Der Sozialpolitikwandel Perus im Kontext von Global Social Governance, Wissensdiffusion und transnationalen Netzwerken

Eine empirische Untersuchung am Beispiel Peru

Von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen

zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. rer. pol.

genehmigte Dissertation

von

Licht, Nathalie

aus

Bernkastel-Kues

1. Gutachter: Prof. Dr. Dirk Messner
2. Gutachterin: Prof. Dr. Marianne Braig

Tag der Disputation: 30.08.2017

I Einleitung/ Problemstellung 9

II Fragestellungen und Erkenntnisinteresse 11

1. Aufbau der Arbeit 14
2. Begriffsdefinitionen bzw. –klärungen 16

III Die Sozialpolitik und der Wandel des Systems sozialer Sicherung in Peru 18

1. Historischer Kontext der Sozialpolitik in Peru 19
   - 1.1 Historische Entwicklung der (Sozial)politik in Peru seit den 1960er Jahren 21
   - 1.2 Die Sozialpolitik Perus während der Strukturanpassungsjahre bis Ende der 1990er Jahre 22
   - 1.3 Die Sozialpolitik Perus unter der Amtszeit Toledos (2001-2006) 23
   - 1.4 Die Trennung von Wirtschafts- und Sozialpolitik 24
2. Nationaler institutioneller Kontext und sozialpolitische Akteure in Peru 24
   - 2.1 Der normativ-rechtliche Rahmen nationaler Sozialpolitik 25
   - 2.2 Zentrale nationale Akteure und (Steuerungs-)Instrumente der Sozialpolitik 26
3. Darstellung der aktuellen sozialpolitischen Probleme in Peru (Reformnotwendigkeit) 27
4. Sozialpolitische Reformpolitik 2006 bis 2014 - Inhalte und Reichweite (Reformdynamiken) 29
   - 4.1 Programmatische Dynamiken unter der Regierung Alan García (2006-2011) 30
   - 4.2 Programmatische Dynamiken unter der Regierung Ollanta Humala (2011-2014) 31
   - 4.3 Vier Jahre nach seiner Gründung: Lob und Kritik am neuen MIDIS 36
   - 4.4 Dynamik/ Entwicklung der Sozialausgaben in Peru und Inklusionsgrad 40
5. Das Leistungssystem der sozialen Sicherung in Peru 43
   - 5.1 Formelle und informelle Formen sozialer Sicherung 43
   - 5.2 Charakteristika des peruanischen Sozialleistungssystems 43
   - 5.3 Sozialpolitische Handlungsfelder/ Interventionen 44
   - 5.4 Probleme des Systems sozialer Sicherung bzw. der Institutionalisierung 50
6. Erklärungsansätze für Wandel in der Sozialpolitik (Reformfähigkeit) 53
   - 6.1 Nationalstaatliche Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung 54
   - 6.2 Erklärungsgrößen für Wandel in der peruanischen Sozialpolitik 55
7. Resumee Kapitel III: Sozialreformentscheidungen in Peru und ihre Motive 58

IV Theoretischer Rahmen 60

1. Die Forschung zu Sozialpolitik und globaler Sozialpolitik 60
2. Internationale Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung 63
3. Der Global Governance-Ansatz in den „Internationalen Beziehungen“ 64
   - 3.1 Der Governance-Begriff und die entwicklungspolitische Diskussion um „Good Governance“ 64
   - 3.2 Das Global Governance (GG)-Konzept 66
   - 3.3 Die Global Governance-Architektur 69
   - 3.4 Global Governance zwischen Macht und Interessen, Demokratie und Legitimität 75
4. Multi-Level-Governance (MLG) bzw. Mehrebenenpolitik 78
   - 4.1 Politische Steuerung und Interaktionsformen in komplexen MES 80
   - 4.2 Demokratie, Legitimität und die Souveränität des Nationalstaats in MES 81
   - 4.3 Die Multi-Level-Social-Governance 82
5. Transfer, Diffusion bzw. policy-learning: ein Global Governance-Mechanismus im MES 83
   - 5.1 Ursachen/ Kausalfaktoren von internationalem Politik-Transfer (Kausalmechanismen) 88
   - 5.2 Warum lernen Staaten? Motivation und Anreizfaktoren 90
   - 5.3 Wovon lernen Staaten? 92
6. Synthese Kapitel IV: Die Verknüpfung der drei theoretischen Ansätze 92

V Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen 96
1. Verbindung von Theorie und Analyse 96
2. Zielsetzung, Forschungsfragen und Untersuchungsdesign 98
3. Methodisches Vorgehen 103
3.1 Induktiv-empirische Vorgehensweise 104
3.2 Daten der Untersuchung 104
3.3 Datenerhebung (Durchführung der Feldphase in Lima, Peru) 105
3.4 Datenauswertung, -analyse und -interpretation 108
3.5 Definition von Kategorien 109
3.6 Bilanz des Feldforschungsaufenthaltes bzw. der Interviews in Peru 110
3.7 Übersicht des Forschungs- bzw. Untersuchungsdesigns - Forschungsmatrix 111
4. Der akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik 113
5. Kausale Rekonstruktion zur Analyse transnationaler Lernmechanismen 116
6. Policy-Cycle: zur Beschreibung, in welchem Moment transnationales Lernen stattfindet 119
7. Resumee Kapitel V: Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen 121

VI Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik: der Kontext transnationaler Diffusionsprozesse 123
1. Diskussionen um den Begriff der „globalen Sozialpolitik“ 123
2. Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik 126
2.1 Das Recht auf soziale Sicherheit als basales soziales Menschenrecht 127
2.2 Das entwicklungspolitische Ziel der globalen Armutsreduzierung 127
3. Zentrale globale sozialpolitische Akteure und Institutionen und ihre Strategien 129
3.1 Multilaterale Akteure und ihre Förder- bzw. Diffusionsstrategien 130
3.2 Die G20 und die größten bilateralen Geber (G7) 135
3.3 Internationale Konferenzen zu den Themen Armut, soziale Sicherung und Aid Effectiveness 137
4. Machtasymmetrien und Legitimationsprobleme im Geflecht globaler Sozialpolitik 143
5. Resumee Kapitel VI: Fortschritte, Probleme und Grenzen globaler Sozialpolitik 144

VII Globale und nationale sozialpolitische Akteure – eine Zweiebenenanalyse am Beispiel Peru (Akteurskonstellationen) 146
1. Die wichtigsten staatlichen sozialpolitischen Akteure und Institutionen in Peru 146
2. Externe sozialpolitische Akteure in Peru und ihre (Förder)Strategien 148
3. Die Kooperation des MIDIS mit externen Akteuren seit 2011 – eine Akteursanalyse 150
3.1 Die Kooperation des MIDIS mit multi- und bilateralen Akteuren 151
3.2 Sur-Sur: die Zusammenarbeit des MIDIS mit anderen Ländern 155
4. Resumee Kapitel VII: Das MIDIS und seine externen Kooperationspartner 156

VIII Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse in Peru „Entstehung und Entwicklung“ 158
1. Vorgang bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen 158
2. Wirkungen globaler, sozialpolitischer Diskussionen auf Sozialpolitik(reformen) in Peru 159
3. Die Zusammenarbeit des MIDIS mit internationalen Akteuren 161
4. In welchen Phasen des Politikprozesses findet transnationale Kooperation bzw. transnationales Lernen statt? 164
5. Was wird gelernt bzw. welche Objekte werden transferiert? 166
6. Motivation und Ziele von transnationalen Kooperations- und Lernprozessen 167
6.1 Intrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren 168
6.2 Extrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren 172
7. Resumee Kapitel VIII: Entstehung und Entwicklung transnationaler Lernprozesse 173

IX Überprüfung konkreter transnationaler (Lern)-mechanismen am Beispiel Peru 176
1. Zwang/ Konditionen zur Übernahme von Policies 176
1.1 Fälle von Zwang und Konditionalitäten 179
1.2 Abhängigkeit von internationalen Gebern 180
1.3 Machtasymmetrien im Rahmen aktueller transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse 180
2. Internationale Harmonisierung/ internationale Verpflichtungen 181
2.1 Der Einfluss globaler sozialpolitischer Themen auf Peru seit den 1990er Jahren 182
2.2 Die Wahrnehmungen zum aktuellen Einfluss internationaler Verpflichtungen 183
2.3 Welche formellen Regeln wirken auf die Beziehungen zwischen Peru und Externen? 186
3. Transnationale Kommunikation/ Lernprozesse 188
3.1 Lernt das MIDIS seit seiner Gründung von externen Akteuren? 188
3.2 Wovon lernte das MIDIS nach seiner Gründung im Jahr 2011? 190
3.3 Die positiven Lernerfahrungen des CCT-Programms JUNTOS 191
3.4 Wie wird kommuniziert und gelernt? Lern-Mechanismen 192
4. Resümee Kapitel IX: Transnationale Lernmechanismen in Peru 197

X Der Einfluss externer Akteure und Policies auf den Sozialpolitikwandel in Peru 199
1. Wirkungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf den Sozialpolitikwandel (Relevanz) 199
2. Der Einfluss externer Akteure bzw. transnationaler Lernprozesse im Wandel – Eine Zeitachse 204
3. (Erfolgs-)Bedingungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse 205
4. Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse 211
5. Resümee Kapitel X: Wirkungen, Erfolgsbedingungen und Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse 214

XI Die Leistungsfähigkeit von Global Social Governance 217
1. Kann Global Social Governance bzw. können transnationale Lernprozesse einen Beitrag zur Lösung nationaler sozialpolitischer Probleme leisten? 217
2. Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die Global Social Governance – Möglichkeiten, Grenzen und Risiken (generalisierend) 226
3. Einordnung der Arbeit in den Forschungsstand und weiterer Forschungsbedarf 227

XII Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine zukünftige Global Social Governance 230
1. Globale sozialpolitische Tendenzen/ Dynamiken 232
2. Herausforderungen für eine effektive Global Social Governance im 21. Jh. zur Minderung von Armut und Entwicklungsdisparitäten 233
2.1 Wie ist globale Sozialpolitik mit nationaler Souveränität und dem MES in Einklang zu bringen? 244
2.2 Globale Sozialpolitik als Teil einer globalen Strukturpolitik 245

XIII Literaturliste 248

XIV ANHANG 268
a. Abdruck des Interviewleitfadens 268
b. Verzeichnis der realisierten Interviews 274
c. Format der Einverständniserklärung (Datenschutzbestimmung) 278

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Analyseinstrumente der GG-Architektur 73
Abbildung 2: Kontinuum von Freiwilligkeit bis Zwang 85
Abbildung 3: Verknüpfung der Ansätze GG, MES und Lerntheorien für das Forschungsdesign 95
Abbildung 4: Einfluss globaler Akteure als Ursache innerstaatlichen Wandels 98
Abbildung 5: Externe (Schlüssel)Akteure und Institutionen 101
Abbildung 6: Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung..... 114
Abbildung 7: Der Policy-Cycle 120
Abbildung 8: (Erfolgs-)Faktoren für eine Sozialpolitikförderung über transnationale Kooperations- und Lernprozesse 210

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesamte öffentliche Sozialausgaben 2004-2014 und öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP/ PERU (in Mio. Soles)..... 41
Tabelle 2: Öffentliche Sozialausgaben in Programme zur Armutsreduzierung und Inklusion Social 2004-2013/ PERU (in Mio. Soles) 42
Tabelle 3: Inklusionsgrad der drei Programme Pensión 65, SIS und JUNTOS 42
Tabelle 4: Sektoren und Sozialprogramme in Peru und Haushalt 2013 (in Mio. Soles) 47
Tabelle 5: Probleme und Gefahren in Mehrebenensystemen 80
Tabelle 6: Kausalfaktoren von internationalem Politik-Transfer..... 88
Tabelle 7: Analyseraster zur Erfassung von (Lern-)Mechanismen 102
Tabelle 8: Analyseraster zur Erfassung von Instrumenten..... 102
Tabelle 9: Liste der Interviewpartner..... 105
Tabelle 10: Themenblöcke der Leitfäden..... 107
Tabelle 11: Rollen externer Akteure und Policies im Politikprozess 121
Tabelle 12: Akteure der Global Social Governance 130
Tabelle 13: Weltkonferenzen zu sozialpolitischen Themen bzw. sozialer Entwicklung 138
Tabelle 14: Das Output globaler Akteure/ Institutionen im Bereich Sozialpolitik..... 144
Tabelle 15: Akteure der Multi-Level Social Governance in Peru 149
Tabelle 16: Sozialpolitische Maßnahmen und Unterstützung durch externe Akteure 150
Tabelle 17: Akteure, Mechanismen und Instrumente einer Multi-Level Social Governance... 157
Tabelle 18: Einfluss externer Akteure auf die Sozialpolitik des MIDIS 201

Abkürzungsverzeichnis

ACDI	Agence canadienne de développement international
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
afi	Alliance for Financial Inclusion (Internationales Netzwerk)
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Nacionales (Versammlung der Regionalpräsidenten)
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional (Peruanische Agentur für Internationale Zusammenarbeit)
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú (Peruanische Zentralbank)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CATI	Comité de Asistencia Técnica Internacional (Ausschuss für Internationale Technische Unterstützung, Peru)
CCT(s)	Conditional cash transfer(s) (konditionierter Geldtransfer)
CEPAL /ECLAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Economic Commission for Latin America and the Caribbean
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Nationale Planungsbehörde)
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (Interministerieller Ausschuss für soziale Angelegenheiten)
CRECER	Nationale peruanische, sozialpolitische Strategie „Wachsen“
CTS	Compensación por tiempo de servicio (Arbeitslosenversicherung, Peru)
DCF	Development Cooperation Forum
DESCO	Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo, Peru
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFID	Department for International Development
DPL	Development Policy Loan, programmatischer Entwicklungskredit
EC	European Commission
ECOSOC	Economic and Social Council, Wirtschafts- und Sozialrat der VN
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Umfrage zu Demographie und Familiengesundheit, Peru)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EL	Entwicklungsländer
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FED	Fondo de Estímulos al Desempeño (Leistungsanreiz-Fonds)
FIS	Fondo de Innovación Social (Sozialer Innovationsfonds)
FONIE	Fondo de Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonds zur Wirtschaftlichen Inklusion in ländlichen Gebieten)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GG	Global Governance
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation (Globale Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit)

GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo, Peru
HDI	Human Development Index
IDB/BID	Interamerican Development Bank/ Banco Interamericano de Desarrollo
IEP	Instituto de Estudios Peruanos, Peru
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IGOs	Internationale Regierungsorganisationen
IGV	Internationale Gesundheitsvorschriften
ILO/OIT	International Labour Organization/ Organización Internacional del Trabajo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Statistisches Bundesamt, Peru)
IOs	Internationale Organisationen
IPWSKR	Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISPA	Inter-Agency Social Protection Assessment
ISSA	International Social Security Association
IWF	International Monetary Fund
IZ	Internationale Zusammenarbeit
JICA	Japan International Cooperation Agency
KKP	Kaufkraftparität
LICs	Low Income Countries
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MDGs/ ODM	Millennium Development Goals/ Objetivos de Desarrollo del Milenio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Wirtschafts- und Finanzministerium, Peru)
MEM	Ministerio de Energía y Minas (Ministerium für Energie und Bergbau, Peru)
MES	Mehrebenensystem
MICs	Middle Income Countries
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Ministerium für Entwicklung und Soziale Inklusion, Peru)
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Ministerium für Frauen und Sozial-entwicklung, Peru)
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Ministerium für Frauen und gefährdete Bevölkerungsgruppen, Peru)
MINAG	Ministerio de Agricultura y Riego (Landwirtschaftsministerium, Peru)
MINEDU	Ministerio de Educación del Perú (Bildungsministerium, Peru)
MINSA	Ministerio de Salud del Perú (Gesundheitsministerium, Peru)
MINTRA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Arbeitsministerium, Peru)
MLG	Multi-Level Governance
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores (Außenministerium, Peru)
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Ministerium für Verkehr und Kommunikation, Peru)
M&E	Monitoring und Evaluierung
NeST	Network of Southern Think Tanks
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development

OECD-DAC	Development Assistance Committee der OECD
OGCAI	Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (Büro für Kooperation und Internationale Angelegenheiten)
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PAHO	Pan American Health Organization
PAN	Programa Articulado Nutricional (Strategisches Ernährungsprogramm, Peru)
PBA	Program-Based Approach (Programmbasierter Ansatz)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Ministerrat/ Präsidialamt, Peru)
PD	Paris Declaration (on Aid Effectiveness)
PRODUCE	Ministerio de la Producción (Produktionsministerium, Peru)
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Ministerium zur Förderung der Frau und der Menschlichen Entwicklung, Peru)
PRS	Poverty Reduction Strategies
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SAPs	Structural Adjustment Programs (Strukturanpassungsprogramme)
SDGs/ ODS	Sustainable Development Goals/ Objetivos de Desarrollo Sostenible
SEGIB	Segretaría General Iberoamericana (Iberoamerikanisches Generalsekretariat)
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Nationales System für Entwicklung und Soziale Inklusion)
SIS	Sistema Integral de Salud (Krankenversicherung)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública (Nationales System für Öffentliche Investitionen, Peru)
SPF	Social Protection Floor- eine Initiative der ILO
SPIAC-B	Social Protection Inter-Agency Cooperation Board
SSC	South-South Cooperation (Süd-Süd Kooperation)
ST-CIAS	Secretaría Técnica de la CIAS (Technisches Sekretariat des Interministeriellen Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Peru)
SWAp	Sector Wide Approach, sektorweiter Ansatz
TUN	Transnationale Unternehmen
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (Union Südamerikanischer Staaten)
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children´s Fund
UNO	United Nations Organization
USAID	United States Agency for International Development
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Wohnungs- und Bauministerium, Peru)
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation
ZG	Zivilgesellschaft

Danksagung

Im Verlauf der letzten Jahre haben mich viele Menschen auf vielfältige Weise beim Erstellen dieser Forschungsarbeit unterstützt. Ganz besonders danken möchte ich meinem Erstbetreuer Prof. Dr. Dirk Messner für seine engagierte Begleitung meiner Arbeit, die wertvollen Gespräche, Denkanstöße und Ideen und die Freiheit, die er im gesamten Forschungsprozess zuließ. Danken möchte ich auch Frau Prof. Dr. Marianne Braig, für ihre Bereitschaft, die Arbeit als Zweitgutachterin zu betreuen. Der Heinrich-Böll-Stiftung danke ich für das positive und motivierende Umfeld und die ideelle und finanzielle Unterstützung und den Teilnehmern und Teilnehmerinnen des Transformations-Clusters der Stiftung für die spannenden, bereichernden Treffen und Diskussionen. Ganz herzlich möchte mich auch bei den 42 Interviewpartnern in Peru bedanken, die mir ihre jeweiligen Meinungen und Perspektiven auf das Thema offen mitteilten, und ohne die diese Forschungsarbeit nicht in dieser Form zustande gekommen wäre. Danken möchte ich auch Reiner für die Lektüre des Manuskripts und die hilfreichen Hinweise.

Besonders möchte ich auch meinen Eltern für die Unterstützung während der Promotionszeit danken und Reiner, Birgit und Daniel für die liebevolle Betreuung von Yuma während der letzten Jahre. Ganz besonders gilt auch mein Dank Dir Rouven, für den Rückhalt und deine Geduld.

I Einleitung/ Problemstellung

In Lateinamerika befinden sich die Sozialpolitik und die sozialen Sicherungssysteme[1] zunehmend unter Druck. Einerseits stehen die Länder Herausforderungen der Globalisierung (Migration, Klimawandel etc.) gegenüber und andererseits innergesellschaftlichen Anliegen. In vielen Ländern ist die Lebenserwartung gestiegen, der informelle Sektor ist enorm und es ergeben sich Probleme aus der Urbanisierung und den Migrationsbewegungen. Abwanderung, vor allem jüngerer Menschen in die Städte, verursachen Veränderungen in den Haushaltsstrukturen. Viele alte Menschen bleiben in ländlichen Gebieten zurück und verarmen. Zudem verfallen traditionelle Sozialsysteme[2] bzw. Formen der sozialen Sicherung zunehmend.

Auch in Peru treffen diese Herausforderungen auf einen Sozialstaat, von dem noch immer Teile der Bevölkerung, vor allem Beschäftigte im informellen Sektor, kranke Menschen, die wachsende Gruppe alter Menschen und die ländliche Bevölkerung, ausgeschlossen sind. Trotz der Bemühungen der letzten Regierungen hinsichtlich der Verbesserung der sozialen Sicherheit und der Existenz einer Vielzahl von staatlichen Sozialprogrammen, ist Peru nach wie vor von Armut und Ungleichheit gekennzeichnet. Einige Bevölkerungsteile leben ohne ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, andere leben in einer vergleichbar modernen Gesellschaft. Auch in Peru sind traditionelle Formen sozialer Sicherung immer seltener zu beobachten.

Aus den oben genannten Gründen kann man in Lateinamerika ein steigendes Interesse an Sozialpolitik und sozialer Sicherheit beobachten und das Thema steht auf vielen politischen Agenden weit oben. Obwohl auch im Globalisierungszeitalter die nationalen Institutionen die wichtigsten Akteure für die Gestaltung der Sozialpolitik sind, werden sozialstaatliche Auseinandersetzungen immer stärker über nationalstaatliche Grenzen hinweg geführt.[3] Soziale Sicherheit wird weltweit zunehmend von ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Prozessen beeinflusst, die von Nationalstaaten im Alleingang nur noch begrenzt gesteuert und gestaltet werden können.[4] Deshalb werden sozialpolitische Fragen, die lange Zeit als innenpolitische Angelegenheiten galten, zunehmend mit anderen Staaten und internationalen Akteuren auf globaler Ebene abgestimmt. Es existieren internationale und transnationale Räume der Sozialpolitik und Internationale Organisationen (IOs) nehmen durch Beratung, Setzung von Sozialstandards und die Verteilung von Mitteln Einfluss auf nationale Politiken.[5] Internationale „Politik der sozialen Stabilisierung“ erfolgt durch internationale Normsetzung (Abkommen, Deklarationen, Konferenzen) oder durch Transferleistungen zur Förderung sozialer Stabilisie-

[1] Sozialpolitik und soziale Sicherung werden als die öffentlichen Maßnahmen zum Schutz von Individuen oder Familien gegen die Risiken Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Mutterschaft verstanden. (siehe hierzu ausführlich Kapitel II, 2).

[2] Traditionelle Sozialsysteme werden meist von lokalen Solidargemeinschaften getragen und basieren auf verwandtschaftlich, religiös und/ oder ethnisch begründeten Reziprozitätsbeziehungen.

[3] vgl. Kohlmorgen, Lars 2004: Globalisierung, Global Governance und globale Sozialpolitik, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 58.

[4] vgl. Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) 2001: Globale Trends 2002, Frankfurt.

[5] vgl. Betz, Joachim 2004: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Ein Überblick, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 28.

rung (Entwicklungszusammenarbeit, Strategien und Maßnahmen von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken, Sozialfonds, Nothilfemaßnahmen).[6]

In Lateinamerika beeinflussen globale sozialpolitische Diskurse und Akteure vor allem seit Ende der 1980er Jahre nationalstaatliche, sozialpolitische Prozesse, wirken in nationale Politikbereiche ein und spielen eine Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung. Die Einführung von sozialen Sicherungssystemen wird auch von den Vereinten Nationen (VN) im Rahmen von globalen Konferenzen gefördert. Ausgehend von der Annahme, dass viele globale Probleme nur global gelöst werden können, wird z.B. 1995 der Kopenhagener Weltgipfel für soziale Entwicklung initiiert.[7] Im Rahmen der Konferenz wird dazu aufgerufen, dass Länder Institutionen zur Förderung von sozialer Sicherung einrichten. Ähnliche Impulse kommen auch von anderen internationalen Akteuren, die „weiche Instrumente", wie Best-Practice- und Politikempfehlungen nutzen, um die Sozialpolitik von Entwicklungsländern zu beeinflussen. Während der 1990er Jahre hat aber vor allem der internationale Druck von Akteuren wie Weltbank, IWF (International Monetary Fund) und IDB (Interamerikanischen Entwicklungsbank), erhebliche Auswirkungen auf die Sozialpolitik Lateinamerikas. Soziale Sicherungssysteme werden, teilweise relativ unabhängig von nationalen Entwicklungsprozessen, eingeführt. Diesen Internationalen Organisationen kam, unter anderem durch ihre großen finanziellen Ressourcen, eine wichtige Rolle zu. Neben diesem teilweise massiven Druck internationaler Organisationen kann man seit dem Jahr 2000 in Lateinamerika auch Formen freiwilliger Koordination und Kooperation beobachten, beispielsweise in Form von „Politikdiffusion", das heißt Nationalstaaten erweitern ihre Handlungskapazitäten aus Eigeninteresse, also unabhängig davon, wie sich andere Staaten bzw. internationale Akteure verhalten.[8]

Auch im System sozialer Sicherung in Peru mischen sich endogene und exogene Einflüsse. Auf nationalstaatlicher Ebene erfährt das Land seit einigen Jahren, aber vor allem seit dem Regierungswechsel 2011, eine aktivere politische Unterstützung der Sozialpolitik durch den Präsidenten. Präsident Ollanta Humala veranlasste bereits kurz nach seinem Wahlsieg im Jahr 2011 Gespräche mit der IDB und der Weltbank, um über Unterstützung im Bereich soziale Sicherung zu verhandeln. Am Auf- bzw. Ausbau der peruanischen Sozialpolitik sind seither sowohl nationale als auch internationale Akteure beteiligt. In Peru verbinden sich nationale und internationale Politik immer mehr, so dass inzwischen von einem sektoralen Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance) des Regierens im Bereich der Sozialpolitik gesprochen werden kann.

Diese Mehrebenensysteme (MES) des Regierens, die Michael Zürn mit dem Begriff des „komplexen Weltregierens"[9] beschreibt, sind ein Schwerpunkt der vorliegenden empirischen, poli-

[6] vgl. Hein, Wolfgang 1998: Transnationale Politik und soziale Stabilisierung im Zeitalter postfordistischer Globalisierung, Nord-Süd aktuell 3, Hamburg, S. 458-481.

[7] vgl. Fues, Thomas 2001: Der Kopenhagen-Prozess und die Weltsozialordnung, in: Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für global Governance, Bonn, S. 158-190.

[8] vgl. Simonis, Georg 2005: Weltumweltpolitik: Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance? in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, S. 313-345.

[9] Zürn, Michael 1994: Das Projekt „Komplexes Weltregieren" – Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen? in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt, S. 77-88.

tikwissenschaftlichen Forschungsarbeit. Im Rahmen der Arbeit wird untersucht, inwiefern in diesem Multi-Level-Governance-System internationale Akteure und Policies Effekte auf nationale Sozialpolitik in Peru induzieren und transnationale Lernprozesse und Policy-Transfer[10] bewirken. Die Arbeit hat das Ziel, Koordinationsstrukturen und Lernmechanismen am Beispiel Peru zu rekonstruieren und zu erklären. Dabei stehen das Zusammenwirken bzw. die Interaktion von globaler und nationaler Ebene im Bereich Sozialpolitik im Fokus.

Die Forschungsarbeit ist wissenschaftlich relevant, weil sie neue Beobachtungen im Bereich globaler Sozialpolitik und transnationaler Diffusions- und Lernprozesse beschreibt und erklärt. Die komplexe Sozialproblematik, die sich in der Vielfalt von Strategien internationaler Akteure und globaler Policies zeigt, lässt in einer globalisierten Welt keine einfachen Antworten zu. Theoretisch ist sie relevant, weil sie Theorien bzw. Ansätze verbindet (Mehrebensysteme als Teil des Global-Governance Ansatzes) und den Global Governance-Ansatz um Diffusions- und Lerntheorien ergänzt bzw. erweitert. Am Beispiel des Sozialpolitikwandels in Peru werden neue Ansätze zur Erklärung eines empirischen Phänomens formuliert. Gesellschaftlich ist sie relevant, weil sie sich mit den gesellschaftlich wichtigen globalen Problemen der Armut und sozialer Ungleichheit beschäftigt und nach Lösungen der sozialen Sicherung sucht, mit dem Ziel, das Problemverständnis von Entscheidungsträgern zu verbessern und praktische Empfehlungen für internationale Akteure auf der Basis der Ergebnisse abzuleiten.

II Fragestellungen und Erkenntnisinteresse[11]

„The cases you choose affect the answers you get".[12]

Sozialpolitik findet auf verschiedenen Handlungsebenen (Mehrebenenpolitik) statt und wird von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen gestaltet. Auf der lokalen Mikroebene findet soziale Absicherung durch Kommunen, lokale Gemeinschaften, NGOs und/ oder Familien statt, während die nationale Ebene für die Organisation von Sozialleistungen bzw. Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Situation insbesondere benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen, die soziale Integration und Einkommensumverteilung zuständig ist.[13] Globale Sozialpolitik umfasst die internationale, multilaterale und transnationale Ebene und wirkt unter anderem redistributiv auf die Einkommensentwicklung von Ländern ein, determiniert soziale Rechte und gewährleistet soziale Absicherung (Gesundheitssystem, Alterssicherung, Hilfe bei Armut etc.).[14] Auf globaler Ebene beeinflussen internationale Akteure vor allem über Interaktion und Kooperation die soziale Entwicklung in Ländern und beraten bei der Erstellung und Umsetzung sozi-

[10] In dieser Arbeit wird „Policy" und Politik synonym verwendet. Im Plural wird „Politiken" geschrieben.
[11] Erkenntnisinteressen bestimmen, was wir aus der Vielzahl von Fragen, auswählen.
[12] Geddes, Barbara 1990: How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics, in: Stimson, James A. (Hrsg.): Political Analysis, 2. Auflage, Ann Arbor, S. 131-150.
[13] vgl. Hein, Wolfgang 2004: Global Public Health – ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu globaler Sozialpolitik, in Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 33-56.
[14] vgl. Kohlmorgen 2004, S. 61.

alpolitischer Konzepte. UN-Organisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation ILO beispielsweise leisten finanzielle, technische und politische Hilfe bei der Umsetzung von Normen und unterstützen beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme. Auch zahlreiche NGOs fordern soziale Rechte und internationale Strategien zur Unterstützung sozialer Sicherung.

Verschiedene nationale Einflussfaktoren wie Akteure und ihre Interessen und politische Rahmenbedingungen bilden den Ausgangspunkt für (Sozial-)Politikformulierungsprozesse. In der Geschichte Lateinamerikas hat sich schon mehrfach gezeigt, dass Veränderungen im nationalen Entwicklungsmodell mit sozialpolitischen Umgestaltungen Hand in Hand gehen. Dass Sozialpolitik und soziale Sicherungssysteme inzwischen aber kein rein nationalstaatlich zustande gekommener politischer Kompromiss unterschiedlicher Interessen mehr sind, sondern globale Akteure eine zunehmend wichtige Rolle spielen, wird in der Einleitung bereits erwähnt. Internationale Organisationen erarbeiten Strategien, Maßnahmen und Lösungen für Probleme wie Ungleichheit, Ernährungssicherheit und Grundsicherung und spielen eine bedeutende Rolle bei der Verbreitung von Sicherungssystemen. Die Entwicklung und Ausbreitung sozialer Sicherungssysteme und Politiken hängt also inzwischen zunehmend vom Handeln globaler politischer Akteure und vom Wandel der global policies ab. Der Nationalstaat als „power container, in dem Herrschaftsstrukturen und territoriale Begrenzung konvergieren“[15] gehört der Vergangenheit an. Laut Dirk Messner existieren vier Sichtweisen über die Zukunft des Nationalstaates: Das Szenario des nahenden Abschieds vom Nationalstaat; der Nationalstaat als weiterhin zentraler Ort der Politik bei generellem Verlust politischer Steuerungsfähigkeit; zunehmender Multilateralismus als Antwort auf die Globalisierung und die Herausforderung des Nationalstaates; sowie die Transformation der Politik in eine Global-Governance-Architektur.[16] Er formuliert die Thesen, dass „der Nationalstaat weiterhin zentraler Ort der Politik ist, aber zunehmend politische Steuerungsfähigkeit verliert, und dass zunehmender Multilateralismus die Antwort auf die Globalisierung und die Herausforderungen des Nationalstaats ist“ und geht davon aus, „dass nationalstaatliches Government nach wie vor die entscheidende politische Ebene ist, aber zunehmende Internationalisierung erkennbar ist“.[17] Global Governance ist demnach die institutionelle Antwort der Politik auf die Transformation der Nationalstaaten, bei der das Souveränitätskonzept abgelöst wird „durch das System geteilter Souveränitäten“[18].

Auch in Peru obliegen dem Nationalstaat die zentralen Kompetenzen zur sozialpolitischen Gestaltung, aber innerhalb des Mehrebenensystems müssen auch zunehmend globale Akteure als sozialpolitische Akteure betrachtet werden. Im Rahmen der Dissertation werden die Wirkungszusammenhänge zwischen globalen Akteuren und Policies und nationalen Politiken und Praktiken im Bereich Sozialpolitik am Fall Peru untersucht. Dabei geht es vor allem um Interaktionen im MES und transnationale Diffusions- und Lernprozesse. Nicht die Frage der Notwendigkeit von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen wird im Fokus stehen, sondern die

[15] Giddens, Anthony 1983: Nation-state and violence, Oxford.
[16] Messner, Dirk 1998b: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in. Ders. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn, S. 14-43.
[17] Ebenda.
[18] Messner, Dirk 2005: Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert gestalten, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, S. 27-54.

Funktionsweise und die Mechanismen unter spezifischen Kontextbedingungen. Mit der empirischen Analyse möchte die Arbeit einen Beitrag zum besseren Verständnis von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen leisten. Die Forschungsfrage lautet: *Welchen Einfluss haben transnationale Diffusions- und Lernprozesse auf den Sozialpolitikwandel in Peru?*

Die Erklärung von Wandel rückt den politischen Prozess, d.h. die Strategien und Interessen der politischen Akteure, ins Zentrum des Interesses. Nach dem Policy-Wandel Ansatz von Peter Hall kann politischer Wandeln bedeuten, dass Ziele oder Instrumente einer Politik sich verändern.[19] Als Politikwandel auf nationalstaatlicher Ebene wird in der vorliegenden Arbeit sowohl die (Re)formulierung sozialpolitischer Ziele als auch die Nutzung neuer Instrumente zu Erreichung dieser Ziele betrachtet. Bei der Beschreibung des sozialpolitischen Wandels geht es um policies also Themen und Zusammenhänge von sozialpolitischen Konzepten und Reformen.

Die Ursachen und Hintergründe für Umbrüche und Wandel der Sozialpolitik in Peru sollen analysiert und ein Überblick über zentrale externe Einflussfaktoren und deren Wirkungen gegeben werden. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vor allem über die Jahre 2010 bis 2014, wobei zum besseren Verständnis der aktuellen Situation auch die externen Einflüsse der Vergangenheit analysiert werden. Der Untersuchungszeitraum wurde ausgewählt, weil mit dem Jahre 2011 und der Gründung des neuen Sozialministeriums (Ministerio de Desarrollo e Inclusion Social – MIDIS) die Sozialpolitik grundsätzlich neu ausgerichtet wurde und die Regierung seither ambitionierte Reformpläne im Bereich Sozialpolitik verfolgt.

In Peru existieren vielfältige Sicherungsformen (traditionelle, informelle, private und staatliche) und die Grenzen zwischen den Typen sind teilweise fließend. Die Arbeit fokussiert auf der nationalen Ebene vor allem das staatliche Sozialsystem Perus, zu dem idealtypisch die gesamte Bevölkerung Zugang hat. Nationalstaatliche Akteure, Institutionen und ihre Interessen werden analysiert. Bei der Betrachtung des staatlichen Sozialsystems interessieren die Fragen: *Welche Akteure und Akteurskonstellationen existieren? Welche Interessen stehen hinter der Sozialpolitik? Was motiviert Entscheidungsträger, Sozialpolitik zu betreiben?*

Im Hauptteil der Arbeit wird untersucht, ob es Veränderungen der Tendenzen und Prioritäten der Sozialpolitik in Peru aufgrund globaler Verflechtungen bzw. transnationaler Lernprozesse gibt: *Welche global agierenden Akteure und Institutionen spielen bei der konkreten Ausgestaltung von Sozialpolitik in Peru eine Rolle, bzw. haben Einfluss? Inwiefern tragen internationale Organisationen über Zwang/ Konditionen, Internationale Harmonisierung oder Lernmechanismen zur Diffusion und schließlich zur Transformation nationalstaatlicher Politik bei?*

Die anwendungsbezogene Arbeit soll einen Beitrag zur Diskussion um das Verhältnis zwischen globalen und nationalen Akteuren, die für die Entwicklung der Sozialpolitik von Bedeutung sind, leisten. Der Fokus liegt auf den Wechselwirkungen zwischen nationalem und internationalem System. Globale soziale Handlungszusammenhänge werden immer komplexer, aber werden die aktuellen Interaktionsprozesse den nationalen Anforderungen gerecht? Es wird den Fragen nachgegangen, ob globale Diskurse und Akteure wesentliche Faktoren sind, die die Verbreitung der Sicherungsidee beeinflussen und welche Strategien globaler Akteure die Ver-

[19] vgl. Hall, Peter 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics 25/3, S. 275-296, hier S. 278f.

breitung von Sicherungssystemen hemmen oder fördern. Es wird nach dem Verhältnis, der Balance oder auch der Komplementarität zwischen top-down und bottom-up-Ansätzen gefragt. Bisher gibt es nur wenige Versuche, die potenzierenden und hemmenden Faktoren der globalen Sozialpolitik zur Verbesserung sozialer Sicherungssysteme zu analysieren. Eine Identifizierung von Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren für globale Sozialpolitik fand noch nicht statt. Auch die Frage nach der Komplementarität globaler und nationaler Sozialpolitik ist noch weitgehend ungelöst. Die Arbeit soll hier Lücken in der bereits existierenden Literatur schließen und dadurch die Grundlagen für einen Ausbau des internationalen Engagements im sozialpolitischen Bereich legen. Durch das Aufzeigen von Erfolgen und Misserfolgen soll auch ein Beitrag zur Verbesserung von Entwicklungspolitik geleistet werden. *Muss die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bzw. Internationale Zusammenarbeit (IZ) überdacht werden? Wie könnte eine Konsensfindung zwischen denen stattfinden, die von den sozialen Problemen betroffen sind (Entwicklungs- und Schwellenländer), und denen, die über Lösungsansätze entscheiden?*

Ziel ist es darzustellen, wie nationale und internationale sozialpolitische Akteure aussehen, zu reflektieren in welcher Form sie interagieren, Vorschläge für neue Formen von Governance für globale soziale Probleme aufzuzeigen und Schlussfolgerungen für die Internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik und eine kooperative Global-Governance-Architektur zu ziehen. Die Untersuchung der Wirkungszusammenhänge globaler und nationaler sozialpolitischer Akteure soll neue Impulse für die sozialpolitische Zukunftsdebatte geben und konkrete politische Handlungsoptionen für Lern- und Diffusionsprozesse aufzeigen.

Die Global-Governance Theorie, die Ansätze zur Mehrebenenanalyse und die theoretischen Erkenntnisse zu transnationalen Diffusions- und Lernprozessen stellen die theoretische Grundlage für die empirische Untersuchung am Beispiel Peru dar. Neben der Beschreibung und Analyse von Wirkungen werden Gespräche mit Experten geführt und die unterschiedlichen Perspektiven und Wahrnehmungen von politischen, wissenschaftlichen und internationalen Experten erfasst. Das umfangreiche Datenmaterial wird inhaltsanalytisch ausgewertet: transnationale Diffusions- und Lernprozesse werden rekonstruiert und Lernmechanismen identifiziert.

1. Aufbau der Arbeit

Die Bearbeitung der Fragestellungen erfolgt in fünf Teilen: Einem ersten Teil zur peruanischen Sozialpolitik und zum Wandel des Systems sozialer Sicherung in Peru (Kapitel III), einem theoretischen und methodischen Teil (Kapitel IV und V), einer Darstellung der Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik (Kapitel VI), einem vierten empirischen Teil, in dem transnationale Lern- und Diffusionsprozesse am Beispiel Peru rekonstruiert und der Einfluss externer Akteure und Policies auf den Sozialpolitikwandel überprüft werden (Kapitel VII bis X) und einem abschließenden Teil, in dem die Leistungsfähigkeit von Global Social Governance bewertet und Schlussfolgerungen für eine zukünftige Global Social Governance abgeleitet werden (XI bis XII).

In der Einleitung (Kapitel I) wird das Problem in seinem Kontext dargestellt und die Gegebenheiten erläutert, die eine Erforschung der Wirkungszusammenhänge zwischen globalen Akteuren und Policies einerseits und nationalen Politiken, Praktiken und Akteuren andererseits im

Politikfeld Sozialpolitik notwendig machen. Das Politikfeld Sozialpolitik, das in den letzten Jahrzehnten zu einer wichtigen Policy avancierte, ist Ausgangspunkt der Untersuchung.

Im Kapitel II wird die Fragestellung, das Erkenntnisinteresse, die Zielsetzung und der Aufbau der Arbeit erläutert und die wichtigsten Begriffe präzisiert.

In Kapitel III wird der Kontext der Sozialpolitik in Peru dargestellt. Zum besseren Verständnis wird ein kurzer historischer Überblick über die Entwicklung der peruanischen Sozialpolitik während des 20. Jahrhunderts gegeben und erläutert, welche komplexen Herausforderungen aktuell an das politische Handeln gestellt werden. Nach einer Beschreibung der Reformnotwendigkeit werden die Reformdynamiken seit 2006 und das gegenwärtige Leistungssystem der sozialen Sicherung beschrieben. Das Kapitel III schließt mit nationalstaatlichen Erklärungsansätzen für Wandel in der Sozialpolitik bzw. der Betrachtung der Reformfähigkeit Perus.

Im Kapitel IV wird in den theoretischen Rahmen eingeführt. Ausgehend von einem Überblick über den aktuellen Stand der Forschung zur globalen Sozialpolitik und internationalen Erklärungsansätzen sozialpolitischer Expansion, werden die verschiedenen Theorien bzw. Ansätze Global Governance, Multi-Level-Governance und Diffusions- und Lerntheorien beschrieben, diskutiert und verknüpft und die unabhängigen Variablen abgeleitet. Im Kapitel V wird schließlich die Methode benannt, die bei der Problembearbeitung angewendet wird, die Forschungsfragen formuliert und in einen theoretischen Zusammenhang eingeordnet, die geplanten Forschungsschritte erläutert und begründet und die wichtigsten Daten/ Quellen benannt.

Nach der theoriegeleiteten Operationalisierung, folgt im Kapitel VI eine Darstellung des Kontextes transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse. Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik und die zentralen globalen sozialpolitischen Akteure und Institutionen und ihre Strategien werden dargestellt. Am Ende des Kapitels werden die Fortschritte, Probleme (Machtasymmetrien und Legitimationsprobleme) und Grenzen globaler Sozialpolitik diskutiert.

Im Kapitel VII wird eine Zweiebenenanalyse am Beispiel Peru durchgeführt, d.h. die zentralen Akteure der nationalen und globalen Sozialpolitik und die relevanten Institutionen dargestellt.

Das Kapitel VIII und IX der Arbeit verbindet das theoretische mit dem empirischen Anliegen. Im Kapitel VIII werden konkrete transnationale Lern- und Diffusionsprozesse am Beispiel Peru rekonstruiert, d.h. es wird betrachtet, wie globale sozialpolitische Diskussionen auf Sozialpolitik(reformen) in Peru einwirken, in welchen Phasen des Politikprozesses transnationale Kooperation bzw. Lernen stattfindet, was gelernt bzw. transferiert wird und was die Motivation und die Ziele von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen sind. Im Kapitel IX werden die drei konkreten transnationalen Mechanismen a. Zwang/ Konditionen b. Internationale Harmonisierung und c. Transnationale Kommunikation/ Lernprozesse am Beispiel Peru überprüft.

Das Kapitel X fasst schließlich die Wirkungen externer Akteure und Policies auf den Sozialpolitikwandel in Peru zusammen. Im Mittelpunkt des Kapitels steht die Frage, welche Rolle über nationalstaatliche Politik hinausgehende Diffusions- und Lernmechanismen bei der Einführung von sozialen Politiken, Maßnahmen und Programmen in Peru spielen und welche Faktoren ein erfolgreiches Lernen von externen Akteuren und anderen Staaten begünstigen oder hemmen.

Im Kapitel XI geht es um eine generelle Einschätzung des Problemlösungsvermögens bzw. der Leistungsfähigkeit von Global Social Governance. Zunächst werden die wichtigsten Ergebnisse

der empirischen Untersuchung zusammengefasst und eine Analyse bzw. Interpretation durchgeführt. Es geht auch um die Möglichkeiten, Grenzen und Risiken der Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die Global Social Governance. Kapitel XI, 3 widmet sich der Einordnung der Arbeit in den Forschungsstand und möglichen neuen Forschungsansätzen. Anmerkungen zu weiterem Forschungsbedarf stehen am Ende.

Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen werden im Schlusskapitel XII der Arbeit Vorschläge formuliert, wie eine zukünftige Global Social Governance bzw. transnationale Diffusions- und Lernprozesse effizienter gestaltet werden könnten, damit sie noch effektiver zur Minderung von Armut und Entwicklungsdisparitäten beitragen. Abschließend und anknüpfend an die Analyse werden Empfehlungen hinsichtlich einer Einbindung der Sozialpolitik in eine kohärente Strategie der internationalen Zusammenarbeit bzw. eine globale Strukturpolitik formuliert.

Dem Lesefluss zuliebe verwende ich in der Arbeit durchgehend das „generische Maskulinum", also die männliche Form des Wortes, und schließe damit die weibliche Form ein.

2. Begriffsdefinitionen bzw. –klärungen

Im folgenden Kapitel werden zunächst wichtige Begriffe erläutert:

a. Sozialpolitik: Die Abgrenzung des Politikfeldes Sozialpolitik ist umstritten. Laut Franz-Xaver Kaufmann zielt (staatliche) Sozialpolitik drauf ab, „die Folgen von Lebensrisiken zu begrenzen (Sicherung) und die Lebenssituation von benachteiligten Personengruppen zu verbessern (sozialer Ausgleich), wobei Armutsvermeidung als Minimalziel angesehen werden kann (Grundsicherung)"[20]. Generell zielt Sozialpolitik auf soziale Teilhabe von Personen und sozialen Gruppen sowie auf Prävention und sozialen Schutz ab.[21] Man kann Sozialpolitik als die öffentlichen Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Familien gegen die individuellen Risiken Krankheit, Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Mutterschaft begreifen.[22] Zu diesen weit verbreiteten Risiken kommen aber auch Krisen und Katastrophen, auf die präventiv oder situativ reagiert werden muss.[23] In Entwicklungsländern geht die Tendenz dahin, Sozialpolitik breit zu definieren und sie wird als Teil von Armutsbekämpfung gesehen.[24] Laut Manfred Schmidt zielt Sozialpolitik im fortgeschrittenen Stadium darauf ab, soziale Ungleichheit einzudämmen.[25]

Internationale Organisationen verstehen unter Sozialpolitik oftmals Strukturen, die die wirtschaftliche Verwundbarkeit vor allem ärmerer Bevölkerungsschichten gegen Naturkatastrophen, außenwirtschaftliche Schocks sowie individuelle Lebensrisiken reduzieren und die Betroffenen in die Lage versetzen, mit den begleitenden Einkommenseinbußen besser fertig zu

[20] Kaufmann, Franz-Xaver 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen.
[21] vgl. ebenda.
[22] vgl. Betz 2004, S. 7-31.
[23] vgl. Grunow, Dieter (Hrsg.) 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern, Opladen, S. 316.
[24] vgl. Ginneken, Wouter van 2003: Extending social security: Policies for developing countries, Social Security Policy and Development Branch, ILO. Geneva.
[25] vgl. Schmidt, Manfred G. 2005: Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden, S. 11.

werden.[26] Auch die regionalen Entwicklungsbanken schließen Beschäftigungspolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Katastrophenhilfe, Zugang zu Krediten und eine wachstumschaffende makroökonomische Politik und die Bewahrung der natürlichen Umwelt mit ein.[27]

b. Soziale Sicherung, soziale Leistungssysteme und Grundsicherung: Systeme der sozialen Sicherung sollen den Individuen und Haushalten in einer Gesellschaft helfen, mit Risiken wie Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit fertig zu werden. Laut Loewe werden dabei zwei Ziele verfolgt: Die Bekämpfung der bestehenden Armut, wobei sie zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft beitragen, und die Vorbeugung vor Verarmung zusätzlicher Individuen und Haushalte. Sie leisten damit einen Beitrag zur Effizienz der Ressourcenverteilung in der Ökonomie.[28] Inwieweit in einem Land soziale Sicherungssysteme bestehen, hängt vor allem von drei Faktoren ab: Der Verfügbarkeit finanzieller Mittel für sozialpolitische Zwecke, den soziokulturellen Werten und Verhaltensnormen, die die Anschauungen der Bürger und das gesellschaftliche Leben prägen, und der Struktur des politischen Systems.[29]

Es gibt unterschiedliche soziale Leistungssysteme[30]: Bei universellen Systemen sind alle Staatsbürger leistungsberechtigt, unabhängig von ihrem Einkommen. Aufgrund ihres einfachen Designs sind diese Systeme in Ländern mit geringer administrativer Kapazität leichter zu implementieren.[31] Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen erhalten nur die Personen Leistungen, deren individuelles Einkommen ein Existenzminimum oder eine Armutsgrenze unterschreitet. Bei diesen Programmen gibt es häufig Probleme bei der kostenintensiven Identifikation und Erreichung der Anspruchsberechtigten. In Ländern mit schwachen administrativen Kapazitäten ist die Durchführung schwierig. Zudem besteht die Gefahr der Beeinflussung des Auswahlverfahrens durch Klientelismus und Korruption. Um Missbrauch zu reduzieren sind Überwachungssysteme und Aufklärung der Bevölkerung über ihre Rechte und Pflichten erforderlich.[32] Sozialversicherungen, die an ein Beschäftigungsverhältnis gebunden sind und Beitragszahlungen voraussetzten, decken in Entwicklungsländern meist nur Beschäftigte im formellen städtischen Sektor ab, während informell Beschäftigte und Bauern ausgeschlossen bleiben.[33]

Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern reagieren auf Lücken im System sozialer Sicherung und sind individuen- und haushaltsbezogene Transfersysteme zur Armutsbekämpfung. Sie haben die Ziele (a) zu verhindern, dass Menschen vollständig verarmen, (b) si-

[26] vgl. Interamerican Development Bank 2000: Social Protection for Equity and Growth. Washington D.C.; World Bank 2000: Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard, Washington.
[27] vgl. Betz 2004, S. 7-31.
[28] vgl. Loewe, Markus 2004: Politik für die städtischen Mittelschichten. Soziale Sicherung in der arabischen Welt, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 144.
[29] Ebenda.
[30] vgl. Leisering, Lutz/ Buhr, Petra/ Traiser-Diop, Ute 2006: Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft: Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung, Bielefeld, S. 43.
[31] Ebenda, S. 96.
[32] vgl. Barrientos, Armando/ Lloyd-Sherlock, Peter 2002: Non-Contributory Pensions and Social Protection Issues in: Social Protection, ILO, S.51 ff. und Duran-Valverde, Fabio 2002: Anti-poverty programmes in Costa Rica: the non-contributory pension scheme. ESS Paper No. 8. ILO, Geneva, S. 30.
[33] vgl. Ginneken 2003, S. 277-294.

cherzustellen, dass Armut nicht automatisch von einer Generation an die nächste weiter gegeben wird und (c) dafür zu sorgen, dass die Betroffenen die Chance haben, sich aus der Armut zu befreien.[34] Staatliche Transfersysteme sind nicht an ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis gebunden und setzen auch keine Beitragszahlungen voraus.[35] In Entwicklungsländern ist die Grundsicherung meist eine selektive, individuelle, gruppenbezogene oder bevölkerungsweite, lebensunterhaltssichernde, (meist) institutionell getrennte Leistung.[36] Die Zielgruppen sind Ältere, Kinder, Menschen mit Behinderungen, ländliche Bevölkerung und Arbeitslose.

In der vorliegenden Arbeit werden unter Sozialpolitik bzw. sozialer Sicherung die öffentlichen Maßnahmen zum Schutz von Individuen gegen die Risiken Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit und Mutterschaft begriffen. Unter sozialer Grundsicherung werden staatliche Transferleistungen an Individuen mit dem Ziel der Mindestsicherung verstanden.[37]

III Die Sozialpolitik und der Wandel des Systems sozialer Sicherung in Peru

Um den Kontakt mit dem empirischen Feld der Forschungsarbeit herzustellen wird im Folgenden, vor dem Theorie- und Methodenteil, die Sozialpolitik Perus und der Wandel des Systems sozialer Sicherung dargestellt. Der historische Kontext der Sozialpolitik, die sozialen Merkmale der peruanischen Bevölkerung, d.h. die aktuellen Probleme im Politikfeld Sozialpolitik (Reformnotwendigkeit) sowie die darauf bezogenen sozialpolitischen Reformen zwischen 2006 und 2014 (Reformdynamiken) und die Reformfähigkeit werden vorgestellt. Am Ende des Kapitels wird dargestellt, wie das empirische Feld mit den in der Arbeit verwendeten theoretischen Ansätzen Global Governance, Mehrebenensysteme und Lern- und Diffusionstheorien zusammen hängt bzw. wie mit diesen Ansätzen der Wandel der peruanischen Sozialpolitik bzw. die Gründe für Sozial-Reformentscheidungen erklärt werden können.

Aufgrund der vielen authentischen und treffenden Aussagen der 42 interviewten peruanischen Staatsbeamten und Akademiker und Mitarbeiter internationaler Organisationen zur aktuellen Sozialpolitik und zum Sozialpolitikwandel werden bereits an dieser Stelle einige Zitate aus den in Peru durchgeführten Interviews angeführt (vgl. ausführlich zur Methode das Kapitel V). Um die Anonymität der Befragten zu wahren wird bei den verwendeten Interviewzitaten nur kenntlich gemacht, ob es sich um die Wahrnehmung eines peruanischen Staatsbeamten **(E)**, eines internationalen Akteurs **(C)** oder eines peruanischen Akademikers **(A)** handelt.

[34] vgl. Loewe, Markus 2004: Soziale Sicherung und informeller Sektor: Stand der theoretischen Diskussion und kritische Analyse der Situation in den arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Kleinstversicherungsansatzes, Heidelberg, S. 35.

[35] vgl. Müller, Katharina 2003: Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern, Bonn.

[36] vgl. Leisering/ Buhr/ Traiser-Diop 2006, S. 49.

[37] vgl. Hauser, Richard 1996: Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung (Schriftenreihe „Dialog Sozial“, Bd. 1), Baden Baden und Trapp, Christian 1999: Modelle sozialer (Grund-)Sicherung in der Diskussion, Gelsenkirchen.

1. Historischer Kontext der Sozialpolitik in Peru

Da Lateinamerika eine wichtige Vorreiterrolle beim globalen sozialpolitischen Umbruch spielte, ist die Beschreibung des historischen Kontextes von gewisser Bedeutung für die vorliegende Arbeit. Die Strategien und Systeme sozialer Hilfe in Lateinamerika spielten im 20. Jahrhundert eine wichtige Rolle,[38] dennoch kann für Lateinamerika von keinem einheitlichen Wohlfahrtsmodell gesprochen werden.[39] Die Reichweite der Modelle, bzw. des Wohlfahrtsstaats, d.h. „das soziokulturelle Zusammenspiel von Normen, Politiken und Institutionen"[40], variiert von Land zu Land. In einigen Ländern wurden bereits vor 1920 Arbeitsschutzregelungen und Sozialversicherungssysteme geschaffen. In Chile, Uruguay und Argentinien wurde in den 1920er Jahren mit dem Aufbau sozialpolitischer Institutionen begonnen, es wurden Reformen eingeleitet und Sozialversicherungssysteme eingeführt.[41] In Brasilien, Kolumbien und Mexiko wurden während der Industrialisierung in den 1930ern und 1940ern Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Krankenversicherung, Kinder- und Mutterschutz und Alterssicherung eingeführt. In Mittelamerika folgten Honduras, Nicaragua, El Salvador und Guatemala in den 1950er Jahren.[42] Die übrigen lateinamerikanischen Länder schlossen in den 1960ern auf. Anfangs wurden vor allem das Militär, Staatsangestellte und Unternehmer von den staatlichen Versicherungssystemen privilegiert, weshalb auch von einem „Umverteilungsmechanismus nach oben" gesprochen wurde.[43] In vielen Ländern fehlte es in dieser Zeit an politischen Voraussetzungen und an funktionierenden administrativen Strukturen zur Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen. In diesen Jahren spielten erstmalig internationale sozialpolitische Akteure eine wichtige Rolle. Die ILO-Verfassung und die Erklärung von Philadelphia (1944) fassten die sozialpolitischen Prinzipien der ILO zusammen und hielten fest, dass sie „auf alle Völker überall voll anwendbar" seien. Im Jahr 1952 wurde die ILO-Konvention 102 über Mindestnormen der sozialen Sicherheit verabschiedet und von zahlreichen Ländern unterzeichnet, dennoch wurden die Maßnahmen nur in wenigen Ländern umgesetzt. In den 1970er Jahren wurden in vielen Ländern Lateinamerikas Sozialsysteme nach Bismarck´schem Vorbild eingeführt. Bei der Ausgestaltung der Systeme orientierte man sich vor allem am deutschen Modell.[44] Diese Systeme beschränkten sich aber fast nur auf formal Beschäftigte, während die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen wie informell Beschäftigte und Frauen in der Regel schlechten Zugang hatten.[45]

---

[38] vgl. von Benda-Beckmann, Franz u.a. (Hrsg.) 1988: Between Kinship and the States: Social Security and Law in Developing Countries, Dordrecht.

[39] vgl. Huber, Evelyne/ Bogliaccini, Juan A. 2010: Latin America, in Castles, Francis. u.a. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State: S. 644-655; Mesa-Lago, Carmelo 2012: Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America, Oxford.

[40] vgl. Kaufmann 2002.

[41] vgl. Mesa-Lago, Carmelo 1991: Social Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assessment, in: Ehtisham A. / Drèze, J./ Hills, J./ Sen, A. (Hrsg.) Social Security in Developing Countries, Oxford, S. 356-394.

[42] Ebenda.

[43] vgl. Mesa-Lago, Carmelo 1978: Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality, Pittsburgh.

[44] Mesa-Lago 1991, S. 356-394.

[45] vgl. Faust, Jörg/ Lauth, Hans-Joachim / Muno, Wolfgang 2004: Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika: Querschnittsvergleich und Fallstudien, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert W. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien, S. 189-222, Opladen.

Anfang der 1980er Jahre kam es in Lateinamerika aufgrund der Schuldenkrise zu ökonomischen Einbrüchen, zu Kürzungen in den Sozialsystemen und zu verstärkter Armut. Mit der Krise setzte sich auch das neoliberale Modell durch[46] und Strukturanpassungsprogramme (SAPs) wurden eingeleitet. Die Politik der makroökonomischen Strukturanpassung ging mit starken Kürzungen der staatlichen Sozialbudgets einher[47] und führte zu massivem sozialem Rückbau. Da die vor allem von IWF und Weltbank in Entwicklungsländern als Vorbedingung für Kredite durchgesetzten „strukturellen Anpassungen" oft die wirtschaftliche Situation verschlimmerten und die soziale Ungleichheit und Armut verschärften, sprach man von einem „verlorenen Jahrzehnt".[48] Als Reaktion darauf entwickelten internationale Organisationen im Rahmen einer neuen Armutspolitik Sozialprogramme. Aus den Kompensationsmaßnahmen bzw. *„Social safty nets"* entstanden internationale Sozialfonds, d.h. spezielle Kreditlinien internationaler Organisationen, die zur Armutsbekämpfung vergeben wurden.[49] In den 1990er Jahren wurden in vielen Ländern Sozialfonds eingerichtet, die sich auf den Aufbau sozialer Infrastruktur (Schulen, Gesundheitsposten, Wasserversorgung, sanitäre Anlagen), Förderung lokaler Partizipation, *empowerment* und *targeting* konzentrierten. Die Sozialfonds, die meist nicht in der Lage waren die Folgen der SAPs auszufedern, stellen bis heute ein Instrument der internationalen Armutsbekämpfung dar.[50] Vor allem die Weltbank stellte die Ressourcen für die Fonds bereit. Auf nationaler Ebene wurden die Fonds verwaltet und auf lokaler Ebene die Projekte umgesetzt. Ergänzt wurde diese internationale Sozialpolitik durch die Privatisierung von Sozialversicherungsleistungen auf nationaler Ebene.[51] Aber die Privatisierungen im Gesundheits- und Bildungsbereich forcierten weiter die sozialen Unterschiede. Auch das Wirtschaftswachstum einiger Länder in den 1990er Jahren führte nicht zu mehr sozialer Gleichheit.

Ende der 1990er Jahre gewann das Thema Sozialpolitik mit dem „Linksruck" bzw. den Erfolgen der Linksparteien und den Präsidenten Lagos in Chile, Chavez in Venezuela, Lula in Brasilien, Kirchner in Argentinien und Correa in Ecuador wieder an Bedeutung auf der politischen Agenda vieler Länder. Trotz nachweislich armutsreduzierender Wirkungen einiger eingeführter Programme (z.B. Alterssicherungsprogramme in Bolivien und Brasilien und CCT-Progamme in Mexiko und Chile) verteilen sich die sozialpolitischen Fortschritte aber noch immer ungleichmäßig auf die Länder. Armando Barrientos geht unter anderem deshalb davon aus, das in Lateinamerika auch zukünftig liberal geprägte assistenzialistische Programme an Bedeutung gewinnen.[52]

---

[46] vgl. Boris, Dieter 2001: Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts, Hamburg.

[47] vgl. Dombois, Rainer 1998: Wohlfahrtsmix und kombinierte Strategien sozialer Sicherung, in: Peripherie 17/69-70, S. 46-66.

[48] vgl. Burchardt, Hans-Jürgen 2004: Neue Konturen in der internationalen Sozialpolitik: Paradigmenwechsel am Horizont?, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden, S. 111-130, hier S. 112.

[49] vgl. Vivian, Jessica 1995: Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries, Genf.

[50] Siehe dazu die Studie von Burchardt, Hans-Jürgen 2005: Die internationalen Sozialfonds auf dem Wege ins 21. Jahrhundert, in: Lateinamerika Analysen Nr. 10, Februar 2005, Hamburg, S. 76-92.

[51] vgl. Burchardt, Hans-Jürgen 2004, S. 113.

[52] vgl. Barrientos, Armando 2012: Accounting for change in Latin America´s welfare regime, in: Burchardt, Hans-J., Tittor, Anne, Weinmann, Nico (Hrsg.): Sozialpolitik in globaler Perspektive, Frankfurt am Main, S. 199-139.

1.1 Historische Entwicklung der (Sozial)politik in Peru seit den 1960er Jahren

Da die historische Entwicklung Perus bei der Gestaltung seiner Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielt, wird im Folgenden ein kurzer historischer Aufriss vorgenommen. Die Wurzeln des peruanischen Sozialsystems reichen bis in das 19. Jahrhundert zurück, aber in abhängigen Kolonien wie Peru war der Spielraum für Sozialpolitik lange Zeit gering. Erst seit den 1960er Jahren blickt das Land auf eine bewegtere sozialpolitische Entwicklung zurück. Ursachen für den Militärputsch und den Sturz des Präsidenten Fernando Belaúnde im Jahr 1968 waren bereits, neben den Guerillaaktivitäten, die sozialen Missstände. Die Regierung unter General Velasco Alvarado (1968-1975) führte zahlreiche Sozialreformen durch, von denen jedoch viele scheiterten. Wachsende soziale Unruhen und Proteste im Jahr 1977 sowie der externe Druck internationaler Finanzinstitutionen leitete die Re-demokratisierung ein und der konservativen General Francisco Morales Bermúdez verkündete am 28. Juli 1977 die Rückkehr zur Demokratie.[53] An den Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung im Jahr 1978 nahm die linksorientierte Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) unter Victor Raúl Haya de la Torre und die christlich-konservative Partido Popular Cristiano (PPC) teil. Im Jahr 1979 gab sich das Land eine progressive Verfassung. Die demokratischen „Gründungswahlen" im Jahr 1980 gewann erneut Belaúnde.[54] Damit brachte die Rückkehr zur Demokratie die alten politischen Eliten wieder an die Macht.[55] Es wurde zwar das universelle Wahlrecht (auch für Analphabeten) eingeführt, aber die politische Elite zeigte kaum Interesse an Sozialpolitik. Mit den Wahlen von 1980 war die erste Institutionalisierung der Demokratie abgeschlossen, aber die Regierung Belaúnde (1980-1985) kämpfte weiter gegen die Rolle des Militärs, den Sendero Luminoso und Menschenrechtsverletzungen. Die Regierung unter Präsident Alan Garcia (1985-1990) endete mit einer Hyperinflation und schweren Menschenrechtsverletzungen im Rahmen des Bürgerkriegs. Im Jahr 1992 kam es zum sogenannten *autogolpe* von Präsident Fujimori und die unter der Regierung Fujimoris zustande gekommene Verfassung von 1993 ist bis heute gültig. Im Jahr 1999 zog sich Peru aus dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte zurück. Unter der Übergangsregierung Valentín Paniagua (2000/2001) und der Regierung Alejandro Toledo (2001-2006) erlitten die demokratischen Institutionen einen starken Legitimationsverlust. Die rechtsstaatlichen Institutionen stehen bis heute vor notwendigen Reformen und die begonnene Dezentralisierung stockt. Während des Dezentralisierungsschocks im Jahr 2007 haben die Sektoren den Regionalregierungen zwar über 80 Kompetenzen (95%) zur Implementierung von politischen Maßnahmen übertragen, aber aus dem übereilten Transfer ergab sich eine Reihe von Problemen. Eine Studie aus dem Jahr 2014, die im Auftrag des peruanischen Rechnungshofes durchgeführt wurde, belegt, dass Kompetenzen übertragen wurden, ohne Mittel zu transferieren und Kapazitäten zu entwickeln.[56] *„Der Prozess des Kompetenztransfers war abrupt, ohne Schulungen etc. und jetzt ernten wir, was wir schlecht gesät haben."* **34 (E)**

[53] vgl. Merkel, Wolfgang 2010: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S. 218.
[54] vgl. Lynch, Nicolás 1999: Una tragedia sin heroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes, Peru 1980-1992, Lima, S. 114ff.
[55] vgl. Merkel 2010, S. 218.
[56] Contraloria General de la República 2014: Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Lima.

Nach dem Zusammenbruch der etablierten Parteien nach 1995 konnte sich auch kein stabiles Parteiensystem mehr entwickeln. Die Parteien zeichnen sich noch immer durch stark personalistische und klientelistische Strukturen aus. „Parteien in Peru steigen und fallen mit ihren Leitfiguren".[57] Zudem sind die sozialpolitischen Vorstellungen, Programme, Ziele und Interessen der Parteien schwach bzw. unterscheiden sich kaum voneinander. Auch die peruanischen Gewerkschaften verloren mit der Wirtschaftskrise der 1980er Jahre und der Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation an Einfluss. Laut Jorge Bernedo ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Privatsektor von etwa 33% im Jahr 1982 auf nur 3% im Jahr 1997 zurückgegangen.[58] Wie die folgenden Kapitel aufzeigen werden, hängen die sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen aufgrund der schwachen Parteien und Interessen stark von der jeweiligen Regierung ab.

1.2 Die Sozialpolitik Perus während der Strukturanpassungsjahre bis Ende der 1990er Jahre

„Die Fonds für Soziale Investitionen der 1990er Jahre waren vor allem Palliativmaßnahmen für punktuelle Gruppen." ***24 (E)***

Die Wirtschaftskrise der 1980er Jahre hatte auch für die peruanische Sozialpolitik gravierende Folgen: Einerseits hatte sich der sozialpolitische Unterstützungsbedarf vergrößert und andererseits führten Haushaltsdefizite zu Kürzungen bei sozialpolitischen Maßnahmen. Wie in vielen Ländern Lateinamerikas wurde zu Beginn der 1990er Jahre auch in Peru der wirtschaftliche Strukturwandel hin zum Neoliberalismus mit Maßnahmen begleitet, die den Armen durch die Anpassungsphase an ein neues Wirtschaftsmodell helfen sollten. Es wurden zwar enorme Programme, wie der Fonds für Soziale Investitionen, angestoßen, insgesamt aber war der Strukturanpassungskatalog (Reduktion der Preissubventionen, Personalabbau im öffentlichen Sektor, Privatisierung von Staatsunternehmen) auch in Peru aus sozialpolitischer Sicht ein Misserfolg und führte zu Kürzungen der Sozialausgaben und gravierenden Folgen für einkommensschwache Gruppen. Seither ist die Sozialpolitik Perus eine Politik zur Armutsminderung. Der peruanische Soziologe Nicolas Lynch beschreibt im Interview, dass *„in Peru bis in die 1990er Jahre nicht von Armut sondern von sozialer Gleichheit gesprochen wurde. Die Armut in Peru ist eine Erfindung der Weltbank und eine moderne Kategorie, in der Wohlstand nicht als die Situation einer Person oder einer gesellschaftlichen Gruppe in Bezug auf eine andere verstanden wird, sondern als die einer isolierten gesellschaftlichen Gruppe, die unter bestimmten Mangelsituationen leidet, wobei Sozialpolitik die Aufgabe hat, diese Mängel zu beseitigen."* **12 (E)**

Der Fujimorismus (1990-2000) verfolgte die Politik zur Armutsminderung vor allem mit konkreten, zentralisierten Programmen, die nicht auf einzelne territoriale Gebiete beschränkt waren. Nach 1995 wurden im Rahmen der Armutsreduzierung neue Sozialprogramme zur Grundsicherung und sozialen Infrastruktur eingeführt und Qualifizierungsmaßnahmen für unzureichend in das Erwerbsleben integrierte Menschen durchgeführt. Aber unter anderem aufgrund eines

[57] Merkel 2010, S. 241.
[58] vgl. Bernedo Alvarado, Jorge 1998: Visión integral del sindicalismo en el Perú, in: CIEDLA (Hrsg.): El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina, Buenos Aires, S. 279.

Rückgangs der landwirtschaftlichen Produktion durch das El-Niño-Phänomen 1997/98 stieg die Armut weiter an. In dieser Zeit bewirkte ein Nahrungsmittelprogramm bzw. die Verteilung von Lebensmittelkörben an die ländliche Bevölkerung zwar einen Rückgang der chronischen Unterernährung, aber die Ursachen von Mangelernährung wurden nicht beseitigt. Ländliche, abgelegene Gebiete mit hohen Armutsraten und Personen mit geringem Bildungsgrad (extrem Arme, Frauen etc.), wurden nicht erreicht.[59] Erst Ende der 1990er Jahre wurden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verstärkt integriert und Programme für spezifische Gruppen (Frauen, Jugendliche, Kleinunternehmer) eingeführt. Die Sozialpolitik wandelte sich von der Grundsicherung für einen kleinen Bevölkerungsteil zu einer allgemeineren Sozialpolitik, die erstmals Dienstleistungen einbezog (Auskunft, Beratung etc.). Auch der Umfang der Sozialgesetze erweiterte sich.

Seit den 1990er Jahren führte unter anderem der Kampf um Wählerstimmen zu einem kontinuierlichen Ausbau der sozialpolitischen Maßnahmen. Die Sozialpolitik diente oft als Instrument, um klientelistische Herrschaft bzw. Macht zu sichern und politische Ziele zu verfolgen.

1.3 Die Sozialpolitik Perus unter der Amtszeit Toledos (2001-2006)

Während Toledos Amtszeit (2001-2006) entstanden aus dem Versuch, alle Ernährungshilfeprogramme in einem einzigen, koordinierten Programm zusammenzufassen, erste Diskussionen über die Gestaltung einer zukünftigen Sozialpolitik. Trotz der Gründung des Dialograums zur Armutsbekämpfung (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, MCLCP) im Jahr 2001 und der Namensänderung des Ministeriums zur Förderung der Frau und der Menschlichen Entwicklung (PROMUDEH) in Ministerium für Frauen und Sozialentwicklung (MIMDES) im Jahr 2002 blieb die Sozialpolitik zunächst eine drittrangige Angelegenheit eines Vizeministeriums. Erst im Jahre 2004 legte Peru erstmals konkrete Zielwerte für die Armutsminderung fest und entwickelte Instrumente und Indikatoren zur Bewertung der erzielten Fortschritte. Der Anteil untergewichtiger Kinder, die Säuglings- und Müttersterblichkeit, die Lebenserwartung und Chancen durch Bildung wurden als wichtige Indikatoren herausgestellt. Im Jahr 2004 wurde erstmals öffentlich und sektorübergreifend eine nationale Strategie zur Lösung des Armutsproblems diskutiert und es entstanden drei Strategien zu den Themen: Überwindung der Armut, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit. Alle involvierten Sektoren erarbeiteten eigenen Pläne bzw. eine Matrix mit verschiedenen Aktivitäten im Rahmen dieser großen Strategie. Am Ende von Toledos Amtszeit wurde JUNTOS, ein Programm konditionierter Transferleistungen, geschaffen, das als Sonderprogramm beim Ministerrat angesiedelt war. Die Regierung Toledo assoziierte das Soziale noch im Wesentlichen mit Sozialprogrammen, aber das Verdienst von Toledo war die Einführung von Sozialprogrammen unter dem Aspekt der Trennung von „Fähigkeiten und Chancen“, die den Armutsbekämpfungsansatz bis 2011 bestimmte.

[59] vgl. Leisering/ Buhr/ Traiser-Diop 2006, S. 168f..

1.4 Die Trennung von Wirtschafts- und Sozialpolitik

In Peru galt die Sozialpolitik lange nicht als eine zentrale Staatspolitik, sondern die Wirtschaftspolitik war die richtungsweisende Politik. Wie in anderen Ländern Lateinamerikas ging man auch in Peru lange davon aus, dass eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und ein hohes Wirtschaftswachstum die Grundbedingungen zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze seien. Es bestand die Vorstellung, dass man auf den Trickle-Down-Effekt warten müsse, d.h. dass Wirtschaftswachstum und Wohlstand der Reichen auf die Lebensverhältnisse der armen Bevölkerung durchsickern würden. *„Die Trickle-Down Sichtweise kam nicht so sehr von außen, sondern ging von unseren eigenen Beamten aus."* **23 (E)** Diese Trennung von Wirtschafts- und Sozialpolitik erschwert es bis heute, Maßnahmen miteinander abzustimmen und Synergien herzustellen. *„Eines der großen Probleme des Landes ist, dass die wirtschaftspolitischen Ziele bis heute nicht mit den Zielen des sozialen Wohlstandes der Bevölkerung in Einklang gebracht werden."* **40 (A)** *„Auch die Internationale Kooperation hat die Integration von Sozial- und Wirtschaftspolitik in Peru nicht geschafft."* **35 (C)** Der Mehrjährige Makroökonomische Rahmen (Marco Multianual Macroeconómico), ein Leitdokument für öffentliche Politiken, beinhaltete bis zum Jahr 2011 ausdrücklich Ziele zur Armutsreduzierung, aber aktuell findet man darin keine explizite Formulierung von Zielen der öffentlichen Sozialpolitik, sondern lediglich zu Beginn einen kurzen, allgemeinen Absatz zum Thema. Ein Experte beschreibt die gegenwärtige wirtschaftliche Situation Perus wie folgt: *„Aktuell gibt kein großes Wachstum, weil Innovationen fehlen. Ein Küstenstreifen in Norden des Landes produziert landwirtschaftliche Erzeugnisse, der Regenwald verkauft Coca und der Rest verkauft Steine an China und die USA. Jede Region hat ihre Vorteile gegenüber anderen, aber keine Wettbewerbsvorteile. Die Wettbewerbsfähigkeit Perus sinkt im Jahr 2014 auf dem globalen Index um 13 Punkte. Die Herausforderung liegt darin, das Wachstum anzukurbeln, Wettbewerbsfähigkeit zu lernen und Institutionalität aufzubauen."* **13 (E)** Einige Experten gehen davon aus, dass eine Änderung des Wirtschaftsmodells, d.h. der Wechsel von einem exportorientierten, extraktivistischen Modell, hin zu einem Modell der Diversifizierung der Produktion, zu einer besseren Sozialpolitik führen würde. *„Wir brauchen ein neues Wirtschaftsmodell, damit es einen Inklusionsprozess geben kann. Die Sozialprogramme erleichtern lediglich die Situation. Um zu einer allgemeinen Sozialpolitik überzugehen, muss man ein Bildungs-, Gesundheits- und Rentensystem aufbauen. Stattdessen wird das Gesundheitssystem privatisiert und das Rentensystem erreicht nur 30% der Peruaner über 70 Jahre. Die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten würde Arbeitsplätze generieren."* **12 (E)**

2. Nationaler institutioneller Kontext und sozialpolitische Akteure in Peru

Im folgenden Kapitel wird der nationale institutionelle Kontext, in dem sozialpolitische Akteure in Peru agieren und Entscheidungen treffen, dargestellt. Sowohl der normativ-rechtliche Rahmen nationaler Sozialpolitik als auch die staatlichen Akteure und sozialpolitischen (Steuerungs)Instrumente werden an dieser Stelle einbezogen.

2.1 Der normativ-rechtliche Rahmen nationaler Sozialpolitik

Peru verfügt im Bereich sozialer Sicherung über zahlreiche internationale und nationale Rechtsinstrumente. Mit der Ratifizierung der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen“ hat Peru zugestimmt, jedem Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf soziale Sicherheit einzuräumen. Die nationale Sicherungspolitik in Peru beruft sich meist nicht auf die allgemeinen Menschenrechte, sondern auf die Programmatik der Armutsbekämpfung. Darüber hinaus hat Peru eine Reihe von Konventionen über menschliche Grundrechte, über den Schutz der Kinder und Jugendlichen, Indigenen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, die Gleichheit der Geschlechter und in den Bereichen Gesundheit und Bildung unterzeichnet. Im peruanischen Außenministerium gibt es eine Abteilung für soziale Angelegenheiten, die mit den zuständigen Sektoren und den bi- und multilateralen Akteuren die Themen koordiniert. In welchem Umfang Peru diese internationalen Regeln befolgt bzw. nicht einhält (Compliance), konnte im Rahmen der Arbeit nicht eingehend untersucht werden. In der politikwissenschaftlichen Forschung zur Compliance existieren unterschiedliche Perspektiven.[60] Der Völkerrechtler Louis Henkin geht in seinem Ansatz davon aus, dass die meisten Staaten die Regeln bzw. Vorschriften des Völkerrechts einhalten und dass es nur zu Befolgungsproblemen kommt, wenn die Regel unklar formuliert ist oder in Entwicklungsländern die für die Einhaltung nötigen technischen, finanziellen oder administrativen Voraussetzungen fehlen.[61] Hiervon wird auch in Peru ausgegangen, aber an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Compliance auch noch nicht bedeutet, dass die Zielerreichung bzw. Problemlösung effektiv ist.

Auf nationaler Ebene ist die wichtigste institutionelle Voraussetzung der peruanischen Sozialpolitik die nationale Verfassung aus dem Jahr 1993. Hier werden sozioökonomische Rechte garantiert, wie der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Sozialversicherung, Bildung und Wohnung. Der Abschnitt I „Mensch und Gesellschaft“ der Verfassung besagt, dass „die Verteidigung des Menschen und die Achtung seiner Würde das oberste Ziel der Gesellschaft und des Staates sind“. Im Artikel 2 nehmen 24 Abschnitte Bezug auf die Menschenrechte. Der Acuerdo Nacional (nationale Vereinbarung), der am 22.07.2002 von Repräsentanten der Zivilgesellschaft und der Regierung unterzeichnet wurde, beinhaltet eine Reihe sozialpolitischer Ziele bis 2022: die Armutsreduzierung, die Förderung der Chancengleichheit, der universelle Zugang zu öffentlicher Bildung und Gesundheit, die Ausweitung und Stärkung des Gesundheitsdienstes, der Zugang zu würdiger und produktiver Arbeit, die Stärkung der Familie und der Schutz von Kindern und Jugendlichen. Auch der von der Regierung per Dekret im Jahr 2011 verabschiedete Plan Bicentenario (Entwicklungsplan Perus bis 2021), der sich an den Menschenrechten und dem Acuerdo Nacional orientiert, beinhaltet sozialpolitische Ziele mit konkreten quantifizierten Indikatoren in den Bereichen Armutsreduzierung, Gesundheit, Bildung etc., zu deren Zielerreichung unter anderem die Interventionen des im Jahr 2011 geschaffenen Ministeriums für Entwicklung und Soziale Inklusion (MIDIS) beitragen sollen.

[60] vgl. Hofmann, Wilhelm/ Dose, Nicolai/ Wolf, Dieter 2007: Politikwissenschaft, Konstanz, S. 280.
[61] vgl. Henkin, Louis 1968: How Nations Behave. Law and Foreign Policy, London.

2.2 Zentrale nationale Akteure und (Steuerungs-)Instrumente der Sozialpolitik

In den letzten Jahren haben unterschiedliche nationale Akteure und Faktoren zur Entwicklung der peruanischen Sozialpolitik beigetragen. Der Nationalstaat, auf den sich diese Arbeit hauptsächlich konzentriert, ist die wichtigste Adresse auf der Suche nach sozialpolitischen Problemlösungen. Er ist im Bereich Sozialpolitik intern in komplexe Beziehungsgeflechte eingebunden, genießt große öffentliche Aufmerksamkeit und steht gleichzeitig unter öffentlichem Druck.

Bis 2011 waren laut Gesetz die wichtigsten sozialpolitischen Instanzen der Regierung der Ministerrat (Presidencia de Consejos de Ministros – PCM) und das am PCM angesiedelte Technische Sekretariat des Interministeriellen Ausschusses für soziale Angelegenheiten (ST-CIAS). Verschiedene Sektorministerien (Bildung, Gesundheit, Frauen, Arbeit, Produktion etc.), Staatsadministrationen und Behörden waren vor allem für die Planung und Implementierung sozialer Programme verantwortlich. Bis zur Gründung des neuen Ministeriums für Entwicklung und Soziale Inklusion (MIDIS) im Oktober 2011 gab es zwischen den Ministerien und Behörden beachtliche Koordinierungsdefizite und Überschneidungen. Die Arbeit des Technischen Sekretariats ST-CIAS, das die interministerielle Koordination sozialpolitischer Maßnahmen steuern sollte, wurde vor allem durch personelle und finanzielle Schwäche eingeschränkt.

Nach dem Regierungswechsel 2011 folgte die Übertragung der Verantwortung für soziale Fragen an das neue Ministerium für Entwicklung und Soziale Inklusion. Das MIDIS ist seither zuständig für die Implementierung der fünf größten Sozialprogramme des Landes und für die Entwicklung, Umsetzung und das Monitoring von öffentlichen Sozialpolitiken. Der Interministerielle Ausschuss für Soziale Angelegenheiten (CIAS), der aus 10 Ministern besteht und regelmäßig tagt, wurde in das MIDIS integriert. Der Ausschuss CIAS, mit dem Technischen Sekretär an der Spitze, ist nach wie vor der institutionelle Rahmen, innerhalb dessen sich alle für die Sozialpolitik relevanten Sektoren miteinander abstimmen sollen. Der Ausschuss behandelte beispielsweise sektorübergreifend das Thema Priorisierung der frühkindlichen Entwicklung. Von einem anfangs kleinen Ministerium mit knapper Finanzzuweisung hat sich das MIDIS inzwischen zu einem etablierten Ministerium und Kompetenzträger für soziale Fragen entwickelt und war maßgeblich für die politische Durchsetzung verstärkter sozialpolitischer Maßnahmen der letzten Jahre verantwortlich. Zudem unterstützen das Wirtschafts- und Finanzministerium (Ministerio de Economía y Finanzas, MEF), das Außenministerium (Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE) und verschiedene Sektorministerien die sozialpolitischen Prozesse seit 2011. Von den verschiedenen Ministerien wurden seither wichtige Gutachten in Auftrag gegeben, die entscheidende Inputs für die sozialpolitische Gesetzesentwicklung lieferten.

Bis zur Gründung des MIDIS spielte das Wirtschafts- und Finanzministerium eine wichtige Rolle beim Design der Sozialpolitiken und -programme, aber seit der Gründung konzentriert sich das MEF auf die Kontrolle der öffentlichen Sozialausgaben, unterstützt Monitoring- und Evaluierungsprozesse im sozialen Bereich und erarbeitet Richtlinien für die Messung sozialer Ergebnisindikatoren. *„Das MEF arbeitet mit den Sektoren zusammen, damit diese ihre Ergebnisse bestimmen und verfolgen. Die Evaluierungen des MEF enthalten auch Empfehlungen, die die evaluierten Institutionen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes umsetzen müssen.“* **05 (E)** Der

sozialpolitische Fokus des MEF hat sich geändert. Bis zum Jahr 2014 hat das MEF das Budget auf Grundlage der „Armutslandkarten" zugewiesen, aber inzwischen spricht man auch im MEF von universalen Programmen und allgemeinen sozialen Rechten, d.h. dem gleichen Recht aller Menschen auf Gesundheit, Grundbildung usw. *„Dass Peru inzwischen als Land mittleren Einkommens gilt, hat das MEF dazu gezwungen, seinen sozialpolitischen Ansatz zu überdenken. Der Staat muss im Jahr 2014 seinen Bürgern die grundlegenden sozialen Rechte garantieren und das MEF stellt dafür das Budget zur Verfügung."* **03 (E)**

3. Darstellung der aktuellen sozialpolitischen Probleme in Peru (Reformnotwendigkeit)

Im Folgenden wird ein Überblick über die sozialen Merkmale der Bevölkerung bzw. den Stand der sozialen Entwicklung im kulturell vielschichtigen und heterogenen Land Peru gegeben.

Aktuelle Daten aus dem Jahr 2015 bestätigen Erfolge bei der Armutsminderung, dennoch fällt die Bilanz bezüglich der Armutsreduzierung insgesamt ambivalent aus: Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes (INEI) konnte die (Einkommens)Armut von 54,8% im Jahr 2001 auf 22,7% im Jahr 2014 reduziert werden und die extreme Armut von 9,5% im Jahr 2009 auf 4,3 im Jahr 2014.[62] *„Inzwischen ist Peru beim harten Kern der Armut angelangt. Aufgrund der Situation im ländlichen Raum (Migration an die Küste und in Städte, Vertreibungen durch große Bergbauunternehmen etc.) wird es immer schwieriger die Zahlen weiter zu senken."* **06 (E)** Die Armutsindikatoren haben sich aufgrund der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Landes und vor dem Hintergrund der Einführung zahlreicher Sozialprogramme (Ernährungssicherungs- und Gesundheitsprogramme etc.) und dem direkten cash-Transfer an besonders arme Haushalte, positiv entwickelt. Es existieren verschiedene Studien, die den Rückgang der Armut zum Großteil auf das Wirtschaftswachstum zurückführen. Trotz des seit 10 Jahren andauernden Wirtschaftsaufschwungs gibt es aber noch immer Bereiche und Sektoren, die nicht vom Wachstum profitieren, und die wirtschaftliche und territoriale Ungleichheit in Peru ist nach wie vor groß. Wachstum wird vor allem im Küstenstreifen verzeichnet, weil dort die strukturellen Bedingungen besser sind als im Hochland und dem Regenwald. Es besteht weiterhin eine Kluft zwischen Stadt und Land, zwischen arm und reich, zwischen Bildung in der Stadt und auf dem Land und zwischen Mann und Frau. In seinem Artikel „La Miseria de los Pobretólogos" aus dem Jahre 2014 richtet sich der Soziologe Nicolás Lynch gegen diejenigen, die die Armut messen wollen: *„In Peru wird Armut am Einkommen gemessen und jemand, der mehr als 292 Soles (ca. 82 Euro) im Monat verdient, gilt nicht als arm. Gemäß dieser Messung ist die Armut in Peru in den letzten 10 Jahren von 54% auf 23% gesunken. Ein weiteres Maß, das auf der Deckung der Grundbedürfnisse basiert, ergibt eine geringere Armutsreduktion. Aber man sollte nicht den fehlenden Wohlstand messen, sondern die Ungleichheit, die mit der relativen Position der verschiedenen Formen der Armut in einem gesellschaftlichen System zu*

[62] Instituto Nacional de Estadistica e Informatica (INEI) 2015: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2014. Informe técnico, Lima.

tun hat. Die relative Position in einem gesellschaftlichen System kann man über Bedingungen und Chancen verbessern. Das hat die Soziologie bereits vor 150 Jahren festgestellt."[63]

Der GINI-Koeffizient von Peru verändert sich seit Jahrzehnten nicht bedeutend und liegt im Jahr 2013 bei 48,1 Punkten.[64] Auch der Arbeitsmarkt hat kaum vom Wirtschaftswachstum profitiert und Peru ist noch immer durch ein rasches Wachstum des informellen Sektors bzw. einen Anstieg der Zahl der informell Beschäftigten gekennzeichnet, die oftmals keinen Zugang zu sozialer Sicherheit haben. Im August 2014 schreibt Juan Infante sehr treffend: *„La informalidad no es un problema del Perú, es el Perú"* (Die Informalität ist kein Problem von Peru, die Informalität ist Peru).[65] Laut ILO liegt die Informalitätsrate 2012 bei 68,6%[66], das INEI spricht im Jahr 2013 von 73,7% der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung[67], und das Arbeitsministerium geht davon aus, dass der Anteil der Bevölkerung, die über eine würdige Beschäftigung nach Definition der ILO verfügt, d.h. mit Rechten und einem festen Arbeitsverhältnis, bei nur 12% liegt[68]. Das heißt, von der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung von 16 Millionen Menschen haben nur 1,8 Million Menschen einen Arbeitsplatz, der international als Arbeitsplatz in der modernen Wirtschaft anerkannt ist. Viele derjenigen, die im Jahre 2014 nicht mehr als arm gelten, gehören zum informellen Sektor, was wiederum die Nachhaltigkeit der Armutsreduzierung in Frage stellt. *„Von den 73,7% informell Beschäftigten können sich weniger als 10% einen Lebensstandard leisten, der über den Mindestbedürfnissen liegt. Die überwältigende Mehrheit arbeitet zum Überleben. Unter solchen Bedingungen kann sich kein Land entwickeln."* **12 (E)**

Deutliche Fortschritte sind hingegen im Bereich der Grundbedürfnisbefriedigung zu beobachten. Peru konnte seit 2007 die Unterernährung senken und Verbesserungen hinsichtlich des Schulbesuchs und der Alphabetisierung erzielen. Die Alphabetisierungsrate konnte von 85,6% (Frauen) bzw. 95,1% (Männer) im Jahr 2005 auf 90,7% (Frauen) und 96,6% (Männer) im Jahr 2013 verbessert werden.[69] Die Müttersterblichkeit während der Schwangerschaft und Geburt (Sterbefälle pro 100.000) konnte von 185 (2004) auf 93 im Jahr 2010 gesenkt werden.[70] Insgesamt konnte das Gesundheitssystem bzw. der öffentliche Sektor, der die dominante Rolle bei der Bereitstellung medizinischer Einrichtungen spielt, in den letzten Jahren erweitert und qualitativ verbessert werden. Kostenlose oder günstige Gesundheitsleistungen werden für Angehörige unterer Einkommensgruppen, die Landbevölkerung und ethnische Minderheiten angeboten. Auf der anderen Seite liegt die Säuglingssterblichkeit (Sterbefälle pro 1000 Geburten) noch immer bei 16 (2013).[71] Seit 2012 gab es Einbrüche bzw. Stagnation in einigen Indikatoren, so ist die Anämie bei Kindern zwischen 6 und 35 Monaten, die zunächst von 56,8% (2007) auf

[63] http://www.otramirada.pe/la-miseria-de-los-pobret%C3%B3logos (11.06.2015)
[64] http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient (16.07.2015)
[65] https://2mil32.lamula.pe/2014/08/03/la-informalidad/juaninfante/ (04.08.2014)
[66] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245621.pdf (22.04.2015)
[67] http://www.inei.gob.pe/buscador/?tbusqueda=Informalidad (22.04.2015)
[68] http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=86&tip=86 (22.04.2015)
[69] http://www.inei.gob.pe/buscador/?tbusqueda=alfabetizacion (04.05.2015)
[70] Instituto Nacional de Estadistica e Informatica (INEI) 2014: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES. Nacional y Departamental 2013, Lima, S. 403.
[71] http://www.inei.gob.pe/buscador/?tbusqueda=mortalidad+infantil (03.02.2014)

41,6% (2011) gesunken war, im Jahr 2012 wieder auf 44,5% angestiegen.[72] In der Region Puno bspw. stieg die Anämie bei Kindern von 61,5% im Jahr 2012 auf 65,8% im Jahr 2013 an.[73] Probleme gibt es auch bei der medizinischen Versorgung mit Impfungen. Die Impfstoffe kommen u.a. aufgrund von Logistikproblemen nicht an, und die Polio-Impfrate sank von ca. 90% (2008-2011) auf 70,8% im Jahr 2013."[74] Auch im Bereich Altersarmut steht das Land noch vor Herausforderungen, da bisher nur 15,9% der über 65 Jährigen eine beitragsfreie Rente erhalten.[75]

Peru hat im letzten Jahrzehnt ein stetiges Wirtschaftswachstum, eine Verringerung der Armut und Verbesserungen bei den sozialen Indikatoren erreicht. Dennoch liegt das Lebensniveau im erdölreichen Staat noch immer weit unter dem vergleichbarer Staaten und das Land ist weiterhin von sozialer Ungleichheit und auffälligen Einkommensunterschieden gezeichnet. Während einige Bevölkerungsteile (vor allem in den Städten) Zugang zu allen Gütern und Dienstleistungen einer modernen Gesellschaft haben, leben noch immer Menschen in ländlichen Gebieten, ohne ihre Grundbedürfnisse (Strom, Wasser und Abwasser) befriedigen zu können. Trotz der Fortschritte werden soziale Leistungen nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt und Bildung, Gesundheit und soziale Absicherung sind oft nur für Bevölkerungsgruppen in bevorzugten Regionen verfügbar. Die ländliche Bevölkerung und die im informellen Sektor Tätigen sind noch immer in hohem Maße von existenzieller Unsicherheit betroffen.

4. Sozialpolitische Reformpolitik 2006 bis 2014 - Inhalte und Reichweite (Reformdynamiken)

Sozialpolitische Reformen sind oft erst langfristig wirksam und Wohlfahrtsstaaten verhalten sich wie „elephants on the move"[76].

Im Zentrum des folgenden Kapitels steht die Analyse peruanischer Sozialreformpolitik zwischen den Jahren 2006 und 2014. Die sozialpolitische Entwicklung wird anhand a. der programmatischen Dynamiken der Regierungen Alan García (2006-2011) und Ollanta Humala (2011-2014) und b. der Dynamik der Sozialausgaben („gasto social") und des Inklusionsgrades nachvollziehbar gemacht. Ein Staat kann verschiedene sozialpolitische Aufgaben wahrnehmen: Er kann soziale (Dienst-)Leistungen anbieten, Gelder umverteilen oder Märkte regulieren. Das folgende Kapitel bezieht sich in erster Linie auf die sozialen (Dienst)-Leistungen, die der peruanische Staat anbietet. Es werden die Ansätze der letzten beiden Regierungen untersucht, mit denen sie auf die aktuellen sozialpolitischen Herausforderungen reagierten.

[72] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2012: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), Lima.
[73] Ebenda.
[74] Dirección General de Estadística e Informática del MINSA und MCLCP 2012: Altera: Situación de la vacunación a los menores de 3 años, Lima, Peru.
[75] International Labour Office (ILO) 2014: World Social Protection Report 2014/2015. Building economic, inclusive development an social justice, Geneva, S. 265.
[76] Hinrichs, Karl 2001: Elephants on the Move. Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries, in: Leibfried, Stephan (Hrsg.), Welfare State Futures, Cambridge, S. 77-102.

4.1 Programmatische Dynamiken unter der Regierung Alan García (2006-2011)

Die programmatische Formulierung der Sozialpolitik unter Toledo (2001-2006) (vgl. Kapitel III, 1.3) und unter Alan García (2006-2011) zeigt eine gewisse Kontinuität. Auch für die Regierung Alan Garcia hatte das Thema Armutsbekämpfung Priorität, blieb aber der wirtschaftlichen Stabilisierung untergeordnet. Wirtschaftswachstum begleitete die Sozialpolitik und die Regierung operierte in einem günstigen makroökonomischen Rahmen, obwohl die letzten zwei Jahre der Regierungsperiode mit der internationalen Krise und deren Auswirkungen zusammenfielen.

Die Regierung unter Alan García strebte einige Reformen für eine effizientere Sozialpolitik an und leitete verschiedene Maßnahmen ein, die allerdings nicht alle in vollem Umfang umgesetzt wurden. Zunächst begann die Regierung den Interministeriellen Ausschuss für soziale Angelegenheiten (CIAS) als Koordinationsinstanz zu stärken und es gab gemeinsame Sitzungen und Annäherungen der Minister, die für soziale Angelegenheiten zuständig waren. Das Technische Sekretariat des Interministeriellen Ausschusses für soziale Angelegenheiten (ST-CIAS) wurde sowohl personell als auch finanziell gestärkt und arbeitete mit den verschiedenen Sektoren zusammen, um zu sehen, wo es Berührungspunkte und mögliche Synergien gab. Zudem förderte das Sekretariat die Abstimmung zwischen den drei Regierungsebenen (national, regional und lokal). Obwohl sich in den fünf Regierungsjahren unter Alan García herauskristallisierte, dass die ST-CIAS kein zwingendes Mandat zur Koordination hatte und deshalb nur bedingt funktionierte, wurde von diesem Ausgangspunkt aus die erste, wirklich koordinierte sozialpolitische Aktion geschaffen: die nationale Strategie CRECER („Wachsen“). Die Strategie konzentrierte sich auf die Reduzierung von Armut und Unterernährung bzw. die Versorgung der am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen in Gebieten extremer Armut und förderte regionale Koordinationsstrategien. Laut der ersten MIDIS-Ministerin Carolina Trivelli war *„die Strategie CRECER der erste, sehr gute Schritt in Richtung einer guten Sozialpolitik, denn es wurde ein multisektorieller Konsens erreicht, auch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und der internationalen Gemeinschaft.“* Im Rahmen der Strategie entstand mit unterschiedlichen Akteuren eine Diskussion über Strategien zur Bekämpfung der chronischen Unterernährung bei Kindern und gemeinsam wurde ein konzeptueller Rahmen entwickelt, funktionierende Praktiken und Akteure identifiziert und messbare Indikatoren festgelegt. *„Die Regierung versuchte CRECER und die multisektorielle Koordination voranzutreiben.“* **24 (E)** Eine zentrale Idee der Strategie CRECER war die Koordinierung auf lokaler Ebene. In einigen armen Regionen konnte, auch mit Hilfe der internationalen Kooperation, ein Koordinierungsprozess zwischen den Sektoren erreicht werden und konkrete Pläne zur Implementierung von CRECER erarbeitet werden. Zum Beispiel gab es CRECER WARI in Ayacucho und CRECER Puno.

Im ersten Jahr der Regierung unter Alan García wurden ca. 4 Milliarden Soles (ca. 1 Mrd. Euro) in 76 Sozialprogramme investiert. Um Transaktions- und Verwaltungskosten einzusparen, der Korruption effektiver vorzubeugen und das *targeting* zu verbessern, wurden im Jahr 2007 zahlreiche Sozialprogramme fusioniert bzw. gebündelt. Nach der Reduzierung von 82 auf 26 Programme wurden im Jahr 2008 23 Sozialprogramme evaluiert und zahlreiche Mängel festgestellt, woraufhin die Verbesserung der Planungsprozesse eingeleitet und Programmmitarbeiter im Bereich Projektmanagement, - planung, -monitoring und -evaluierung geschult wurden.

Eine weitere große Reform unter Alan Garcías Regierung war die Einführung der ergebnisorientierten Haushaltsführung im Jahr 2008, das heißt eine auf Zielen und messbaren Indikatoren basierende Haushaltsplanung. Im Jahr 2010 wurde zudem erstmalig ein Mehrjähriger Sozialrahmen (Marco Social Multianual) erstellt. Über das sozialpolitische Weißbuch sollten Kommunikationsprozesse zwischen sozialpolitischen Akteuren und eine mittel- und langfristige soziale (Haushalts-)Planung initiiert werden.[77] Desweiteren fokussierte Alan García soziale Investitionsprogramme wie „Agua para Todos" (Wasser für alle) und erweiterte das konditionierte Transferprogramm JUNTOS. *„Die Regierung unter García hat viel Energie in das Programm JUNTOS gesteckt, hat es abgeschirmt, damit es wachsen und sich konsolidieren konnte."* **24 (E)**

Mit der der Formulierung der nationalen Strategie CRECER und der Fusion und Verbesserung der Sozialprogramme wuchs die Sozialpolitik unter der Regierung Garcia erstmalig über reine Sozialprogramme hinaus. Insgesamt konnte die Regierung einige Erfolge bei der Erreichung sozialer Ziele verzeichnen. Die Erfolge werden, neben dem stetigen Wirtschaftswachstum, vor allem auf die verbesserten Beziehungen zwischen den Sektoren und den Regierungsebenen und einer Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Sozialprogramme zurückgeführt. Die Indikatoren in den Bereichen Armut, Anämie und chronische Unterernährung bei Kindern bestätigen die Erfolge der Bemühungen. Die Reduzierung der chronischen Unterernährung verlief in Peru, im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt, in dieser Regierungsperiode schnell. Trotz dieser Erfolge und positiven Ansätze waren der politische Wille und die institutionellen Rahmenbedingungen für Reformen unter der Regierung noch immer schwach und weitergehende, strukturelle Reformen im sozialpolitischen Bereich blieben aus. Die Regierung strebte zwar selbstdefinierte, sozialpolitische Ziele an aber internationale Akteure spielten eine große Rolle bei der Entscheidungsfindung. Kritisiert wird auch, dass auch unter García weiterhin eine eher assistenzialistische Sicht der Sozialpolitik vorherrschte und die Ungleichheit sich verschärfte.

4.2 Programmatische Dynamiken unter der Regierung Ollanta Humala (2011-2014)

Bei den letzten Wahlen im Jahr 2011 reagierte der Präsidentschaftskandidat Ollanta Humala auf die große soziale Ungleichheit im Land und die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Botschaft des Kampfes gegen diese Ungleichheit und der Priorisierung der sozialen Sicherung. Ein grundlegender Unterschied zwischen den beiden letzten Regierungen liegt in deren sozialpolitischem Diskurs. Während für García die wirtschaftliche Stabilität an oberster Stelle stand, warnte Humala im politischen Diskurs, dass soziale Ungleichheit und schlechte Grundbedürfnisbefriedigung für die sozio-ökonomische Entwicklung Perus negativ sein könnten. Der Kandidat propagierte im Wahlkampf eine Stabilisierungspolitik gemeinsam mit dem Ausbau des Sozialstaats. Er signalisierte eine Wende in der Sozialpolitik und warb in der Öffentlichkeit für schärfere Fokussierung auf Bedürftige, Universalisierung der Sozialleistungen, Partnerschaft zwischen Staat, NGOs und dem Privatsektor und Akzeptanz von Programmen zum direkten

[77] vgl. Abugattás Fatule, Javier 2010: Integración de políticas nacionales en el Perú. Aprendiendo de experiencias como funcionario público 2005-2006, Lima, Peru, S. 23.

Einkommenstransfer an Arme. Zudem versprach er den Ausbau der Pensionen, der Kranken- und Arbeitslosenversicherung, der Schulbildung und mehr Mitbestimmung. Der neue sozialpolitische Ansatz sollte darin bestehen, das Engagement der betroffenen Bevölkerungsgruppen zu aktivieren. Dazu sollten Empowerment-Strategien in die staatlichen Sozialprogramme aufgenommen werden. *„Der politische Diskurs des Kandidaten Humala griff die internationale Debatte auf, und er setzte sich in seiner Kampagne stark für die Idee ein, dass man nicht nur die Armut, sondern die Ungleichheit bekämpfen muss. Humala unterschied die Politik zur Armutsbekämpfung von etwas, was die Ungleichheit verringern könne, aber er hatte keine Vorstellung davon, was zu tun sei, um dieses Wahlversprechen einzuhalten."* **08 (A)**

Nach dem Wahlsieg betrachtete Präsident Humala, der sich den Kampf gegen die Ungleichheit auf die Fahnen geschrieben und mehr Inklusion versprochen hatte, die fehlende Institutionalität auf höchster Ebene als eines der Hauptprobleme bei der Lösung der sozialen Probleme und gründete im Oktober 2011 das MIDIS. *„Zu diesem Zeitpunkt ging es der peruanischen Wirtschaft sehr gut, Peru war im Ranking von Platz 12 auf Platz 2 in der Region aufgestiegen, aber laut Human Development Index lag Peru bei den sozialen Indikatoren auf Platz 14 der Region."* **24 (E)** Die erste Ministerin Carolina Trivelli versuchte diese Probleme sichtbar zu machen: *„Ich begann mit einem Diskurs, der die Leute brüskierte. Ich sagte, schaut her, im Durchschnitt geht es Peru sehr gut, aber es gibt eine Gruppe von Peruanern, die sich immer mehr vom Durchschnitt entfernen. Aufgabe des MIDIS ist es, diese Gruppe näher an den Durchschnitt heranzuführen. Ich sage nicht, dass das MIDIS sie aus der Armut herausholen wird, aber wir werden versuchen, sie an den Durchschnitt anzunähern, damit auch sie spüren, dass es Peru besser geht. Es handelt sich um 5 Millionen Peruaner - das ist eine ganze Menge."* **24 (E)**

Da das MIDIS nicht mit einem klaren Konzept geschaffen wurde, blieb in der Gründungsphase viel Raum für Diskussionen. Die Koordinationsfunktionen des MIDIS, die Professionalisierung der Sozialverwaltung und die Einführung von Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten, sowohl als Teil der Steuerung als auch zur Anpassung öffentlicher Sozialpolitiken, wurden diskutiert. Ferner wurde die Idee einer Informations- und Transparenzkomponente für die Nutzer sozialer (Dienst)Leistungen und die peruanische Öffentlichkeit erörtert.

Das MIDIS wurde relativ schnell von einem Team von Experten und Wissenschaftlern und einer professionellen Ministerin geschaffen. Dabei wurden positive Maßnahmen vorheriger Regierungen übernommen und gleichzeitig neue sozialpolitische Normen und Instrumente eingeführt. Die Koordinierung der Politiken im Kampf gegen die Unterernährung war z.B. bereits ein Schwerpunkt vorheriger Regierungen. *„Das MIDIS hat zunächst anerkannt und aufgegriffen, was zuvor erreicht wurde, z.B. mit CRECER im Bereich Unterernährung. Die aktuelle Sozialpolitik wurde nicht mit dem MIDIS erfunden. Im Gegenteil, die Politik geht auf vorherige Regierungen zurück und soll schrittweise verbessert und konsolidiert werden.* **24 (E)**

„Soziale Inklusion ist eine Marke der Regierung Humala." **40 (A)** Da die Regierung einen Inklusionsansatz verfolgte, wurde zunächst eine Debatte über eine Sozialpolitik eröffnet, die sich auf ausgeschlossene Bevölkerungsteile konzentrierte. Gefährdete Bevölkerungsgruppen, die nicht angemessen und flächendeckend versorgt worden waren, wurden identifiziert. Anschließend führte das MIDIS Sozialprogramme zusammen, um die am stärksten von der Ausgren-

zung betroffene Bevölkerung über Infrastrukturprogramme, Programme zur ländlichen Entwicklung und Grundversorgung zu erreichen. Im Januar 2012 wurden dem MIDIS offiziell die folgenden fünf großen Sozialprogramme übertragen: das Conditional Cash Transfer Programm JUNTOS, das Schulspeisungsprogramm Qali-Warma, das Programm zur Förderung frühkindlicher Entwicklung Cuna Más, der Kooperationsfonds für Sozialentwicklung FONCODES und das Rentenprogramm Pensión 65. Diese Programme existierten bereits unter der Vorgängerregierung, aber das Programm PRONAA wurde in Qali-Warma umbenannt und WAWA-WASI in Cuna Más. Die Zusammenführung der fünf Programme unter einem Dach sollte einerseits Reformen in den Programmen ermöglichen, um diese auf operativer Ebene effektiver und kohärenter zu gestalten, und andererseits die Abstimmung zwischen ihnen erleichtern. Zuvor waren die Programme auf mehrere Ministerien verteilt und die Koordinierung erforderte große Anstrengungen. Durch die Übertragung der Programme an das MIDIS und eine Konzentration bzw. Koordinierung verschiedener Strategien zur Armutsbekämpfung in einer einzigen Institution wurde die Verbesserung der Sozialpolitik angestrebt. Nach der Übernahme der Programme überprüfte das MIDIS im Rahmen von intensiven Evaluierungen zunächst ihre Implementationsprozesse und die Zielerreichung und nahm Anpassungen vor. Im Schulspeisungsprogramm Qali Warma wurden z.B. die Lebensmittelrationen verbessert und das Programm stärker auf Bedürftige fokussiert. *"Die Kosten pro Bezugsberechtigtem sind heute höher, da die Lebensmittelrationen verbessert wurden, und das Programm auch an entlegenen Orten vertreten ist, die es früher nicht erreichte."* **08 (A)** Der Deckungsgrad der Programme Qali Warma, Cuna Más und Pensión 65 wurde ausgeweitet. Zusätzlich wurden das Stipendienprogramm Beca 18 und das Pilotprogramm HAKU WIÑAY, eine Maßnahme zur Förderung der lokalen Wirtschaft, eingeführt. Alle MIDIS-Programme verfügen seit 2011 über mehr institutionelle Stärke und höhere Budgts. Zudem wurde in allen Programmen der ergebnisorientierte Haushalt eingeführt und es gab Verbesserungen bei der Steuerung und den Interventionsmodellen, d.h. bei der Planung (Design, Produkte, Indikatoren), der Durchführung (Logistikketten) und den Monitoring- und Evaluierungssystemen.

Monitoring, Evaluierung und Fokalisierung sind wichtige Instrumente des MIDIS. Das Politik- und Evaluierungsteam des MIDIS ist verantwortlich für die kontinuierliche Verbesserung der Sozialprogramme des MIDIS, aber auch der Programme, deren Zuständigkeit in anderen Sektoren liegt. Im Bereich Evaluierung kooperiert das MIDIS mit dem Wirtschafts- und Finanzministerium. Die Direktion für Evaluierung des MIDIS erarbeitete Richtlinien für M&E, schuf gemeinsam mit den Sozialprogrammen einen Evaluierungsplan und *„förderte eine Kultur der kontinuierlichen Verbesserung."* **07 (E)** *„Unter anderem die Durchführung professioneller Evaluierungen auf internationalem Niveau hat dem MIDIS einen Ruf als technisch solides Ministerium eingebracht. Wir sind zu einem wichtigen Sprachrohr geworden."* **38 (E)** Die Fokalisierung, bei der es darum geht die sozioökonomische Situation der Bezugsberechtigten zu bestimmen, ist die gleiche wie bei der Vorgängerregierung. *„Der Algorithmus hat sich nicht geändert."* **05 (E)** Die Fokalisierung soll aber schrittweise perfektioniert werden.

Neben der Gründung des MIDIS gilt die Strategie "Incluir para Crecer" (Wachstum durch Inklusion) als weiterer sozialpolitischer Meilenstein der Regierung.[78] Nach langen Diskussionen über den Armutsbegriff wurde in der Strategie Armut als multidimensionales Problem beschrieben, d.h. als Mangel an Möglichkeiten in ökonomischen, sozialen, soziokulturellen, politischen und protektiven Bereichen. Der Ansatz von Amartya Sen über Armut, Gleichheit und Entwicklung[79] wurde einbezogen, d.h. Chancengleichheit wird als „Gleichheit der Fähigkeiten" verstanden und Wohlergehen wird durch Fähigkeiten erreicht. Die Strategie "Incluir para Crecer" entwirft eine Sozialpolitik auf der Grundlage des Lebenszyklus und legt sozialpolitische Ergebnisse und Ziele für den Zeitraum von 2011 bis 2016 fest. Die Ziele beinhalten zwei Komponenten: die Reduzierung der landesweiten, armutsbezogenen Gesamtwerte und die der sozialen Unterschiede. Die programmatischen Achsen der Strategie beziehen sich auf die Lebensphasen in einem Haushalt: Gesundheit, Ernährung und Entwicklung von Kindern, Bildung, Arbeit (wirtschaftliche Inklusion) und Schutz älterer Menschen. Für jede Phase legt das MIDIS Richtlinien und konkrete ergebnisorientierte Interventionen fest. Da sich die aktuelle Regierung, wie die Vorgängerregierung, mit ihren Maßnahmen auf die frühe Kindheit konzentriert, wurden zunächst Richtlinien im Bereich frühkindliche Entwicklung erarbeitet und mit mehreren Sektoren koordiniert. Im Rahmen der Achse Arbeit bzw. wirtschaftliche Inklusion wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen und zur Integration der Armen in die Marktwirtschaft empfohlen. FONCODES ist z.B. ein Programm zur Verbesserung wirtschaftlicher Chancen. Alle Sozialprogramme wurden den Inklusionsindikatoren zu- bzw. untergeordnet. Die detailliert ausgearbeitete Strategie mit sozialen Indikatoren, Zielen und einer Zielbevölkerung sollen ein Monitoring, Evaluierungen und die Rechenschaftslegung der Regierung über ihre Handlungen ermöglichen. *„Die Bemühungen, den sozialpolitischen Maßnahmen mit der Strategie einen konzeptuellen Rahmen zu verleihen, hat viel Zeit gekostet, aber es war ein wichtiger Schritt nach vorn."* **27 (E)** Die Strategie, die von 14 Ministern unterzeichnet wurde, legt das MIDIS als federführende Institution der Sozialpolitik und der multisektoriellen Bemühung fest.

Mit der Gründung des MIDIS wurde auch das Nationale System für Entwicklung und Soziale Inklusion (Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, SINADIS) geschaffen. Die Leitung des SINADIS, das als zentrale Koordinierungsinstanz zwischen den Sektoren geschaffen wurde und die Aufgaben des früheren Interministeriellen Ausschusses für Soziale Angelegenheiten (CIAS) übernehmen sollte, obliegt dem MIDIS. Das im Jahr 2007 verabschiedete Grundlagengesetz der Exekutive (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, LOPE) erwähnt den CIAS als Koordinationsinstanz von Politiken. Bis 2014 war das SINADIS, trotz eines guten Designs, nicht operativ.

[78] Das Dokument hieß während der Erarbeitung bzw. im Entwurf "Crecer para Incluir" (Inklusion durch Wachstum) und laut dieser Logik sollte der wirtschaftliche Sektor der Motor sein, durch den sich Elemente sozialer Entwicklung generieren. *„Was Peru in den letzten Jahren gewonnen hat, wäre nicht ohne Wachstum möglich gewesen, deshalb verwendete die Strategie die Idee der Inklusion durch Wachstum."* **08 (A)** Da sich durch die Umkehrung der Wörter im Titel der Strategie der Fokus beträchtlich ändert, rief die Reihenfolge der Begriffe eine hitzige politische Debatte hervor. *„Über den Titel gab es eine lange Debatte im Kabinett, und die Änderung des Titels war der Sieg der auf die Wahrung von Rechten bedachten Minister über die instrumentalistischen Minister."* **13 (E)** Ohne am Text einen einzigen Buchstaben zu ändern, wurde die Strategie als „Wachstum durch Inklusion" veröffentlicht. Von einigen Experten wird kritisiert, dass das Dokument trotz der Änderung des Titels „Inklusion durch Wachstum" beschreibt.

[79] vgl. Sen, Amartya 1982: Choice Welfare and Measurement, Oxford, und Sen, Amartya 1999: Development as Freedom, New York.

Da in der Vergangenheit zahlreiche Evaluierungen gezeigt haben, dass isolierte Interventionen und Programme einzelner Sektoren häufig nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen, verfügt das MIDIS seit 2014 über zwei konkrete sozialpolitische Makroinstrumente bzw. Fonds, die die Integration und Koordinierung von Politiken und Interventionen begünstigen sollen. *„Arme sind in mehrfacher Hinsicht benachteiligt (multiple deprived), und ein Programm, das sich nur gegen eine der Dimensionen ihrer Benachteiligung richtet, ist nicht ausreichend. Einem Menschen, der über keine Eigentumsrechte und kein fließendes Wasser verfügt und der unter grundlegenden Ernährungs- und Gesundheitsproblemen leidet, nützt keine tolle Schule. Die Schaffung von Chancen muss durch integrierte und koordinierte Strategien geschehen."* **08 (A)** Mit zwei bereits etablierten Fonds versucht das MIDIS, eine koordinierte Steuerung mit den Sektoren und den Lokal- und Regionalregierungen zu erreichen. Über Anreizmechanismen soll der Deckungsgrad und die Bereitstellung von Dienstleistungen in ländlichen Regionen verbessert werden, d.h. mehrere Sektoren sollen mit vereinten Kräften und auf koordinierte Weise in bestimmten geographischen Regionen tätig werden: Zunächst ging das MIDIS mit der Einführung des Leistungsanreiz-Fonds (Fondo de Estímulos al Desempeño - FED), einem Instrument im Bereich frühkindliche Entwicklung in ländlichen Gebieten zu konkreten Interventionen über. Interventionspakete, z.B. ein Bildungs- und ein Gesundheitsprogramm und ein Programm zum Thema korrektes Händewaschen sollen im Idealfall zeitgleich operieren. Das MIDIS ist hierbei federführend und sein Mandat besteht darin, die verschiedenen Ministerien zu koordinieren, so dass alle gemeinsam und in Abstimmung mit den Regional- und Lokalregierungen die festgelegten Ortschaften erreichen. Die Ergebnisindikatoren werden mit den Regionalbehörden abgestimmt und regelmäßig gemessen. Der Fonds verfügte über 100 Mio. Soles (ca. 26 Mio. Euro) für das erste Jahr 2014. Über den Fonds zur Wirtschaftlichen Inklusion in ländlichen Gebieten (Fondo de Inclusión Económica en Zonas Rurales - FONIE), stellt das MIDIS Mittel bereit, um die Koordinierung der wirtschaftlichen Infrastruktur in einem bestimmten geographischen Gebiet zu finanzieren. Der Soziale Innovationsfonds (Fondo de Innovación Social - FIS) ist in Vorbereitung. Bei der Implementierung der Fonds hat die bisherige Erfahrung gezeigt, dass vor allem verwaltungstechnische Probleme der Sektoren die Koordinierung erschweren. Probleme gibt es auch aufgrund der hohen eigenen Budgets in den Sektoren, die auf keine zusätzlichen Mittel angewiesen sind. *„Im Falle des FONIE ist es nicht gelungen, die anderen Ministerien zur Mitarbeit zu bewegen."* **09 (A)** *„Es ist schwierig zu erreichen, dass die Ministerien, die nach einer bestimmten Logik arbeiten, in ländlichen Gebieten aktiv werden, um Versorgungslücken zu schließen."* **08 (A)** Die Umsetzung der Fonds befindet sich noch in der Anfangsphase und es wird darauf ankommen, ob es dem MIDIS gelingt, seine Führungskapazitäten zu steigern und Anreize und Mechanismen zu schaffen, damit sich ihm die Sektoren anschließen.

Die peruanische Sozialpolitik konzentrierte sich lange ausschließlich auf die arme und extrem arme Bevölkerung und reagierte mit Sozialprogrammen, während die Bereitstellung von Basissozialleistungen, dass heißt Bildung und Basisgesundheitsversorgung „für alle", vernachlässigt wurde. Die Regierung unter Humala hat dieses Problem erkannt und definierte erstmals eine inklusive Sozialpolitik, die von der Wiederherstellung des Rechts auf Gesundheit, Bildung und Identität ausgeht. Der Menschenrechtsansatz steht im Fokus und alle Sektoren und Programme wurden aufgerufen, auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten. Qali Warma hat z.B. den Ansatz des Rechts auf Ernährung bekräftigt. *„Es fand ein Empowerment der Menschen im*

Hinblick auf die Identifizierung und Aneignung von Rechten statt." **16 (E)** Aber *„der Fokus auf Rechte, den die öffentliche Politik verfolgen sollte, steckt noch in den Kinderschuhen."* **39 (C)**

4.3 Vier Jahre nach seiner Gründung: Lob und Kritik am neuen MIDIS

„Peru ist noch weit entfernt von einem konsolidierten staatlichen Sozialversicherungssystem." **12 (E)**

Bereits die Gründung des MIDIS war umstritten. Stimmen gegen das neue Ministerium kamen sowohl von Fujimori-Anhängern als auch aus der Partei APRA. Einige Kongressabgeordnete der APRA führten an, dass es bereits gute Fortschritte in der Armutsbekämpfung gäbe und, dass keine neue Institution notwendig sei, sondern man nur den Kurs weiter verfolgen solle. Andere kritisierten die Schaffung eines Ministeriums mit Verwaltungsapparat mit der Begründung, dass es bereits ein Ministerium für Frauen und Sozialentwicklung (MIMDES) gäbe, das man reformieren könne. Das MIMDES, das im Jahr 2012 in MIMP (Ministerium für Frauen und gefährdete Bevölkerungsgruppen) umbenannt wurde, fokussiert seine Arbeit auf Menschen mit Behinderungen, Kinder und Frauen und implementiert wichtige Programme, z.B. den Nationalen Rat für Menschen mit Behinderung (CONADIS). Inzwischen besteht ein großer Unterschied zwischen den Ministerien im Hinblick auf die Höhe der zugewiesenen Haushaltsmittel. *„Das MIDIS verfügt im Jahr 2014 über zwei Milliarden Soles, das MIMP über 320 Millionen."* **13 (E)**

Einige Jahre nach seiner Gründung wird vor allem kritisiert, dass der institutionelle Weg über die Schaffung des MIDIS und des Nationalen Systems für Entwicklung und Soziale Inklusion SINADIS die Probleme der sozialpolitischen Federführung und der multisektoriellen Koordination nicht gelöst hat.[80] *„Das MIDIS ist eine Enttäuschung, denn es sollte ergänzen, was uns bis 2009 noch fehlte: Institutionalität und Federführung in der Sozialpolitik."* **28 (E)** *„In der Vergangenheit funktionierte der CIAS, aber die koordinierende Funktion, die ihm die Verfassung gibt, ist in Vergessenheit geraten."* **20 (A)** *„Die Gründung des MIDIS war keine Reform, sondern ein institutioneller Schachzug mit großer Propaganda. Das MIDIS ist ein weiteres Ministerium ohne Koordinationskompetenz."* **15 (E)** Das MIDIS betont zwar die multisektorielle Natur sozialer Probleme und koordiniert bzgl. einiger Themen mit anderen Sektoren, z.B. zum Schutz alter Menschen, aber der Staat verwaltet noch nicht auf koordinierte Weise die Umsetzung der Sozialpolitik in effektive Interventionen. *„Das Ziel der Koordinierung wird in der Praxis mangelhaft umgesetzt. Es gibt noch keine federführende Institution, die den Fahrplan für das Land vorgibt."* **06 (E)** *„Die Koordinierung besteht auf dem Papier, noch nicht in der Praxis."* **04 (A)** Die schwache Koordinierung der Sozialpolitik bzw. die fehlende Implementierung des SINADIS wird von vielen Befragten darauf zurück geführt, dass das MIDIS als federführende Instanz auf gleicher Ebene mit anderen Ministerien steht und die Koordinationsfunktion sozialer Angelegenheiten mit finanziell und personell starken Sektoren wie Bildung und Gesundheit, nur beschränkt wahrnehmen kann. Mit der Zuweisung der ST-CIAS an das Vizeministerium für Politik und Evaluierung des MIDIS erhielt das MIDIS zwei ungleiche Arme: Einerseits ist es für Dienst-

[80] vgl. Aramburú, Carlos 2013: Políticas Sociales en el Perú, Lima, Peru.

leistungen, im Wesentlichen für die Sozialprogramme, zuständig. Andererseits soll es mit spezialisierten Ministerien koordinieren. Sektorielle Angelegenheiten vermischen sich mit Koordinierungsfunktionen. Dass dies nicht das beste institutionelle Szenario ist, zeigt sich an der Doppelrolle des Vizeministers: Einerseits ist er Vizeminister, andererseits Sekretär der ST-CIAS, der Minister „auf Augenhöhe" einberufen kann. Das MIDIS koordiniert z.B. den Bereich frühkindliche Entwicklung, eine multisektorielle Angelegenheit die mehrere Sektoren betrifft, aber in der Praxis hat sich dies für das MIDIS als schwierig erwiesen. *„Es ist schwierig, als gleichrangiges Ministerium bei multisektoriellen Themen eine Führungsrolle zu übernehmen und die Maßnahmen verschiedener Ministerien zu koordinieren."* **16 (E)** Diese parallel nebeneinander bestehenden Realitäten haben bereits zu Problemen geführt. Die zweite Ministerin, Mónica Rubio, wurde ihres Amtes enthoben, weil sie anderen Ministerien Aufgaben zuteilen wollte. Um eine bessere Koordinierung zu erreichen, wurde vor allem in akademischen Kreisen das institutionelle Höherstellen des MIDIS über die anderen Sektoren diskutiert. Einige Befragte waren der Meinung, dass der Ministerrat (PCM), der mit der Gründung des MIDIS sozialpolitisch an Bedeutung verloren hat, wieder eine Führungsrolle in der Sozialpolitik spielen müsse. Eine Koordinationspolitik ließe sich am besten über eine Instanz wie den PCM umsetzen, da dies ein Ordnen der unterschiedlichen Interessen ermöglichen würde. *„Wenn es ein MIDIS, ein MINSA (Gesundheitsministerium) und ein MINEDU (Bildungsministerium) auf gleicher Ebene gibt, dann braucht man eine höhere Ebene, um diese zu koordinieren."* **36 (A)**

Außerdem wird kritisiert, dass das MIDIS sich vor allem auf seine Sozialprogramme und die soziale Inklusion spezifischer Gruppen konzentriert, aber das weite Feld der Sozialpolitik, das verschiedene Sektoren durch das Angebot universaler Dienstleistungen einschließt, nicht ausreichend im Blick hat. *„In den letzten Jahren wurde die Versorgung gefährdeter Bevölkerungsgruppen priorisiert, aber eine präventive, bürgerorientierte Politik vernachlässigt, die zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung, Bildung etc. beiträgt. Die Sozialpolitik der letzten Jahre hat nicht den gesamten Wald betrachtet, sondern sich auf einzelne Bäume, die Sozialprogramme, konzentriert, aber Sozialpolitik ist viel mehr als Sozialprogramme - sie ist Teil einer öffentlichen Staatspolitik."* **29 (E)** Das MIDIS griff nicht die Idee öffentlicher Politiken, wie es das Gründungsgesetz ausdrücklich vorsieht, auf. *„Das MIDIS sollte im sozialpolitischen Bereich federführend sein."* **25 (E)** *„Nur mit Sozialprogrammen macht man keine Sozialpolitik."* **22 (E)** *„Statt der Universalisierung der Sozialpolitik setzt Peru die Politiken der 80er Jahre fort und führt vor allem fokalisierte Programme durch."* **26 (A)** Demgegenüber wird kritisiert, dass die Sektoren noch immer segmentierte Politik betreiben, anstatt sich an einer konsensbasierten Sozialpolitik zu beteiligen. *„Die Sozialpolitik ist Angelegenheit mehrerer Ministerien, deshalb wird es zukünftig um die Fähigkeit des MIDIS gehen, sich mit den anderen Ressorts abzustimmen."* **36 (A)** In diesem Zusammenhang wird bemängelt, dass das Thema Beschäftigung noch immer wenig mit Sozialpolitik in Verbindung gebracht wird. Der Arbeitsmarkt spielt bisher keine ergänzende sozialpolitische Rolle. *„Als wir den Begriff soziale Inklusion hörten, dachten wir, dass der Arbeitsmarkt formalisiert werden würde, um Ausgrenzung zu verringern, aber für diese Regierung bedeutet es die Inklusion der Sozialprogramme. Das ist aber nur ein kleiner Teil des Themas und nicht dessen Kern. Wir haben kaum Fortschritte gemacht, der Fokus hat sich nicht verschoben."* **42 (C)** *„Soziale Inklusion erreicht man nicht mit besseren Programmen, sondern mit besseren Arbeitschancen für Arme. Sozialpolitik ist mehr als Assistenzialismus und die*

Bereitstellung vorübergehender Lösungen für strukturelle Probleme. Statt der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in Bereichen wie Dienstleistungen, Handel, Agroindustrie, Bauwirtschaft etc. erhält der Privatsektor das Modell der Abhängigkeit von den extraktiven Industrien aufrecht. Der Regierung ist nicht klar, dass man einen gerechteren Staat nicht nur mit Sozialprogrammen schafft, sondern auch mit Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen." **04 (A)** *„Auf der Makroebene (Zentralbank, MEF) wurde institutionalisiert, aber die Mikroebene, die Sozial- und Arbeitspolitik, wurde vernachlässigt. Die ILO hat versucht, das Arbeitsministerium mit dem MIDIS zusammen zu bringen, aber das ist eine schwierige Ehe."* **42 (C)**

Im Zusammenhang mit den Sozialprogrammen wird kritisiert, dass *„nicht genügend berücksichtigt wird, dass die Programme auch von den Regionalregierungen abhängen."* **40 (A)** In Peru ist Sozialpolitik teilweise dezentralisiert und wird von den Regional- und Lokalregierungen umgesetzt aber *„die Abstimmung zwischen der zentralen Verwaltung und der lokalen Durchführungsebene ist mangelhaft."* **36 (A)**. Da sich die Sozialpolitik auf lokaler Ebene konkretisiert, sollte das MIDIS stärker den Bottom-up Ansatz verfolgen, mehr Dialog mit subnationalen Akteuren führen und enger mit den technischen Teams der Regionen zusammenarbeiten.

Einige Befragte kritisieren die ineffiziente, ineffektive sozialpolitische Verwaltung: *„Mit sozialpolitischen Reformen wird versucht, die sozialen Unterschiede auszugleichen, aber der Staat scheitert noch immer an einem ineffizienten, ineffektiven und intransparenten Verwaltungsapparat."* **04 (A)** In diesem Zusammenhang wurde bemängelt, dass die gebietsbezogenen Informationen zu staatlichen Interventionen mit dazugehörigem Budget auf Provinz- oder Bezirksebene fehlerhaft sind. *„Ein Leiter der Direktion für den Öffentlichen Haushalt im MEF sagte mir, sie hätten festgestellt, dass es 120 Bezirke im Land gäbe, in denen es Gesundheitseinrichtungen und Schulen gibt, aber die Sozialausgaben offiziell nicht bekannt bzw. klassifiziert sind. Man weiß nicht, wie die sozialpolitische Präsenz des Staates in diesen Gebieten ist."* **40 (A)**

Es wird kritisiert, dass sich das Thema soziale Inklusion sich nicht konkretisiert habe. *„Die Idee sozialer Inklusion ist das Neue an dieser Regierung, aber es kam nicht zu einer konkreten Umsetzung."* **13 (E)** Zudem wurden wenige soziale Innovationen umgesetzt. *„Ein Beispiel für wenig Innovation sind die rund 15.000 Armenküchen in Peru, die nicht ihre Funktion erfüllen. Aber auch wenn etwas in Peru nicht funktioniert bleibt es bestehen. Wie jemand, der alte Tassen sammelt, weil es ihm leid tut, sie wegzuwerfen."* **26 (A)**

Unter anderem haben die Wechsel von Ministern und hohen Beamten im MIDIS den erhofften Fortschritt sozialpolitischer Reformen gebremst. Es werden drei Phasen des MIDIS unterschieden: Das Team des MIDIS zur Amtszeit der ersten, zweiten und dritten Ministerin. In der ersten Phase, unter Ministerin Carolina Trivelli, hing die Reform stark von Personen ab und die Ministerin ist nach eigenen Aussagen zurückgetreten, *„um zu vermeiden, dass es Ihr MIDIS wird"*. **24 (A)** Ihr Rücktritt war mit starken personellen Veränderungen, u.a. einem Wechsel der Vizeminister und Direktoren, verbunden. Während der Amtszeit der zweiten Ministerin Monica Rubio verschlechterten sich die Beziehungen zu den Sektoren. Dies hinterließ ein Vakuum, das die dritte Ministerin Paola Bustamante zu füllen versuchte. Positiv wurde erwähnt, dass seit der Gründung des MIDIS viele Mitarbeiter mit einem genuinen Interesse an Sozialpolitik aktiv sind.

Den kritischen Stimmen gegenüber gibt es zahlreiche Personen, die seit dem Regierungswechsel 2011 eine aktivere staatliche Sozialpolitik erkennen und das Land als besseren *performer* der Sozialpolitik wahrnehmen. Sowohl in der peruanischen Öffentlichkeit als auch international konnte das neue Ministerium Aufmerksamkeit erregen. *„Das MIDIS hat sich einen guten Platz in der Öffentlichkeit erarbeitet."* **38 (E)** *„Das MIDIS konnte auch auf internationaler Ebene viel Aufmerksamkeit erregen. Viele internationale Akteure und Experten sind nach Peru gekommen, um die Reformen kennen zu lernen."* **07 (E)** Als wichtigste sozialpolitische Meilensteine werden die Schaffung des MIDIS und die Strategie „Wachstum durch Inklusion" genannt. Positiv bewertet werden die größere Konzentration auf Ziele, Geldmitteln und Institutionalität für den Kampf gegen die Armut und soziale Ausgrenzung. Das MIDIS hat präzise Normen, langfristige sozialpolitische Ziele und mehrjährige Umsetzungsphasen definiert und eine Reihe von Instrumenten und die Ergebnisorientierung bzw. ein evidenzbasiertes System eingeführt. Die evidenzbasierte, d.h. auf der Basis empirisch zusammengetragener und bewerteter wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgende Politik, hat zur Verbesserung der Sozialprogramme und der Sozialpolitik beigetragen. Zudem fördert das MIDIS eine koordinierte und kohärente Sozialpolitik zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie auf intersektorieller Ebene. Zuvor gab es diverse Sozialpolitiken und Programme unter der Leitung verschiedener Ministerien. *„Mit der neuen Regierung hat Peru begonnen, die Sozialpolitik als öffentliche Politik und nicht mehr als einzelne Interventionen zu betrachten."* **24 (E)** *„Insgesamt hat sich die Sozialpolitik sowohl in Bezug auf ihre Gestaltung als auch auf ihre Resultate verbessert."* **25 (E)**

Die Einführung ergebnisorientierter Verwaltung und Haushaltsplanung wird als positive Innovation bewertet, die das Design von Interventionen ermöglichte, die nicht auf Aktivitäten basieren, sondern auf Ergebnissen. *„Das war eine der wichtigsten Reformen."* **25 (E)** *„Die Ergebnisorientierung ist inzwischen in den Köpfen vieler Menschen, und das ist ein großer Gewinn seit der Einführung des ergebnisorientierten Haushalts im Jahr 2008."* **29 (E)** *„Zu den innovativen sozialpolitischen Lösungen der letzten Jahre gehört die Schaffung von Koordinierungsräumen, der Fokus auf Rechte und der Versuch, Haushalts- mit Verwaltungsinstrumenten zu verbinden."* **40 (A)** Zur Umsetzung der ergebnisorientierten Haushaltsprogramme, die mehrere Sektoren durch soziale Ziele verbinden, müssen die involvierten Institutionen bzw. Schlüsselakteure Instrumente und Politiken definieren, die zur Koordination zwischen den Ministerien und den Regierungsebenen beitragen. Ein Beispiel ist der Plan für frühkindliche Entwicklung (Plan de Desarrollo Infantil Temprano, DIT). Die Zahl der Haushaltsprogramme ist im Jahr 2014 auf 73 angestiegen. *„Jährlich werden ca. 15 Programme evaluiert und in 48 Programmen findet eine Wirkungsermittlung anhand klar definierter Indikatoren statt."* **05 (E)**

Positiv wird auch hervorgehoben, dass das MEF sich seit der MIDIS-Gründung weitgehend aus sozialpolitischen Entscheidungen heraushält und, dass das MIDIS es erstmals in der Geschichte geschafft hat, soziale Indikatoren festzulegen, die vom MEF aufgegriffen wurden. *„Die Annäherung des MIDIS ans MEF hat die Entscheidungsfindung erleichtert."* **16 (E)** Im Jahr 2014 wurde die Direktion für Soziale Angelegenheiten im MEF aufgelöst, da man der Ansicht war, diese Angelegenheiten seien Aufgabe des MIDIS. *„Seit der Gründung des MIDIS reguliert das MEF weiterhin die Zuteilung öffentlicher Mittel, aber nicht mehr die Sozialpolitik."* **19 (E)** *„Das MEF analysiert die Sozialausgaben, aber nicht mehr die Sozialpolitik."* **22 (E)**

Zahlreiche Interviewte weisen darauf hin, dass Peru erst am Anfang sozialpolitischer Reformen stehe und dass die Schaffung einer neuen Institution Zeit brauche. *„Das MIDIS ist erst 3 Jahre alt, es ist noch ein Baby."* **08 (A)** *„Die MIDIS-Konsolidierung wird 10, 15 Jahre dauern und es wird Hochs und Tiefs geben, je nach amtierendem Minister, politischer Konjunktur usw."* **24 (E)**

In diesem Kapitel wird deutlich, dass die Beobachtungen und Meinungen zum neuen MIDIS unterschiedlich bzw. teilweise gegensätzlich sind. Die kritische Sicht auf Humalas Sozialpolitik spiegelt sich auch in Meinungsumfragen wieder: In der Öffentlichkeit ist die Zustimmung zu Humalas Sozialpolitik von 55% im August 2011 auf 21% im Juni 2014 gesunken[81]. Einige Befragte äußerten sich aufgrund des wenig positiven Echos in der Öffentlichkeit und den Medien besorgt. *„Das MIDIS ist gewachsen, aber es hat Institutionalisierungsprobleme."* **18 (A)** *„Wenn das MIDIS es nicht schafft, die nötige Institutionalität zu schaffen, wird die Zerbrechlichkeit der Reform deutlich werden."* **07 (E)** Einige Gesprächspartner schlossen nicht aus, *„dass die nächste Regierung das MIDIS deaktivieren wird und das Thema wieder an den Ministerrat überträgt, oder dass ein neues Ministerium mit größerer Reichweite geschaffen wird."* **29 (E)** Für viele Befragte bleibt die Frage offen, ob es der Regierung gelungen ist, ein Ministerium zu schaffen, das solide genug ist, um weiter zu bestehen, oder ob es in der Bedeutungslosigkeit versinkt.

4.4 Dynamik/ Entwicklung der Sozialausgaben in Peru und Inklusionsgrad

Die Sozialausgaben sind ein Indikator für den Umfang, in dem die Länder Verantwortung für die soziale Sicherheit benachteiligter oder gefährdeter Gruppen übernehmen. Peru verfolgt mit den öffentlichen Sozialausgaben die Ziele der sozialen Inklusion, d.h. ausgeschlossene, vulnerable Gruppen zu identifizieren und sie zunächst mit Grundsicherungsmaßnahmen wie Conditional Cash Transfers zu unterstützen, und schließlich die Erhöhung des humanen und sozialen Kapitals über den universellen Zugang zu guter Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialer Sicherheit. Die peruanischen Sozialausgaben d.h. der Teil des öffentlichen Haushalts in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, der für die Gestaltung, die Durchführung und die Evaluierung der Sozialpolitik ausgegeben wird, lagen viele Jahre im unteren Drittel Lateinamerikas. Die Entwicklung der gesamten öffentlichen Sozialausgaben zwischen 2004 und 2014 (Tabelle 1) lässt dennoch schlussfolgern, dass der Sozialstaat sich im Aufbau befindet. Es fand eine kontinuierliche Steigerung der Sozialausgaben von 22.7 Mio. Soles im Jahr 2004 auf 55.7 Mio. Soles im Jahr 2014 statt. Die Entwicklung der Sozialausgaben verlief parallel zum Wirtschaftswachstum, es bestand also ein prozyklisches Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstum und Sozialausgaben. Bei der Betrachtung der Hauptbereiche der sozialen Staatsausgaben Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung und Inklusion bzw. soziale Sicherung (Tabelle 2) wird deutlich, dass das Ausgabenniveau in allen Bereichen gestiegen ist. Der Haushalt für Bildung- und Gesundheit ist zwar gestiegen, aber im Sinne des Anteils des BIP, der diesen Sektoren zugewiesen wird, ist Peru weiterhin auf dem vorletzten Platz in Lateinamerika. Der gesamte Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt lag zwischen 10,9% im Jahr 2004 und 9,2% im Jahr

[81] IPSOS 2014: Opinión data: Resumen de encuestas a la opinión pública, Nummer 182, Lima, S.2.

2014 (Tabelle 1). Obwohl der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt die letzten 10 Jahre stagniert, verwendet Peru inzwischen eine beträchtliche Menge an Geldmitteln für Sozialpolitik und zur Überwindung sozialer Unterschiede. Insgesamt belegen diese Zahlen, dass der politische Wille zur Finanzierung von sozialer Sicherung relativ weit entwickelt ist und dass man in den letzten Jahren hinsichtlich des Haushaltes für Sozialpolitik Fortschritte gemacht hat. Auch das dem MIDIS und seinen Sozialprogrammen zur Verfügung stehende Budget wächst jährlich. Und *„das MIDIS arbeitet fast zu 100% mit Eigenmitteln. Die Mittel der EZ sind gering und fließen vor allem in Evaluierungen und Studien."* **07 (E)**

Trotz dieser positiven Tendenzen ist die Budget-Managementkapazität und –qualität des peruanischen Staatsapparates nicht in gleichem Maße gewachsen wie die Menge der Geldmittel. In den Jahren 2000 bis 2005 wurden auf den drei Regierungsebenen jährlich ca. 5 Milliarden Soles investiert, inzwischen stehen jährlich ca. 50 Milliarden Soles zur Verfügung. Beispielsweise werden allein dem Bildungssektor aktuell jährlich 5 Milliarden Soles zugewiesen, aber nur 3,5 Milliarden werden ausgegeben, ähnlich sieht es in anderen Sektoren aus. *„Aufgrund der schwachen Verwaltungskapazitäten und der hohen Personalfluktuation gibt es auf allen drei Regierungsebenen ein Problem mit den Sozialausgaben bzw. effizienten Investitionen."* **06 (E)** Zukünftige Reformen sollten die öffentlichen Institutionen auf den drei Regierungsebenen verbessern, damit das Land den Moment des Wohlstandes bzw. „die fetten Jahre" nutzen kann, um die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern und die Ungleichheit zu reduzieren.

Tabelle 1: Gesamte öffentliche Sozialausgaben 2004-2014 und öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP/ PERU (in Mio. Soles)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Öffentliche Sozialausgaben auf allen 3 Regierungsebenen	22.7	24.9	26.9	29.5	32.5	38.1	40.6	42.8	48.8	57.4	55.7
BIP nominal	237.9	261.6	302.2	335.5	371.0	382.3	434.7	486.5	486.5	561.3	603.8
Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP	10,9%	11,0%	8,9%	8,8%	8,8%	10,0%	9,4%	8,8%	9,5%	9,3%	9,2%

Quelle: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – SIAF, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) 2015, https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2028&Itemid=101421&lang=es

Tabelle 2: Öffentliche Sozialausgaben in Programme zur Armutsreduzierung und Inklusion Social 2004-2013/ PERU (in Mio. Soles)

Durchführer/ Aktivität	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 P/
Gesamte öffentliche Sozialausgaben	**22.691**	**24.918**	**26.928**	**29.548**	**32.469**	**38.122**	**40.616**	**42.788**	**48.869**	**57.387**
I. Bildung und Gesundheit	**9.683**	**10.525**	**11.800**	**12.847**	**14.953**	**18.125**	**18.839**	**20.402**	**23.992**	**27.343**
II. Programme zur Armutsbekämpfung und sozialen Inklusion	**3.161**	**3.758**	**3.884**	**4.918**	**6.040**	**7.376**	**7.716**	**7.655**	**8.342**	**10.695**
Bildung	165	243	232	137	89	120	141	246	202	231
Gesundheit (SIS)	361	364	328	328	440	471	533	642	703	1215
Landwirtschaft	232	168	301	155	200	313	142	134	136	295
Wirtschaft/Finanzen	32	26	34	19	13	14	9	4	5	3
Energie/ Bergbau	164	202	144	365	40	638	765	680	666	553
Transport/Kommunikation	200	186	223	231	375	744	703	569	767	936
Wohnen/Bau	153	283	404	803	1281	1220	1293	1458	1535	2067
Programm Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur	39	36	72	141	450	627	660	890	508	457
Formalisierung informellen Eigentums	32	22	22	61	76	110	110	78	73	129
MIMP	80	79	80	79	71	84	113	124	146	169
Lokalregierungen (Vaso de Leche etc.)	359	494	489	722	860	836	576	589	600	600
Arbeit und Beschäftigung	152	165	188	212	214	153	212	117	199	132
MIDIS (vorher ST-CIAS)	896	1170	1261	1382	1302	1611	1870	1686	2372	2995
III. Andere Sozialausgaben	**1.398**	**1.310**	**1.850**	**2.335**	**2.235**	**2.857**	**3.456**	**3.092**	**4.947**	**6.491**

P/ programmiert

Quelle: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – Dirección General de Decentralización Fiscal y Asuntos Sociales

Im Zusammenhang mit Inklusion ist der Aus- und Rückbau sozialer Sicherung interessant. Beispielhaft soll an Hand der drei größten und wichtigsten Sozialprogramme Pensión 65, Sistema Integral de Salud (SIS) und Juntos der Inklusionsgrad veranschaulicht werden. Alle drei Grundsicherungsprogramme haben in den letzten Jahren den Anteil ihrer Leistungsempfänger bedeutend gesteigert. Die folgende Tabelle 3 gibt darüber Aufschluss:

Tabelle 3: Inklusionsgrad der drei Programme Pensión 65, SIS und JUNTOS

Pensión 65 (Rente)*		SIS (Krankenversicherung)**		Juntos (CCTs)***	
2011	10/2013	2007	2012	2005	2013
950	290.298	3.096.824	5.337.390	58.280	1.613.488

**Rente: Anteil der Personen, die eine Rente über das Programm Pensión 65 beziehen*

***Krankenversicherung: Anteil der Personen, die über das Programm SIS krankenversichert sind*

****CCTs: Anteil der Personen, die monetäre Leistungen über das Programm Juntos erhalten*

Quelle: Programme Pensión 65 und Juntos und das Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

5. Das Leistungssystem der sozialen Sicherung in Peru

5.1 Formelle und informelle Formen sozialer Sicherung

Bisher wurde in dieser Arbeit vor allem die formelle, staatlich regulierte soziale Sicherung betrachtet, aber in Peru existieren vielfältige weitere Sicherungsformen: informelle, traditionelle und private. Die Grenzen zwischen den Sicherungsformen sind teilweise fließend. Es existieren Sicherungen durch die Mitgliedschaft in Organisationen oder Verbänden (Gewerkschaften, Genossenschaften, Kirchen etc.), private Versicherungen (Krankenversicherung, Betriebsrenten etc.) und staatliche Leistungen im Rahmen von Armuts- und Sozialprogrammen. Der Staat, der „die einzige legitimierte Institution ist, die in der Lage ist, soziale Dienste auf der Grundlage des Prinzips der bürgerlichen Rechte flächendeckend und universell zu erbringen“[82], leistet in Peru einen wichtigen Beitrag zur Prävention und Bewältigung verschiedenster Risiken. Aber da der Staat nicht ausreichend Sicherheit bieten kann bzw. staatliche Sozialsysteme und Systeme privater Träger Teilen der ländlichen Bevölkerung und informell Tätigen nicht offen stehen, müssen Haushalte und Individuen Risiken selbst mildern und auf mehrere Formen sozialer Sicherung zurückgreifen. Gerade in den letzten Jahren kommt es jedoch aufgrund von Veränderungen in den Haushaltsstrukturen, Migrationsbewegungen, Landflucht und Abwanderung vor allem jüngerer Menschen in die Städte in Peru zu einem zunehmenden Verfall traditioneller und informeller Sozialsysteme, wie z.B. Sicherung im Rahmen von Solidargemeinschaften, Selbstversorgung durch Landwirtschaft oder Unterstützung durch die Familie. Besonders in ländlichen Regionen kam es zum Auseinanderbrechen von Mehrgenerationenhaushalten, woraufhin alte, zurückgelassene Menschen verarmten. In armen Regionen sind die Familien auch oft zu arm, um Angehörige zu unterstützen. Mit diesem beschriebenen Rückgang traditioneller Formen stieg der Bedarf an formeller sozialer Sicherung an. Da unterschiedliche Akteure an der Schaffung von sozialer Sicherheit beteiligt sind (Staat, Privatsektor, NGOs) wird in Peru seit Jahren darüber diskutiert, wie diese besser vernetzt werden können bzw. wie soziale Sicherheit auf komplementäre Weise organisiert werden kann, aber dies ist weitgehend ungelöst.

5.2 Charakteristika des peruanischen Sozialleistungssystems

Bisher existieren nur wenige Analysen über das aktuelle staatliche soziale Sicherungssystem Perus. Deshalb soll im Folgenden eine Übersicht über das Politikfeld und die wichtigsten sozialpolitischen Handlungsfelder das Verständnis für die Systemzusammenhänge erleichtern:

Im Rahmen der aktuellen peruanischen Sozialpolitik findet man die Ziele: Armut reduzieren, soziale Ausgrenzung und Marginalisierung verhindern, Hilfeempfänger motivieren und „ein menschenwürdiges Leben“ ermöglichen.[83] Das Kernstück der Sozialpolitik sind die Bereitstellung von sozialen Basisdienstleitungen (Bildung, Gesundheit), Programme der Arbeitsmarktintegration und Grundsicherungsprogramme, u.a. die Einkommenstransfers (CCT-Programm

[82] Gsänger, Hans 2004: Förderung der sozialen Sicherheit. Ein strategisches Feld der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung des globalen Armutshalbierungszieles?, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 81-101.

[83] http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos (12.01.2014)

JUNTOS) und beitragsfreie Renten (Programm Pensión 65). Viele Risiken wie Arbeitslosigkeit, Preisverfall von Rohstoffen, Nachfragerückgang für Produkte und Naturkatastrophen sind bisher aber nur partiell oder gar nicht abgedeckt, was vor allem für Beschäftigte im informellen Sektor teilweise schwerwiegende Folgen hat. Obwohl Beschäftigte im informellen Sektor im Durchschnitt ärmer und bestimmten Risiken wie der Ausbeutung und Arbeitslosigkeit stärker bzw. schutzlos ausgesetzt sind, ist das Sozialsystem Perus bis heute überwiegend auf Beschäftigte des formellen Sektors ausgerichtet. Es gibt kein integriertes System sozialer Sicherung und lediglich einige wenige Sozialprogramme beziehen den informellen Sektor mit ein.

Es existieren unterschiedliche Leistungsarten: Materielle Leistung in Form von Bargeld über die Programme JUNTOS und Pensión 65 und soziale Dienstleistungen (Qualifizierung, Beratung etc.) über Programme im Gesundheits-, Bildungs-, Infrastruktur-, Wasser- und Abwasserbereich. Der Nationalstaat verfügt in Peru über die Gesetzgebungskompetenz für die sozialpolitischen Programme und die Vorbereitung und Durchführung findet in verschiedenen Ministerien statt. Die Programm-Finanzierung läuft fast ausschließlich über Steuermittel. Missbrauchskontrollen bzgl. sozialer Leistungen finden u.a. durch Datenabgleich mit anderen Behörden statt.

Die meisten Sozialprogramme werden zentralisiert verwaltet und gesteuert. Es existieren auch überwiegend zentrale Durchführungsstrukturen mit einer Vielzahl beteiligter Akteursgruppen sowie unterschiedlichen Leistungssystemen und Trägern. Mit Ausnahme der fünf Programme des MIDIS, ist das soziale Sicherungssystem bisher kein System harmonisch aufeinander abgestimmter Leistungen, die sich gegenseitig ergänzen. Auch die Implementationsstrukturen der derzeit 23 Programme entstanden nicht auf der Basis eines abgestimmten Konzepts. Die Übertragung nationaler, sozialpolitischer Kompetenzen auf subnationale Ebenen ist begrenzt. Im seltenen Fall der Übertragung werden Entscheidungsträger auf regionaler und lokaler Ebene meist mangelhaft auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet. Die lokale Ebene spielt vor allem bei der Bereitstellung der sozialen Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen etc.) eine Rolle. Sowohl im Gesundheits- als auch im Bildungsbereich wurden Management und Budgets dezentralisiert, aber oft wurden dadurch ungelöste Probleme nur verlagert. *„Es gibt eine Tendenz der Regierung dazu, die Dinge an die subnationalen Ebenen zu übertragen, die nicht funktionieren: z.B. hat die Zentralregierung die Ernährungspolitik an die Kommunen weitergegeben, um sich selbst die Hände rein zu waschen bzw. den schwarzen Peter weiterzureichen."* **26 CA (A)**

5.3 Sozialpolitische Handlungsfelder/ Interventionen

> *„Wir Peruaner sind keine Gemeinschaft, weder im sozialen noch im politischen Sinne. Wenn ich krank werde, bringen mich meine Kinder in eine Privatklinik und nicht ins öffentliche Krankenhaus. Wir Peruaner nutzen keine sozialen Dienstleistungen, die von Menschen anderer sozialer Schichten genutzt werden. Es gibt keinen Raum für soziale Integration. Die Sozialpolitik als Politik zur Minderung der Armut integriert die Gesellschaft nicht und schafft keine Gemeinschaft."* **12 (E)**

Im Folgenden werden die Hauptpfeiler der peruanischen staatlichen Sozialpolitik kurz vorgestellt: Gesundheit, Bildung, Arbeitsmarktpolitik, Alterssicherung und die Sozialprogramme.

a. Gesundheitspolitik

Einen zentralen Aspekt der peruanischen Sozialpolitik bzw. des sozialen Sicherungssystems stellt der Gesundheitsbereich mit einer zentralisierten Implementationsstruktur dar. Die existierenden, sich überlappenden Systeme und die Vielfalt an digitalen Plattformen im Gesundheitssektor erschweren einen Überblick: Es gibt das Gesundheitsministerium (MINSA), EsSalud (öffentliche dezentralisierte soziale Gesundheitsversicherung), das kommunale SISOL (Städtisches Solidaritätssystem), ein Outsourcing der Basisdienstleistungen und Erstversorgung, und ein privates System für Gesundheitsdienstleistungen. Private Versicherungen und Leistungserbringer spielen neben den staatlichen Systemen eine komplementäre Rolle. Peru hat ein duales System, das sich aufteilt in eine öffentliche Krankenversicherung (für Lohnabhängige) und ein vom Gesundheitsministerium getragenes System für die nichtversicherte, arme Bevölkerung (Sozialprogramm Sistema Integral de Salud, SIS). Die Finanzierung von Gesundheitsvorsorge und Krankheitsbekämpfung für ärmere Bevölkerungsgruppen absorbiert einen großen Teil staatlicher Transferleistungen. In den letzten Jahren wurde eine Gesundheitspolitik gefördert, die sich am Prinzip der medizinischen Grundversorgung orientiert und der Deckungsgrad der Krankenversicherung konnte verbessert werden: im Jahr 2004 waren 37,3% der Bevölkerung krankenversichert, im Jahr 2013 65,5%.[84] Inzwischen profitieren selbst Bevölkerungsgruppen in entlegenen Regionen von medizinischen Leistungen. Dennoch lassen sich bezüglich der Absicherung gegen Gesundheitsrisiken immer noch große Unterschiede feststellen: Die dauerhaft beschäftigten Arbeitnehmer sind sozialversicherungspflichtig und können sich in Privatkliniken oder gut ausgestatteten Krankenhäusern behandeln lassen. Andere Bevölkerungsgruppen müssen im Krankheitsfall das staatliche Gesundheitssystem nutzen und lange Wartezeiten, schlechte Ausstattung und oft unzureichende Hygiene in Kauf nehmen.

b. Bildungspolitik

In Peru existiert eine deutliche Spaltung innerhalb des Bildungswesens: einerseits existieren leistungsfähige, teure Privatschulen und Universitäten, an denen individuelles Einkommen nach wie vor wichtigstes Zugangskriterium ist, und andererseits zahlreiche schlechte, staatliche Schulen und Universitäten. Die staatliche Bildungsqualität bzw. die Qualität der staatlichen Lehrpläne ist mangelhaft und die Ausstattung der öffentlichen Bildungseinrichtungen (Bücher, Möbel etc.) schlecht. Es fehlt an finanziellen Mitteln, um Schulgebäude und Universitäten instand zu halten. Aufgrund niedriger Gehälter müssen sich Lehrkräfte oftmals durch Zusatzjobs ihren Lebensunterhalt verdienen. Aufgrund dieser Situation gewinnen private Schulen und Universitäten, die sich nur obere Einkommensschichten leisten können, an Bedeutung.

c. Arbeitsmarktpolitik

Arbeit ist für die meisten peruanischen Haushalte die wichtigste Einnahmequelle und ein wichtiger Garant für sozialen Schutz. Wie bereits mehrfach erwähnt, sind informelle, also nicht an Sozialversicherungen gebundene Tätigkeiten in Peru die vorherrschende Arbeitsform. Dennoch ist in Peru die Arbeitsmarktpolitik kein bedeutender Aspekt sozialer Sicherung und die staatliche Arbeitsmarktregulierung und Selbstverpflichtung zur Förderung von Familie und Kindererziehung ist schwach. Im Jahr 1997 wurde zwar ein staatliches System der Versicherung gegen

[84] http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/ (11.05.2015)

Arbeitslosigkeit eingeführt (Compensación por tiempo de servicio, CTS), aber vulnerable Gruppen (Beschäftigte aus dem informellen Sektor oder in ländlichen Regionen, junge Arbeitskräfte etc.) blieben weitgehend ausgeschlossen. Von Experten wird kritisiert, dass staatliche Politiken zur Arbeitslosenversicherung kaum Gegenstand der sozialpolitischen Diskussionen sind. Es existiert das Problem der „Working Poor": obwohl einige Gesetze auch für den informellen Sektor gelten, haben diese Maßnahmen nur einen geringen Einfluss auf den Schutz dieser Bevölkerung. Das formelle Sicherungssystem schützt vor allem formell Beschäftigte, während Beschäftigte des informellen Sektors selten gegen den Verlust ihres Arbeitsplatzes bzw. Arbeitsmarktrisiken abgesichert und in Notsituationen auf private Hilfe angewiesen sind.

d. Alterssicherung und beitragsfreie Renten

Wenn Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, besteht das Risiko, dass sie verarmen. Oftmals zählen die Ältesten zu den Ärmsten.[85] Vor allem Beschäftigte aus dem informellen Sektor und Frauen sind häufig ohne Alterssicherung. Auch in Peru führen der Rückgang der Geburtenrate und die Alterung der Bevölkerung, in Verbindung mit einem Anstieg der Lebenserwartung, zu einer wachsenden Herausforderung hinsichtlich der Alterssicherung. Peru berücksichtigte diese Probleme lange Zeit nicht ausreichend in seinen Armutsbekämpfungsprogrammen, sondern stützte seine Alterssicherung ausschließlich auf beitragsbasierte Renten. Erst in den letzten Jahren reagierte die Regierung auf die Exklusion großer Bevölkerungsteile aus der Landwirtschaft, dem informellen Sektor und prekären Beschäftigungsverhältnissen und erkannte die Notwendigkeit einer Alterssicherungsreform. In Lateinamerika existieren beitragsfreie Renten bereits seit längerem, aber in Peru wurde erst im Jahr 2011 das erwerbsbezogene Rentensystem durch ein nicht beitragsfinanziertes Programm ergänzt (vgl. Mehr-Säulen-Modell - multipillar model der Weltbank[86]). In der Literatur werden Begriffe wie: social assistance for the elderly, non-contributory pensions oder social assistance pensions benutzt.[87] Damit wurde auch in Peru für nichtbeitragsfähige Personen, die aufgrund ihres geringen Lohns oder informeller Arbeit keine Beiträge leisten können, ein zusätzliches Rentensystem eingeführt, das nicht auf Beitragszahlungen basiert. Seither erhalten alle als bedürftig eingestuften Antragsteller einer bestimmten Altersgruppe Leistungen über das Programm „Pensión 65". Die beitragsfreie Rente, d.h. eine regelmäßig ausbezahlte Geldleistung (125 Soles bzw. 47 US$ im Monat), soll der Zielgruppe ein würdevolles Leben ermöglichen und ihre Gesundheit verbessern. Zielgruppe sind Personen ab 65, deren Einkommen bzw. Vermögen eine festgelegte (Armuts-)Grenze nicht überschreitet. Peru finanziert die Grundrente über Steuern. Die beitragsfreien Renten werden zentral verwaltet, aber beim Auszahlungsverfahren kooperiert die staatliche Verwaltung mit lokalen Institutionen und Banken. Es existieren bereits zahlreiche Studien über beitragsfreie Renten in Ländern Lateinamerikas, die belegen, dass die Kosten in der Regel

[85] vgl. James, Estelle 2001: Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured: What are the Issues?, in: Lustig, Nora (Hrsg.), Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World, Inter-American Development Bank, Washington D.C., S. 149-174.

[86] vgl. International Social Security Association - ISSA (Hrsg.) 2004: Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2003. www.socialsecurity.gov/policy sowie für Alterssicherungssysteme Gillion, Colin/ Bradshaw, John/ Turner, John/ Bailey, Debra/ Latulippe, Denis 2000: Social Security Pensions: Development and Reform, ILO, Geneva.

[87] vgl. Palacios, Robert/ Sluchynsky, Oleksiy 2006: The role of social pensions, World Bank, Washington.

relativ gering sind (1-2% des BIP), aber ihr Effekt auf die Armutsreduktion und die Gesundheit bedeutend ist.[88] Meist wird von positiven Wirkungen berichtet.[89] Alte Menschen im Haushalt werden gestärkt (empowerment) und die Renten wirken auch der intergenerationalen Übertragung von Armut entgegen. In Argentinien und Brasilien zeigen statistische Auswertungen, dass die extreme Armut im Lande ohne die beitragsfreien Renten wesentlich höher wäre.[90] Über negative, unerwünschte Wirkungen liegen auch in Peru kaum Berichte vor. Nur anfangs gab es vereinzelt Probleme mit gefälschten Personalausweisen und Geburtsurkunden.

e. Die staatlichen Sozialprogramme in Peru und die Mindestsicherung

Für unterschiedliche Risiken existieren derzeit über 20 Sozialprogramme (Tabelle 4), darunter zwei Grundsicherungsprogramme mit direkter Ressourcenzuwendung: das weiter oben beschriebene beitragsfreie Rentenprogramm Pensión 65 und das konditionierte Transferleistungsprogramm JUNTOS, das die finanzielle Leistungserbringung an die Erfüllung bestimmter Verhaltenserwartungen knüpft. Die beteiligten Sektoren, Finanzierungsgrundlagen und Durchführungen der verschiedenen Sozialprogramme weisen eine große Bandbreite auf. Viele der Programme wurden zunächst für politische Zwecke instrumentalisiert und entstanden vor oder nach Wahlen auf Ad-hoc-Basis. Wie bereits weiter oben erwähnt (Kapitel III, 5.2) haben die zahlreichen Gesetze und Ziele der unterschiedlichen Regierungen zu fragmentierten Leistungen geführt und die mangelhafte Zielformulierung, Planung und Durchführung der Programme wurde/wird, trotz einiger Verbesserungen, immer wieder von Experten kritisiert.

Tabelle 4: Sektoren und Sozialprogramme in Peru und Haushalt 2013 (in Mio. Soles)

Sektor	Programme	Haushalt 2013
Desarrollo el Inclusión Social - MIDIS (Entwicklung und soziale Inklusion)	Programa de Apoyo Directo a los más pobres - JUNTOS (CCT)	891
	Pensión 65 (Rentenprogramm)	452
	Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES (Kooperationsfonds für Sozialentwicklung)	339
	Programa Nacional Cuna Más (frühkindliche Entwicklung)	181
	Programa Qali Warma (Schulspeisung)	1131
Vivienda, Construcción y Saneamiento (Wohnung, Bau)	Programa Agua para Todos (Wasser für Alle)	856
	Obras de Agua y Desagüe (Wasser, Abwasser, Infrastruktur)	764
	Programa Techo Propio (Wohnungsprogramm)	447

[88] vgl. Betz 2004, S. 23.

[89] vgl. Bertranou, Fabio/ van Ginneken, Wouter/ Solorio, Carmen 2004: The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. International Social Security Review 57, S. 3-18.

[90] vgl. Barrientos, Armando 2003: What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No. 33, Manchester.

Educación (Bildung)	Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización – PRONAMA (Alphabetisierungsprogramm)	13
	Programa Nacional de Becas y Créditos Educativos – PRONABEC (Stipendienprogramm)	217
Salud (Gesundheit)	Seguro Integral de Salud – SIS (Krankenversicherung)	1215
Agricultura (Landwirtschaft)	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural – AGRORURAL (Programm Ländliche Entwicklung)	295
Energias y Minas (Energie und Bergbau)	Electrificacion Rural (Ländliche Elektrifizierung)	542
Transportes y Comunicaciones (Transport und Kommunikation)	Provias Rural (Viale ländliche Infrastruktur)	69
	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL (Telekommunikationsfonds)	94
Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP (Frauen und gefährdete Bevölkerungsgruppen)	Instituto Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF (Programm zur Förderung der Familie)	109
	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (Programm gegen die familiäre und sexuelle Gewalt)	60
Trabajo y Promoción de Empleo (Arbeit und Beschäftigungsförderung)	Programa para la Generacion de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" (Programm zur Generierung von inklusiver Arbeit)	88
	Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jovenes a la Obra" (Programm zur Förderung der Beschäftigung Jugendlicher)	44
Gobiernos locales (Lokale Regierungen)	Programa Vaso de Leche (Programm "Ein Glas Milch")	404
	Programas Sociales descentralizados (weitere dezentralisierte Programme)	196
Andere Ausgaben zur Armutsreduzierung und Inklusion		913

Quelle: Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Descentralización Fiscal y Asuntos Sociales

Mindestsicherung: Das Conditional Cash Transfer Programm – CCT[91] JUNTOS

Die Programme mit konditionierten Transferleistungen in Lateinamerika beruhen meist auf zwei Prinzipien: Armutsminderung durch die Übergabe von Geld und Entwicklung des Humankapitals. Das peruanische Grundsicherungsprogramm JUNTOS, das unter der Toledo-Regierung im Jahr 2005 geschaffen wurde, soll inzwischen vor allem ein Programm zur Entwicklung des Humankapitals sein. *„Nach einer Evaluierung im Jahr 2012 wurde festgelegt, dass JUNTOS kein Programm für Arme mehr sein sollte, sondern für Personen, die Rechte verloren haben und*

[91] Die Weltbank spricht von konditionierten Transfers und die GIZ von bedürftigkeitsgeprüften Transfers.

denen man die Rechte auf Identität, Gesundheit und Bildung zurückgeben will." **27 (E)** Es geht um soziale Inklusion und darum, dass alle Bürger ihre bürgerlichen und politischen Rechte wahrnehmen können. Das ursprüngliche Design von JUNTOS hatte zum Ziel, den Schulbesuch und Gesundheitskontrollen anzuregen, aber aus verschiedenen Gründen begann das Programm in den Jahren vor 2012, eine Reihe weiterer Zusatzverpflichtungen einzuführen (Verbesserung der Kochherde, Züchten von Nutztieren, die Herstellung von Produkten etc.), so dass viele Haushalte den Charakter des Programms nicht mehr verstanden und JUNTOS die Zielerreichung nicht angemessen kontrollieren konnte. Die Direktorin Milagros Alvarado (2012-2014) hat eine Rückbesinnung auf das Hauptziel des Programms erreicht. *„JUNTOS kann nicht alle Probleme der Haushalte lösen. Die Probleme der Arbeitslosigkeit, des fehlenden Zugangs zu Energie usw. müssen Gegenstand anderer staatlicher Interventionen sein.*" **31 (E)** Derzeit wird unter der Bedingung des Schulbesuchs und der Einhaltung ärztlicher Kontrolluntersuchungen bzw. des Besuchs von Kursen zur Ernährung und Hygiene, eine monatliche monetäre Leistung (100 Soles, ca. 26,00 Euro) an arme Familien mit Kindern im Vorschulalter ausgezahlt.[92] Die Transferleistung ist ein Instrument bzw. ein Anreiz, der genutzt wird, damit die Haushalte ihre Kinder zur Schule und zu Vorsorgeuntersuchungen bringen und die Einhaltung der Verhaltensanforderungen (Konditionierung) wird überprüft. Die peruanische Nationalbank, die bimensual 200 Soles auszahlt, hat nicht überall Filialen, deshalb beauftragt sie Transportunternehmen, die mit Lastwagen an entlegene Orte fahren. JUNTOS teilt den Tag der Geldübergabe per Funk mit. Da keine Einkommensmessung möglich ist, wird bei der Zielgruppenbestimmung selektiv vorgegangen: Aus der Gruppe der Armen wird eine Gruppe der Bedürftigsten herausgefiltert.

JUNTOS, das die Aufgabe hat, den Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen in armen und extrem armen Regionen zu fördern, hatte sich lange Zeit auf die Nachfrage konzentriert und das Angebot im Bildungs- und Gesundheitswesen vernachlässigt. Um das Angebot zu verbessern, wird in letzter Zeit verstärkt mit dem Gesundheits- und Bildungsministerium kooperiert. *„JUNTOS stellt inzwischen eine Verbindung zwischen der Nachfrage und dem Angebot an sozialen Basisdienstleistungen wie Gesundheit, Bildung und Recht auf Identität her."* **21 (E)** Das Programm, das anstrebt, zukünftig seine Nutzer nicht nur dazu zu bringen, dass sie ihr Recht auf Gesundheit und Bildung ausüben, sondern auch eine menschenwürdige wirtschaftliche Tätigkeit, versucht verstärkt mit Programmen aus dem Bereich Produktion zu kooperieren.

JUNTOS hat eine zentrale Direktion in Lima und verfügt über 17 Regionalbüros mit jeweils einem Koordinator und insgesamt ca. 1400 Feldmitarbeitern. Sowohl das Budget von JUNTOS, als auch die Anzahl an Bezugspersonen sind in den letzten Jahren gestiegen: Im Jahr 2011 gab es 993.234 Nutzer, im Jahr 2013 sind es 1.613.488. JUNTOS erreichte im letzten Jahr der Regierung García (2011) über 600 Bezirke und im Jahr 2014 gibt es JUNTOS in 1100 Distrikten. Einige Programme (Pensión 65 und Cuna Más) werden in den Bezirken von JUNTOS eingeführt, weil die Menschen dort bereits registriert sind und die Fokalisierung sich als effizient erwiesen hat.

Sowohl die Weltbank als auch Evaluierungen des peruanischen Wirtschaftsministeriums und

[92] vgl. Legovini, Arianna/ Regalia, Ferdinando 2001: Targeted Human Development Programs: Investing in the Next Generation, POV-110. Washington D.C., Inter-American Development Bank, S. 12.

unabhängiger Experten bestätigen, dass die Unterstützung der Haushalte durch die monetären Leistungen positive Auswirkungen auf die Familien haben: Für die Ärmsten der Armen verändern Geldzahlungen ihre Lebenslage und -qualität positiv, tragen zu mehr Autonomie bei und steigern soziale Kohäsion.[93] *„Es gibt Untersuchungen, die zeigen, dass in der Mehrheit der Familien die Transferleistungen in Gesundheit und Bildung fließen (70%). Manchmal werden sogar 5 bis 10 Soles gespart."* **27 (E)** *„Wenn es Probleme mit der Einhaltung von Konditionen gibt, liegt das meist nicht an der Bevölkerung. Z.B. besteht das Problem mit den Impfungen nicht darin, dass die Leute ihre Kinder nicht zum Impfen bringen, sondern darin, dass Institutionen ihre Aufgaben nicht erfüllen. Peru kaufte im Jahr 2014 8 Monate lang keine Impfstoffe."* **40 (A)**.

Trotz dieser positiven Evaluierungen und Fortschritte hat JUNTOS noch immer mit Problemen zu kämpfen: Operative Probleme bestehen bspw. bei der Überprüfung der Verpflichtungserfüllung der Bezugsberechtigten über die Feldmitarbeiter, die die Anwesenheitsnachweise bei Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen persönlich abholen. *„Wir haben Beweise dafür, dass einige Haushalte gedeckt wurden, die ihre Verpflichtungen nicht erfüllt hatten, andererseits gab es Mitarbeiter, die mit Haushalten im Clinch lagen, und sie deshalb als abwesend eingetragen haben."* **31 (E)** JUNTOS hat zwar ein M&E-System, das eine beträchtliche Anzahl an Haushalten umfasst und verfolgt, was dort mit den Indikatoren passiert, aber die Mängel in den M&E-Prozessen erschweren die rechtzeitige Feststellung und Korrektur einiger Probleme. Eine weitere Kritik an JUNTOS betrifft die fehlende Anpassung an den jeweiligen regionalen und kulturellen Kontext, *„aber JUNTOS sammelt derzeit die Erfahrungen des Personals, um die Lebensbedingungen im Landesinnern besser kennen zu lernen und eine differenzierte Strategie für indigene Gemeinschaften zu erarbeiten."* **32 (E)** Zudem existiert einerseits der Vorbehalt, dass die Grundsicherung die Empfänger abhängig mache, andererseits wird die niedrige Leistungshöhe bemängelt, die in Peru weit unter dem Existenzminimum liegt.

5.4 Probleme des Systems sozialer Sicherung bzw. der Institutionalisierung

> *„Die Weltbank identifiziert drei Elemente der Sozialpolitik: a. die Qualität des Produktes, bzw. das Design, b. die Effizienz, mit der öffentlichen Mittel eingesetzt werden, und c. die Ergebnisse oder Wirkungen. In Peru existieren zahlreiche mangelhaft designte Produkte, die nicht die erwünschten Wirkungen erzielen, und eine ineffiziente öffentliche Verwaltung mit begrenzten Personalfähigkeiten."* **36 (A)**

Für die erfolgreiche Institutionalisierung sozialer Sicherungssysteme sind politische und institutionelle Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen im Land erforderlich. Sozialpolitische Themen sollten in der Öffentlichkeit ihre Legitimierung haben (Verfassungsverankerung etc.). Als weitere wichtige Voraussetzungen gelten ein stabiles Budget, entwickelte Institutionen (Recht, Verwaltung) und lokale Institutionen zur Implementierung und Adressatenerreichung der Systeme. In Peru sind all diese Voraussetzungen nur eingeschränkt gegeben.

[93] vgl. Sánchez, Alan / Jaramillo, Miguel u.a. 2012: Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana, Documento de Trabajo, No 2012-001, Lima, Banco Central de Reserva del Perú.

Wie in den Kapiteln III, 1 bis 4 deutlich wird, war der politische Reformwille bzw. die Bereitschaft zu grundlegenden sozialpolitischen Reformen in Peru bis 2011 begrenzt. Die Regierungen orientierten sich meist an kurzen Wahlperioden und fokussierten den politischen Machterhalt, anstatt mittel- und langfristige sozialpolitische Reformen einzuleiten. Obwohl die Einkommens- bzw. Vermögensungleichheit in Peru sogar zugenommen hat[94] und zu den Ursachen der Armut und Ungleichheit gehört, sind der Ausgleich der Lebenschancen, die Umverteilung und die Steuergerechtigkeit bisher kaum diskutierte Themen. Die Hauptsteuerlast liegt z.B. nach wie vor auf den formell Beschäftigten der Mittelschicht. Auch die Verwaltung der Steuermittel, die zu einem besseren Management von staatlichen, sozialen Gütern und Dienstleistungen führen könnte, ist im politischen Diskurs nicht präsent. Die herrschenden Eliten und die Mittelschicht haben wenig Interesse an Sozialpolitik – im Gegenteil, sie haben oftmals Ängste vor steigenden Sozialausgaben. Die gesellschaftliche Akzeptanz und Anerkennung von Sozialpolitik und Sozialprogrammen ist gering und die Reicheren Perus stimmen dem Ausbau sozialer Sicherungssysteme oft allenfalls zu, um ihre eigenen Privilegien abzusichern. Unter der neuen Regierung seit 2011 sind Informations- und Aufklärungskampagnen durch Medien, die einen Betrag zur Steigerung der Akzeptanz in der Öffentlichkeit leisten können, häufiger.

Hauptdefizite der staatlichen Sozialprogramme sind noch immer die mangelnde Effizienz und Effektivität und der mangelhafte landesweite Deckungsgrad (Zielgruppenerreichung). Teilweise werden schwankende Ressourcen für Programme bereitgestellt, was zu Finanzierungsproblemen führt. Die Korruption durch Bestechungsgeld, die Bevorzugung oder Benachteiligung von Antragstellern oder der Missbrauch von Programmmitteln mindern die Effizienz der Programme. Immer wieder kann man den Medien Berichte über den Missbrauch von Programmgeldern entnehmen.[95] Klientelismus ist in Peru vor allem im Zusammenhang mit gemeindebasierten Systemen bekannt. Probleme gibt es bei der Verwaltung, Planung und Durchführung der Sozialprogramme. Die Programme haben häufig ungenaue Ziele und Indikatoren und schwache Monitoring- und Evaluierungssysteme zur Qualitätssicherung. Zudem sind die Durchführung und der Leistungsbezug mit hohen Transaktionskosten für Verwaltungshandeln und Kommunikation mit den Adressaten verbunden. Die Computerisierung der Verwaltung und Verwendung von Magnetkartensystemen (smart card) sind aufgrund ungenügender technologischer Kapazität auf lokaler Ebene nicht vollständig durchführbar. Die Sozialprogramme hängen von der Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen ab, aber dort fehlt es an Fachpersonal, das eine gute Versorgung in ländlichen Regionen garantiert. *„Die Zuständigen sind oft Personen, deren Bildungsabschluss nichts mit dem sozialen Bereich zu tun hat (Anwälte etc.). In den Kommunen sind die Zuständigen der Sozialprogramme oft diejenigen, die an einer Fortbildung zum Krankenpfleger/in teilgenommen haben."* **26 (A)** Um spezialisierte Fachleute zu finden, gibt es zwar SERVIR (La Autoridad Nacional del Servicio Civil) und es wurde die Schule für Öffentliche Verwaltung gegründet, aber *„es bleibt die Frage, wie 3000 Fachleute für die öffentliche Verwaltung sozialer Leistungen ausgebildet werden können, damit sie in die 25 Regionen, 195 Provinzen und 1828 Bezirke Perus gehen, in denen Fachleute gebraucht werden."* **15 (E)** Ein weiteres

[94] vgl. Goñi, Edwin/ López, Humberto/ Servén, Luis 2008: Fiscal Redistribution and Income equality in Latin America. The World Bank Development Research Group, Policy Research Paper 4487, S. 8.
[95] https://www.youtube.com/watch?v=vKKspy4F9E8&feature=youtu.be (12.06.2015)
http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/1520-cv (12.06.2015)

Problem ist der „Brain Drain“ von ausgebildetem lokalem Personal in urbane Zentren, aber auch generell von peruanischen Sozial-Experten ins Ausland.

Ein Effektivitätskriterium sozialer Sicherung ist die Erreichung der Zielgruppen (Deckungsgrad). Das Verfahren zur Selektion der Anspruchsberechtigung *(targeting)*, das in den 1990er Jahren weltweit eine große Bedeutung gewann[96], ist entscheidend für die Zielgruppenerreichung. In Peru werden derzeit mehrere *targeting*-Methoden verknüpft: Zunächst findet die Auswahl bedürftiger Regionen mit hoher Armutskonzentration über geographisches *targeting* statt und anschließend wird die Bedürftigkeit des Individuums oder Haushalts durch lokale Komitees, Autoritätspersonen oder Gesundheitsstellen überprüft. Genaues *targeting* ist kostenintensiv, deshalb erleichtert die Ausrichtung der Programme auf leicht definierbare Bevölkerungsgruppen den targeting-Prozess. Bisher gibt es in Peru kein einheitliches Register der Bezugsberechtigten. Nur die Programme JUNTOS, Pensión 65 und SIS (Minimal-Krankenversicherung) verfügen über ein Register, da sie jeden Bezugsberechtigten identifizieren müssen. In Peru ist die Zielgruppenbestimmung vor allem aufgrund unzureichender, administrativer Voraussetzungen schwierig. Es fehlen Institutionen zur Feststellung von Anspruchsberechtigung und die Verwaltungen sind oft überfordert, da sie wenig Einblick in die Lebensverhältnisse der Bevölkerung haben. Die Vergabe des Auswahlverfahrens an externe Anbieter bzw. unabhängiges Personal ist in Peru auch keine gängige Praxis. „In the absence of an automatic system of targeted transfers, the availability of information about benefits to potential claimants becomes an elementary requirement“[97], aber in Peru wird *targeting* dadurch erschwert, dass unzureichend aktuelle statistische Daten bzw. Informationen über die von Armut betroffenen Gruppen und ihre geographische Verteilung zur Verfügung stehen. Hinzu kommen Probleme der Wirksamkeit aufgrund unvollständiger bzw. zielungenauer Adressatenerreichung (Exklusionsfehler) auf der einen und die Erreichung von Nicht-Adressaten (Inklusionsfehler) auf der anderen Seite: Einerseits können gerade die Armen oft die Bedingungen nicht erfüllen (creaming the poor), haben kaum Transportmittel, sind nicht über ihre Leistungsansprüche informiert (die Sprachvielfalt trägt auch zur Unkenntnis bei) und sind räumlich schwierig als Leistungsempfänger zu erreichen. Vor allem schwer erreichbare Gebiete sind, aufgrund fehlender administrativer Infrastruktur, benachteiligt. Andererseits erhalten zuweilen Nicht-Bedürftige Zugang zu Leistungen, wobei der „Missbrauch“ in Peru oft „politisch skandalisiert und das wahre Ausmaß eher überschätzt wird“.[98] Die Nicht-Inanspruchnahme der Leistungen ist unter anderem auf Informationsdefizite, Intransparenz der Behörden und aufwändige Beantragungsverfahren zurück zu führen. Die Betroffenen haben zudem keine Lobby bzw. organisierte Interessensvertretung und verfügen kaum über Einflusspotential auf das Sozialsystem.

[96] vgl. Deacon, Bob/ Hulse, Michell/ Stubbs, Paul 1997: Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare, London.

[97] Matsaganis, Manos 2003: The rise and fall of selectivity à la Grecque, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe, Genf: International Labour Organization, S. 269-292, hier S. 283.

[98] Im Juni 2014 führte der Missbrauch von Programmgeldern der Programme JUNTOS und Pensión 65 in Höhe von 2 Millionen Soles zu einer Krise im Sozialministerium.
http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/1533-ministra-bustamante-se-estan-redoblado-esfuerzos-para-capturar-a-responsables-de-sustraccion-ilegal-de-fondos-a-usuarios-de-programas-sociales-de-sector (16.06.2014)

Der Erfolg sozialer Sicherungssysteme hängt stark von der institutionellen Ausgestaltung und Steuerungskapazität ab. In Peru sind die Steuerungskapazitäten begrenzt und die Verwaltungsstrukturen schwach, was dazu führt, dass die sozialen Institutionen nicht effizient arbeiten. Die mangelhafte Effizienz verschlingt wiederum hohe Verwaltungskosten. Zudem weisen die Sozialverwaltungen häufig eine geringe Dienstleistungsorientierung auf und es kommt bspw. zu Problemen und Verzögerungen bei der Logistik und Auszahlung der Leistungen. *„Das Problem in Peru ist nicht der rechtliche Rahmen sozialer Sicherung oder die Klarheit der Sozialpolitiken, sondern die Umsetzung von Politiken und Gesetzen sowie fehlende Führung und Steuerungsfähigkeit, Rechenschaftslegung und Transparenz in der Verwaltung."* **09 (A)** Die Umsetzung der Sozialpolitik ist aufgrund der vielen Schwächen in der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene schwierig. Die lokale Ebene hat nach wie vor die schwächsten Verwaltungskapazitäten. Es gab und gibt Bemühungen der Regierung, die operative Kapazität der Kommunen zu verbessern, z.B. den Anreizplan zur Verbesserung der Kommunalverwaltung, der beispielhaft zeigte, wie man die Sektoren dazu ermutigen kann, sich zur Erreichung spezifischer Ziele zusammenzuschließen. Die sozialpolitisch federführende Institution MIDIS, die die Aktivitäten von nationaler Ebene aus koordinieren soll, befindet sich erst im Aufbau. Es fehlen Instrumente, eine gute Datenbasis und personelle und finanzielle Ressourcen, um Informationssysteme zu steuern und gut aufeinander abgestimmte Armutsbekämpfung zu betreiben. Aufgaben und Dienstleistungen von Institutionen und Programmen überlappen sich bzw. Zuständigkeiten und Kompetenzen sind nicht geklärt. Probleme ergeben sich auch aus mangelhafter Kooperation und Koordination zwischen sozialpolitischen Akteuren.

Neben den institutionellen Problemen existieren konzeptionelle Probleme: Die soziale Gesetzgebung schließt vorwiegend den formellen Sektor ein und vor allem die Bevölkerung mit hohem Armutsrisiko (Bauern, Beschäftigte im informellen Sektor, Frauen etc.) sind ausgeschlossen. Die Grundsicherung ist nur auf die extrem Armen begrenzt. Risiken wie landwirtschaftliche Produktionsrisiken, Naturkatastrophen etc. sind durch das System oft gar nicht abgedeckt. Zudem sind staatliche und private Ansätze sozialer Sicherung kaum miteinander verknüpft.

Ein weiteres Thema, das das soziale Sicherungssystem Perus zukünftig vor große Herausforderungen stellen wird, ist der demografische Wandel. Aktuell werden in Peru weniger Kinder geboren und es gibt relativ wenig alte Menschen. Demgegenüber gibt es viele Menschen im produktiven Alter zwischen 15 und 45, die die Möglichkeit hätten, sich selbst zu entwickeln und zur Entwicklung Perus beizutragen, aber viele nicht ausgebildete Jugendliche haben minderwertige Jobs als ungelernte Arbeiter und die ältere Bevölkerung beginnt zu wachsen. *„Die ältere Bevölkerung, die derzeit knapp 8 Mio. Menschen zählt, wird bis 2030 auf ca. 16 Mio. anwachsen, aber den Staat scheint das wenig zu kümmern."* **06 (E)** Trotz dieser Prognosen wird das Thema demografischer Wandel bisher nicht sichtbar von der Regierung aufgegriffen.

6. Erklärungsansätze für Wandel in der Sozialpolitik (Reformfähigkeit)

Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt auf der Untersuchung der internationalen Erklärungsfaktoren für Sozialpolitikwandel in Peru. Viele Theorien gehen allerdings davon aus, dass vor

allem nationale Einflussfaktoren über Wandel in der Sozialpolitik entscheiden, deshalb werden die nationalstaatlichen Erklärungsmodelle sozialpolitischer Expansion in der Forschung an dieser Stelle dargestellt und die „internen" Faktoren bzw. die nationalen Erklärungsgrößen für Sozialpolitikwandel in Peru beschrieben. Am Ende des Kapitels 6 werden erste Hinweise auf „externe" Faktoren geben, die Einfluss auf nationale Sozialpolitik ausüben.

6.1 Nationalstaatliche Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung

In der Forschung werden unterschiedliche nationalstaatliche Erklärungstheorien oder -ansätze sozialpolitischer Expansion verwendet: Funktionalistische, konflikttheoretische, institutionelle-, und pfadabhängige werden unterschieden oder kombiniert. Funktionalistische Ansätze betonen die Rolle sozioökonomischer Herausforderungen und sehen Sozialpolitik als Antwort auf soziale Probleme, beispielsweise aufgrund von Urbanisierung und Migration mit Folgen für den familiären Zusammenhalt. Diese Modelle gehen davon aus, dass der Bedarf sozialer Sicherung in Entwicklungsländern aufgrund dieser Probleme steigen wird. Konflikttheoretische, auch politisch-institutionelle Ansätze betonen die Rolle politischer Akteure (Parteien, Gewerkschaften etc.) und den strukturellen Wandel des politischen Systems. In der Forschung wurde mehrfach bestätigt, dass diese Faktoren wesentlich über Zeitpunkt und Form der Einführung sozialer Sicherungssysteme entscheiden. Der Machtressourcenansatz kombiniert konflikttheoretische und strukturelle Elemente und sieht Regierungspolitik nicht durch externe Faktoren determiniert. Der Einfluss von Parteien ist demnach entscheidend dafür, welche Politik ein Land verfolgt und es wird davon ausgegangen, dass sich sozialdemokratische Regierungen stärker für den Auf- und Ausbau von Sozialsystemen einsetzen als liberal-konservative und je stärker Linksparteien und Gewerkschaften in einem Land sind, desto stärker ist das Sozialsystem ausgebaut. Demgegenüber benennen institutionalistische Ansätze die Beständigkeit einst geschaffener sozialpolitischer Institutionen. Es wird davon ausgegangen, dass einmal geschaffene Institutionen, Sicherungssysteme oder Programme zwar immer wieder verändert werden, aber in ihrer Grundstruktur erhalten bleiben.[99] Bei diesem Ansatz spielt der Staat eine entscheidende Rolle beim Auf- und Ausbau von Sozialpolitik. Institutionen üben über das Festlegen von Akteurskonstellationen und Interaktionsmustern Einfluss aus. Richard Rose schrieb im Jahr 1990 „Policy-makers are heirs before they are choosers."[100] Jede neue Regierung „erbt" Verpflichtungen, die Vorgängerregierungen eingegangen sind. Die „Trägheit" bestehender Institutionen wird in der Literatur unter dem Begriff „Pfadabhängigkeit" diskutiert.[101] Dabei geht es um die Wirkung von in der Vergangenheit liegenden Zuständen. Die Pfadabhängigkeit kann das Fortbestehen von Politiken über viele Jahre plausibel machen. Aber Renate Mayntz und Fritz Scharpf konnten in diesem Zusammenhang nachweisen, dass Institutionen lediglich bestimmte

[99] vgl. Lessenich, Stephan 2008: Die Neuerfindung des Sozialen – Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld, S. 42 ff.

[100] Rose, Richard 1990: Inheritance before Choice in Public Policy. Journal of Theoretical Politics. 2: S. 263-291, hier S. 263.

[101] vgl. Beyer, Jürgen 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Heft 1, S. 5-21.

Reformpfade ermöglichen oder erschweren, aber nicht das Handeln politischer Entscheidungsträger determinieren.[102] Im Rahmen der institutionalistischen Ansätze wird erstmals auf die Bedeutsamkeit politischer Lernprozesse über Staatsgrenzen hinweg verwiesen.

All diese Theorien gehen davon aus, dass vor allem nationale Einflussfaktoren über Wandel in der Sozialpolitik entscheiden bzw. dass die Reformfähigkeit von den Institutionen und Akteuren beeinflusst wird, die nach Machterhalt streben (Pfadabhängigkeit, Parteienherrschaft etc.). Auch Esping-Andersen argumentiert, die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten sei durch nationalstaatliche Ursachen wie institutionelle Arrangements, Regierungsparteien etc. bestimmt.[103] Seine Wohlfahrtsregime-Typologie mit westlichen Kategorien erschwert allerdings eine empirische Annährung an die Realität in Entwicklungs- und Schwellenländern.

In der Literatur zum Sozialpolitikwandel in Entwicklungs- und Schwellenländern werden nationale Faktoren wie der Grad an Demokratie, institutionelle Elemente und Interessengruppen oft als positive Einflussfaktoren herausgestellt. Laut Markus Löwe werden soziale Sicherungssysteme nur aufgebaut bzw. reformiert, wenn drei Bedingungen gegeben sind: Es muss eine Problemlösungsdringlichkeit (Problemdruck aufgrund sozialer Probleme) bestehen; es muss eine Problemlösungsfähigkeit gegeben sein, d.h. Bereitstellung finanzieller Mittel und Vorhandensein von know-how, und seitens des Staates und der Gesellschaft muss eine Problemlösungsbereitschaft bestehen.[104] Er nennt folgende Motive von Sozialpolitik: In der Gesellschaft besteht Konsens über die Notwendigkeit sozialpolitischer Maßnahmen; Rücksicht auf Wählerstimmen zum Machterhalt; Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit oder Effizienz der Ressourcenaufteilung und der Druck einflussreicher Gruppen oder Partikularinteressen.[105]

6.2 Erklärungsgrößen für Wandel in der peruanischen Sozialpolitik

In den vorausgegangenen Kapiteln wurde bereits dargestellt, dass die Notwendigkeit für sozialpolitische Reformen in Peru besteht. Im Zentrum dieses Kapitels steht die Analyse der Gründe für die peruanische Sozialreformpolitik, die auf einem unübersichtlichen, politischen Feld stattfindet und komplex ist. Es werden vor allem nationale, aber auch erste internationale Erklärungsgrößen aufgezeigt, die Peru zu sozialpolitischen Reformen veranlasst haben.

Auch in Peru hat das soziale Sicherungssystem seine „Geschichte“, aber insgesamt hat das Land eine historisch entwickelte Sozialpolitik, die sich durch keine hohe Pfadabhängigkeit auszeichnet, sondern in den letzten Jahren vielen Veränderungen unterlag. Zahlreiche Sozialprogramme sind bspw. im Rahmen der Armutsbekämpfung seit den 1990er Jahren entstanden. Sozialpolitische Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden, haben keinen allzu großen Einfluss darauf, welche Entscheidungen in der Gegenwart fallen bzw. politische

[102] vgl. Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt, New York, S. 29-72.
[103] vgl. Esping-Andersen, Gosta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
[104] vgl. Loewe, Markus 2004: Politik für die städtischen Mittelschichten. Soziale Sicherung in der arabischen Welt, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.) 2004: Neues Jahrbuch Dritte Welt, Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 144-163.
[105] Ebenda, S. 144 ff.

Veränderungen werden nur beschränkt durch institutionelle Rahmenbedingungen blockiert. Die peruanische Sozialpolitik ist auch kaum ableitbar aus der Parteienkonkurrenz bzw. -herrschaft. Die politischen Parteien Perus vertreten traditionell konträre und schwache sozialpolitische Vorstellungen und Interessen und sind daher eher ineffiziente Reformakteure.

In Peru existieren derzeit andere „interne" Faktoren und institutionelle Bedingungen, die Einfluss auf die Sozialpolitik ausüben: der Problemdruck, die innenpolitische Nachfrage nach Sozialpolitik, das Einkommensniveau, das Vorhandensein von Ressourcen, politischer Klientelismus und die Angst um Wettbewerbsfähigkeit. Als „externer" Faktor gilt der Einfluss von Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Konventionen. Diese internen und externen Einflussfaktoren werden sowohl in der Literatur angeführt als auch während der Interviews in Peru immer wieder als Gründe für Sozialreformentscheidungen genannt. *„Es gibt seit Jahren politischen Druck bzw. Stimmen von innen und außen, die darauf hinweisen, dass Peru sich nicht genügend um soziale Angelegenheiten und die vulnerable Bevölkerung kümmert."* **01 (E)**

Vor allem in den letzten Jahren bewirkte der Druck durch soziale Probleme (hohe Armutsraten, Ungleichheit und gleichzeitige wirtschaftliche Wachstumsraten) Veränderungen in der Sozialpolitik. Die letzten Regierungen standen unter politischem Druck sowohl seitens der armen Bevölkerung als auch der Oberschichten. Sozialpolitik ist eine Antwort auf soziale Problemlagen und die Intensität des Problems zwang die nationalen Regierungen, mit sozialpolitischen Maßnahmen zu reagieren. Vor allem der Regierungswechsel 2011 macht dies deutlich. *"Die Notwendigkeit wurde immer größer, uns als Land nicht nur darauf zu konzentrieren, eine makroökonomische Stabilität zu garantieren, sondern auch auf den Kampf gegen die Armut und Ungleichheit. Deshalb wurde das MIDIS gegründet, und ein auf einen Kreislauf basierendes Kausalitätsmodell eingeführt: Inklusion fördert das Wachstum, und Wachstum fördert die Inklusion, wobei beide Aspekte gleich wichtig sind."* **19 (E)**

Auch in den Interviews wird bestätigt, dass der Problemdruck ein entscheidender Faktor war, warum in Peru sozialpolitische Reformen eingeleitet wurden. Von nahezu allen Interviewpartnern werden die Probleme der großen Ungleichheit bzw. die Verschärfung der Unterschiede bei der Einkommensverteilung und die Ausgrenzung von Bevölkerungsteilen als wesentliche Gründe für Sozial-Reformentscheidungen genannt. *„Die ständige Enttäuschung darüber, dass die Marktwirtschaft keine Chancen für diejenigen brachte, die über keine gute Bildung, Gesundheit usw. verfügen."* **04 (A)** Obwohl es in Peru zu hohen Wachstumsraten des nominalen BIP von über 6% kam und über 5% des BIP pro Kopf, und obwohl die Armut und die extreme Armut stark reduziert wurden, verringerten sich die sozialen Unterschiede nicht. Die Unterschiede im Zugang und der Qualität der sozialen Basisdienstleistungen wie Gesundheit und Bildung sind noch immer groß. Vor allem die Landbevölkerung profitierte kaum vom Wirtschaftswachstum, aber auch innerhalb der Städte gibt es Bevölkerungsteile, die keinen Zugang zu Dienstleistungen wie einem Wasser- und Abwassersystem, Strom und dem Gesundheits- und Bildungswesen haben. Soziale Indikatoren wie z.B. die Unterernährungsquote stagnierten. Die Kanäle zur Übertragung des makroökonomischen Wohlstandes an benachteiligte Bevölkerungsgruppen waren nicht erkennbar. Anstatt mehr Kohäsion zu schaffen, führen die Wachstumsprozesse eher zu einer Polarisierung. *„Die benachteiligten Gruppen entfernten sich immer mehr von den Gruppen, die in Wachstumsprozesse eingebunden waren. Man musste politisch*

aktiv werden, um diese Gruppen zu fördern, aber auch damit diejenigen, denen es gut geht, sich bewusst werden, dass sie sich um die Benachteiligten kümmern müssen. Es musste als nationales Problem betrachtet und angepackt werden." **24 (E)** Auch der Ausbruch sozialer Konflikte und die expliziten Forderungen der Bevölkerung, ihre Bürgerrechte auszuüben, führten dazu, dass Peru seinen Blick auf die Situationen der Ausgrenzung richten musste. *„Der Bergbau-Konflikt von Bagua im Jahr 2009 trug maßgeblich zur Einsicht bei, dass man die Bedürfnisse der indigenen Bevölkerung berücksichtigen müsse, um die Regierungsfähigkeit des Landes nicht zu gefährden. Die Einsicht wurde uns praktisch eingeprügelt."* **26 (A)** Außerdem beeinflusste die innenpolitische Nachfrage nach Sozialpolitik, bzw. das öffentliche Interesse durch NGOs, Wissenschaft etc. den Sozialpolitikwandel, was sich vor allem in der hohen Anzahl der politischen Entscheidungen zur Sozialpolitik pro Jahr wiederspiegelt. Dass das Einkommensniveau (Pro-Kopf-Einkommen) und der Ressourcenreichtum Einfluss auf die politischen Präferenzen und die erhöhte die Zustimmung zu Sozialpolitik hatte, kann nur vermutet werden.

Von einigen Befragten wird der politische Klientelismus als Grund für Reformentscheidungen genannt. Vor allem in armen Regionen werden Sozialleistungen (Güter oder Dienstleistungen) gegen politische Unterstützung, z.B. in Form von Wählerstimmten getauscht. *„Viele Sozialprogramme zielten darauf ab, die Regierung zu konsolidieren. Einige Regierungen versuchten auf illegale Weise ihre Kontinuität zu sichern, z.B. durch das Erkaufen von Wählerstimmen über Sozialprogramme."* **10 (C)** *„Die großen Programme besitzen diesbezüglich eine wichtige politische Antriebskraft, besonders JUNTOS und Qali Warma."* **35 (C)**

Als externe Erklärungsfaktoren wurden der Einfluss von EZ/ IZ und globale Trends genannt. Internationale epistemische Gemeinschaften, EZ-Agenturen und die internationale Entwicklung der Sozialpolitik haben einen Einfluss auf Sozial-Reformentscheidungen in Peru: Bis in die 1990er Jahre führte der Nationalstaat Peru zur Sicherung der internationalen Unterstützung Politiken ein, die von externen Akteuren wie der Weltbank als notwendig erachtet wurden. In dieser Zeit führte die Regierung unter Alberto Fujimori z.B. die vom IWF und der Weltbank vorangetriebenen Strukturreformen und Anpassungen durch, die große Auswirkungen auf die Bevölkerung hatten. Obwohl sich diese Situation in den letzten Jahren gewandelt hat und Peru sowohl finanziell, als auch „technisch" unabhängiger ist, kommen noch immer Impulse von multi- und bilateralen Akteuren, die seit vielen Jahren in Lateinamerika Erfahrungen mit sozialpolitischen Maßnahmen und ihren Wirkungen haben. *„JUNTOS z.B., seinerzeit ein revolutionäres Programm, entstand im Jahr 2005, weil die Weltbank direkte Transferleistungen weltweit förderte. In dieser Zeit wurde auch die Einführung des ergebnisorientierten Haushalts von Externen gefördert. Die Welle kommt in Peru an, der ergebnisorientierte Haushalt wird eingeführt und jetzt redet man von Ergebnissen und evaluiert Interventionen."* **03 (E)** Auch die jüngsten Sozialpolitik-Reformen haben mit dem international geförderten Fokus zu tun. *„Der Einfluss der Weltbank und IDB war bei der MIDIS-Gründung und der Erarbeitung der Strategie „Wachstum durch Inklusion" bedeutend.* **35 (C)** Auch bilaterale Geber und Organisationen der VN beraten zu sozialpolitischen Themen. Das United Nations Development Programme (UNDP) z.B. fördert eine Sozialpolitik und -entwicklung als Teil der menschlichen Entwicklung.

Akademische Quellen, Datensätze, Statistiken, Evaluierungen der Internationalen Kooperation sowie Untersuchungen zur Sozialpolitik Perus haben verstärkt seit dem Jahr 2005 sichtbar ge-

macht, dass die Sozialpolitik nicht die erhofften Ergebnisse erzielte. *"In Peru dachte man lange Zeit, dass Interventionen im Rahmen von Programmen genügten, um die Armut zu bekämpfen, bis verschiedene Studien und Evaluierungen zeigten, dass diese isolierten Interventionen zu schwachen Resultaten führten."* **38 (E)** Die Armutsziffern und andere Statistiken internationaler Organisationen positionierten Peru, im Vergleich zu den übrigen Ländern Südamerikas, weit unten. Untersuchungen zur Armutsreduzierung ließen die Sozialpolitik in einem schlechten Licht erscheinen. *„Aufgrund von Studien wusste man z.B., dass es notwendig ist, die Sozialpolitik zu koordinieren und dass die Bemühungen über die ST-CIAS nicht ausreichten."* **18 (A)** *"Andere Studien belegten, dass viele Sozialprogramme die gleichen Ziele verfolgten und es Doppplungen von Aufgaben und Mitteln gab, woraufhin die ersten Reformen der Sozialprogramme zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung im Jahr 2007 eingeleitet wurden."* **06 (E)**

Auch internationale Verpflichtungen wie die Millenniumsziele (MDGs) der VN werden von den Befragten als Grund für Sozial-Reformentscheidungen genannt. Außerdem wird ein Blick auf den Einfluss der Region Lateinamerika gerichtet. *„Vergleiche mit anderen Ländern, die seit längerem eine federführende Instanz bzw. ein Ministerium für soziale Angelegenheiten haben, wie z.B. Kolumbien, Chile, Brasilien, führten zu Reformgedanken."* **38 (E)** Vor allem seit der MIDIS-Gründung folgt man den sozialpolitischen Tendenzen bzw. Moden anderer Länder und imitiert erfolgreiche Modelle. *„Peru ist einem Trend in Lateinamerika gefolgt. In Mexiko und Brasilien z.B. wurden sozialpolitische Reformen schon vor vielen Jahren angestoßen. Präsident Humala hat die erfolgreichen Erfahrungen zum Teil seiner Kampagne gemacht."* **07 (E)**

Es kann davon ausgegangen werden, dass in Peru unterschiedliche Ursachen zum Sozialpolitikwandel führen und, dass nationale Sozialreformen durch den Mix aus nationalen Faktoren und transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen, die meist auf Freiwilligkeit beruhen, gestaltet werden. An dieser Stelle wird bereits deutlich, dass es sich bei Sozialpolitik um ein Thema der Mehrebenenpolitik handelt und nationale Sozialpolitik eng mit globaler Sozialpolitik bzw. Global Governance in Verbindung steht. Diese Zusammenhänge zwischen nationaler und globaler Sozialpolitik werden im weiteren Verlauf der Arbeit genauer untersucht.

7. Resumee Kapitel III: Sozialreformentscheidungen in Peru und ihre Motive

> *„The welfare state is not just a mechanism that intervenes in, and possibly corrects, the structure of inequality (…). It is an active force in the ordering of social relations."*[106]

Im Teil III zur Sozialpolitik bzw. zum Wandel des sozialen Sicherungssystems Perus wird bereits im Überblick über die historische Entwicklung der Sozialpolitik (Kapitel III, 1) deutlich, dass externe Akteure wie die Weltbank und der IWF vor allem während der Strukturanpassungsjahre der 1980er Jahre, aber auch während der Amtszeit Fujimoris (1990-2000) und Toledos (2001-2006), eine teilweise beachtliche Rolle im Sozialpolitikwandel spielten.

[106] Esping-Anderson 1990, S. 23.

Peru verfügt inzwischen über einen breiten normativ-rechtlichen Rahmen nationaler Sozialpolitik und über zahlreiche sozialpolitische Akteure und (Steuerungs-)Instrumente (Kapitel III, 2). Aber vor dem Hintergrund, dass die soziale Ungleichheit zunimmt, vulnerable Gruppen in hohem Maße von existenzieller Unsicherheit betroffen sind und informelle Formen der sozialen Sicherung zunehmend zerfallen, werden staatliche Sicherungssysteme wichtiger (Reformnotwendigkeit, Kapitel III, 3). Sowohl die programmatischen sozialpolitischen (Reform)Dynamiken unter der Regierung Garcia (2006-2011) und unter Humala (2011-2014), als auch die Dynamik und Entwicklung der Sozialausgaben und des Inklusionsgrades (Kapitel III, 4) weisen darauf hin, dass seit einigen Jahren in Peru ein Sozialpolitikwandel über die Politikfelder hinweg stattfindet. Obwohl in den Jahren 2011 bis 2015 die öffentlichen Sozialausgaben erhöht und die sozialen Rechte ausgebaut und individualisiert wurden, wird im Kapitel III, 5 deutlich, dass noch immer eine Reihe von Problemen des (Leistungs-)Systems sozialer Sicherung bzw. hinsichtlich seiner Institutionalisierung existieren und dass Peru noch immer mit einer Reihe von sozialpolitischen Problemen konfrontiert ist, die das Land nicht alleine lösen kann.

Im Kapitel III, 6, in dem die nationalen und internationalen Erklärungsgrößen für Wandel in der peruanischen Sozialpolitik (Reformgründe) erstmals betrachtet werden, wird deutlich, dass „intern“ vor allem der Problemdruck, die innenpolitische Nachfrage nach Sozialpolitik, das Vorhandensein von Ressourcen und Klientelismus zu sozialpolitischen Reformen geführt haben. Ein erster Blick auf die „externen“ Faktoren zeigt, dass der Einfluss von EZ/ IZ und globalen sozialpolitischen Konventionen und Tendenzen ebenfalls die Reformen Perus beeinflussen. Dieser Zusammenhang zwischen nationalstaatlicher und internationaler Ebene wird im Verlauf der Arbeit mit Hilfe dreier Theorien (vgl. Teil IV, Theoretischer Rahmen) und anhand der Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Teil VII bis X) analysiert und erklärt.

IV Theoretischer Rahmen

„Theorien sollen es ermöglichen, Annahmen über künftige Ereignisse und Veränderungen zu formulieren".[107]

„Theorien sind nichts anderes als Instrumente, die sich in der Wirklichkeit bewähren müssen".[108]

Im folgenden Kapitel IV werden verschiedene internationale Erklärungsmodelle bzw. Theorien vorgestellt, mit Hilfe derer der Wandel der peruanischen Sozialpolitik erklärt wird. Es wird von der Hypothese ausgegangen, dass globale Akteure und Policies eine bedeutende Rolle für den Sozialpolitikwandel in Peru spielen. Um dies zu belegen, werden die konkreten Interaktionen zwischen der nationalen und internationalen Ebene im Hauptteil der Arbeit beschrieben und anschließend analysiert. Das Global-Governance-Konzept und die Mehrebenentheorie sollen bei der Beschreibung und Analyse von Politikkoordination und Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen helfen. Die genauen Interaktions-Mechanismen werden anhand der transnationalen Lern- und Diffusionstheorie analysiert. Zwischen dem Governance-Konzept und Diffusions- bzw. Transferkonzepten bestehen Gemeinsamkeiten: Sie befassen sich mit Strukturen der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren oder politischen Systemen und in beiden Konzepten handelt es sich um analytische Perspektiven, die an der Schnittstelle unterschiedlicher Disziplinen (Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft etc.) liegen und die mit unterschiedlichen Theorien (Institutionalismus etc.) verknüpft werden können.[109] Beide Ansätze betrachten die Rolle von Akteuren und untersuchen Koordinationsmechanismen zwischen Akteuren. Auch Susanne Lütz sieht in der Verknüpfung von der Transfer- und Diffusionsdebatte mit der Governance-Perspektive „ein erhebliches analytisches Potential, das in der Spezifikation von Mechanismen dynamischer Politikprozesse liegt"[110].

In der Untersuchung, die von drei Theorien und empirischen Daten ausgeht, soll die Verbindung der Theorieelemente mit empirischen Daten Aussagen über die Realität ermöglichen. Dirk Messner kritisiert, dass es an „Übersetzern" mangelt, die beide Welten kennen und verstehen – die theoretische und die anwendungsorientierte.[111] Die vorliegende anwendungs- bzw. lösungsorientierte Studie wird auf einer theoriegeleiteten Analyse aufbauen mit dem Ziel, dass die Ergebnisse auf ähnliche Fälle anwendbar und für Entscheidungsprozesse relevant sind.

1. Die Forschung zu Sozialpolitik und globaler Sozialpolitik

Die Forschung zu Sozialpolitik und sozialer Sicherung konzentrierte sich lange Zeit stark auf die industrialisierten Länder. In nicht-OECD-Ländern gab es lange keine eigene Sozialpolitik-

[107] Beyme, Klaus von 1986: Die politischen Theorien der Gegenwart, München, S. 15.
[108] James , William 1908: Pragmatismus – Ein neuer Name für alte Denkweisen, Darmstadt.
[109] vgl. Lütz, Susanne 2007: Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 132-143, hier S. 132.
[110] Ebenda, S. 142.
[111] vgl. Messner, Dirk 2003b: Wissenschaftliche Politikberatung. Eine Anmerkungen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Hirscher, Gerhard/ Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung, Kommunikationsmanagement der Politischen Führung, Wiesbaden, S. 163-183.

Forschung bzw. das Thema wurde auf soziale Sicherungssysteme reduziert und im Rahmen der Entwicklungstheorien und –politik bearbeitet.[112] Auch in den Entwicklungsländern selbst nahm die Sozialpolitik in der Sozialwissenschaft eher eine Randstellung ein. In Lateinamerika erhielt das Thema Sozialpolitik vor allem mit den Strukturanpassungsprogrammen mehr Bedeutung. In den letzten Jahren hat die Tatsache, dass Lateinamerika der Kontinent mit den höchsten sozialen Ungleichheitsindikatoren ist, dazu geführt, dass einige Studien zu den Themen Grundsicherung, Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Rentensysteme erschienen sind.[113]

In der Sozialpolitik-Forschung wurde lange Zeit davon ausgegangen, dass erst ein bestimmtes Niveau ökonomischer Entwicklung eine moderne Sozialpolitik ermögliche.[114] Inzwischen ist bekannt, dass soziale Unsicherheit eine bedeutende Armutsdimension darstellt, die das wirtschaftliche Verhalten, und damit die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, beeinflusst. Lemke geht sogar davon aus, „dass die Überordnung der Marktlogik über Sozialpolitik zu einer Stabilisierung der Polarisierung und Armut beitrug/ -trägt".[115] Inzwischen steht in der Forschung die Sozialpolitik fast gleichberechtigt neben der Wirtschafts- und Finanzpolitik und es wird angenommen, dass Armut und globale Entwicklungsdisparitäten grenzüberschreitende Risiken erzeugen können. Ungleichheiten im globalen System werden als neue Herausforderung gesehen und eine soziale Globalisierung gefordert.[116]

Die akademische Auseinandersetzung mit dem Thema globale Sozialpolitik ist noch jung und erst seit Ende der 1990er Jahre ein diskutiertes Thema in der Forschung. Seit den neunziger Jahren wächst eine global social policy-Forschung heran, in der trans-, supra- und internationale Sozialpolitiken untersucht werden.[117] Zunehmend wird in der Literatur die Wichtigkeit der globalen Perspektive auf Sozialpolitik und die sozialpolitische Rolle globaler Akteure betont.[118] In den 1990er Jahren wird der Einfluss internationaler Akteure auf Sozialpolitik vor allem von Filipic´[119], Donner-Reichle[120] und Deacon[121] untersucht. Deacon, der davon ausgeht, dass Sozi-

[112] vgl. Burchardt, Hans Jürgen/ Tittor, Anne/ Weinmann, Nico 2012: Sozialpolitik in globaler Perspektive: Zu den Herausforderungen eines Forschungsfeldes, in: dies: Sozialpolitik in globaler Perspektive. Asien, Afrika und Lateinamerika, Frankfurt/ New York, S. 9-35, hier S. 13.

[113] Die Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hat in den letzten Jahren wichtige Studien, Untersuchungen und Daten zur Sozialpolitik in Lateinamerika veröffentlicht (www.cepal.org/es).

[114] vgl. Ritter, Gerhard 1991: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 2. Auflage, München.

[115] Lemke, Thomas 1997: Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität, Berlin und Hamburg: Argument Sonderband Nr. 251.

[116] vgl. Kreckel, Reinhard 2008: Soziologie der sozialen Ungleichheit im globalen Kontext, in: Bayer, Michael/ Mordt, Gabriele/ Terpe, Sylvia/ Winter, Martin (Hrsg.): Transnationale Ungleichheitsforschung: Eine neue Herausforderung für die Soziologie, Frankfurt am Main, New York, S. 23-69.

[117] vgl. Busemeyer, Marius/ Ebbinghaus, Bernhard/ Leibfried, Stephan/ Mayer-Ahuja, Nicole/ Obinger, Herbert/ Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.) 2013: Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main, S. 177.

[118] vgl. ebenda, S. 178.

[119] vgl. Filipic´, Ursula 2000: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel 3, S. 44-55.

[120] vgl. Donner-Reichle, Carola 2000: Elemente einer globalen Sozialpolitik, in: Nord-Süd Aktuell 14:1, S. 95-111.

[121] vgl. Deacon, Bob 2000: Globalization: A Threat to Equitable Social Provision?, in: IDS bulletin 31/ 4, S. 32-41 und Deacon 2007.

alpolitik kontinuierlich globalisiert wird, gründet im Jahr 2001 die Zeitschrift „Global Social Policy“. Laut Deacon ist Sozialpolitik als Produkt eines dialektischen Wechselverhältnisses zwischen globalen Dimensionen einerseits und gesellschaftlichen Institutionen und Strategien von Akteuren in den einzelnen Ländern andererseits zu verstehen.[122] Im globalen sozialpolitischen Diskurs wurden vor allem Gesundheit, Alterssicherung und monetäre Mindestsicherung als Kernbereiche betrachtet. Zu diesen Themen existieren Studien, aber die Darstellungen in Bezug auf die Wirkungszusammenhänge zwischen globaler und nationaler Sozialpolitik ergeben ein unvollkommenes Bild. Evaluationen von Strategien und Wirkungen externer Sozialpolitikförderung gibt es wenig. Auch zu den sozialpolitischen Maßnahmen einzelner lateinamerikanischer Länder und den Einflüssen globaler Akteure auf ihre Sozialpolitik existieren kaum Analysen. Lutz Leisering leistete einige Beiträge zum Thema, unter anderem im Jahr 2010 im Schwerpunktheft „Globale Sozialpolitik“ der Zeitschrift für Sozialreform.[123]

In der Entwicklungsforschung und -politik werden Fragen der sozialen Sicherung und Sozialpolitik bereits seit vielen Jahren untersucht. Die Forschung zu Entwicklungsländern beschäftigte sich lange überwiegend mit traditionellen und informellen Sicherungssystemen, aber mit der Verbreitung formeller, staatlicher Formen sozialer Sicherung in den 1980er Jahren gerieten diese neuen Formen in den Fokus. Seit den 1990er Jahren wird vermehrt über sozialpolitische Konzepte zur Schaffung sozialer Sicherheit in Entwicklungs- und Schwellenländern diskutiert. Nach jahrelanger starker Fokussierung auf die Förderung des Wirtschaftswachstums war auch in der EZ ein stärkerer Fokus auf Sozialpolitik zu verzeichnen. Nachdem zahlreiche Studien zu dem Ergebnis gekommen sind, dass die Förderung von sozialen Sicherungssystemen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Erreichung der Millenniumsziele leisten kann, taucht das Thema in der Entwicklungsforschung und in Konzepten und Strategien der EZ-Akteure auf. International wird der Stärkung sozialer Sicherungssysteme inzwischen eine strategische Rolle bei der Armutsbekämpfung beigemessen, und in der EZ-Agenda und bei internationalen Organisationen wie ILO, Weltbank und EU steht die Armutsbekämpfung ganz oben.[124] Auch regionale Entwicklungsbanken und bilaterale Geber betonen die Notwendigkeit soziale Sicherungssysteme zu unterstützen. In der entwicklungspolitischen Debatte geht es vor allem um Konzepte und Strategien sozialer Sicherung und Richtungsfragen globaler Sozialpolitik.[125] Globale Sozialpolitik emanzipiert sich von früheren Konzepten der „Entwicklungshilfe“, die ein asymmetrisch-dualistisches Bild, bzw. eine Teilung in entwickelte und Entwicklungsländer, in Geber- und Nehmerstaaten, in Zentrum und Peripherie unterstellte.[126] Die Interdepen-

[122] vgl. Jäger, Johannes / Melinz, Gerhard / Zimmermann, Susan (Hrsg.) 2001: Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa, Frankfurt/ Wien, S. 14.

[123] vgl. Leisering, Lutz 2010 (Hrsg.): Globale Sozialpolitik, Schwerpunktheft, Zeitschrift für Sozialreform 56 (2), S. 143-261.

[124] vgl. Noel, Alain 2005: The New Politics of Global Poverty. Paper prepared for the “Social Justice in a Changing World” Conference, Graduate School of Social Sciences, University of Bremen, Bremen, 10-12 March 2005.

[125] vgl. Leisering/ Buhr/ Traiser-Diop 2006, S. 303.

[126] vgl. Leisering, Lutz 2007: Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat? in: Albert, Mathias/ Stichweh, Rudolf (Hrsg.) 2007: Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung, Wiesbaden, S. 185-205, hier 195.

denzen in Süd-Süd und Süd-Nord Beziehungen (die Nord-Süd-Beziehungen ergänzend) werden immer stärker zu einem wissenschaftlichen Themenschwerpunkt.[127]

Sowohl in der Forschung zu globaler Sozialpolitik als auch in der Entwicklungsforschung werden zunehmend die Überschneidungen zwischen globalen sozialpolitischen, ökologischen und klimapolitischen Problemen beachtet und nach politikfeldübergreifenden Lösungen gesucht.

2. Internationale Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung

„Die Welt ist noch keine Weltgesellschaft, aber auch keine Staatenwelt mehr."[128]

Inzwischen gibt es zahlreiche Erklärungsmodelle, die davon ausgehen, dass nationale Sozialpolitik beträchtlich von Entwicklungen beeinflusst werden kann, die sich auf internationaler Ebene abspielen.[129] In der Weltgesellschaftstheorie wurde z.B. die Idee des Neoinstitutionalismus auf die globale Ebene übertragen. „Der Neoinstitutionalismus bietet einen Ansatz, der den internationalen Einfluss auf nationalstaatliches Handeln stark macht und internationalen Organisationen unter anderem die Funktion von Agenda-Settern und Diffusionsagenten zuweist."[130] John W. Meyer betont in seinem Weltkultur-Ansatz *„world polity"* die Wirkung einer in internationalen Verträgen kodifizierten und sich durch internationale Organisationen verbreitenden Weltkultur. Der Analyse globaler Diffusionsprozesse weist er eine besondere Bedeutung zu und unter Diffusion wird die Verbreitung von normativen und kognitiven Mustern verstanden. Zentrale Akteure sind IOs, die institutionelle Modelle und Normen als Lösungen für Entwicklungsprobleme bieten. Die im Jahr 1994 gegründete Forschungsgruppe Weltgesellschaft der Frankfurter Universität und der Technischen Universität Darmstadt untersuchte die Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge auf staatenübergreifender Ebene.[131] Dabei erforschte sie Akteurskonstellationen und Interdependenzen, die darauf hinweisen, dass der Staat Teil einer Staatenwelt ist. Die Forschungsgruppe verstand die Akteurskonstellationen und Handlungsebenen als weltgesellschaftliche Handlungszusammenhänge. Komplexe Beziehungen, globale Interaktionen und Vernetzungen zwischen Staaten, Institutionen und Menschen charakterisieren diese Weltgesellschaft. Auch Kommunikation findet über nationale Grenzen

[127] vgl. Burchhard, Hans-Jürgen/ Tittor, Anne/ Weinmann, Nico 2012 (Hrsg.): Sozialpolitik in globaler Perspektive. Asien, Afrika und Lateinamerika, Frankfurt am Main, New York.

[128] Czempiel, Ernst-Otto 1993: Weltpolitik im Umbruch, 2. neu bearbeitete Auflage, München.

[129] Es existieren verschiedene Theorien, mit denen die Institutionalisierung internationaler Politik erklärt wird: Institutionalistische Ansätze gehen z.B. davon aus, dass Mitgliedsstaaten die Vorteile gemeinsamer Institutionen gezielt anstreben. Internationale Institutionen können es nationalen Regierungen ermöglichen, sich intern besser zu positionieren bzw. Probleme und Misserfolge internationalen Institutionen zuzuschreiben. In Norm- und ideenorientierten Ansätzen wird davon ausgegangen, dass Ideen nicht frei durch die Welt wandern, sondern, dass Diffusion bestimmten Bedingungen unterliegt. Ideen und Normen verbreiten sich über soziale Interaktion wie das Argumentieren und Überzeugen des Gegenübers.

[130] Jakobi, Anja P. / Martens, Kerstin 2007: Diffusion durch internationale Organisationen. Die Bildungspolitik der OECD, in: Holzinger, K./ Jörgens, H./ Knill, Ch. (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 38/ 2007, Wiesbaden, S. 247-270, hier S. 250.

[131] vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: Weltgesellschaft –Identifizierung eines „Phantoms", Politische Vierteljahresschrift (PVS) 37, Heft 1, S. 238-242.

hinweg statt und auf globaler Ebene existieren neue Kommunikationszusammenhänge. Es wird davon ausgegangen, dass wenn Gesellschaft „das System aller füreinander erreichbaren Kommunikationen, das umfassende Sozialsystem aller Kommunikationen" ist, dann ist Gesellschaft „heute zwingend Weltgesellschaft".[132]

Auch Michael Zürn und Dirk Messner gehen von erheblichen Auswirkungen der Globalisierung oder „Denationalisierung" aus. Mit zunehmender Globalisierung und „Entgrenzung der Staatenwelt"[133] hängen Entwicklungen in einzelnen Ländern immer mehr von den Entwicklungen in anderen Ländern ab. Entgrenzung nach Zürn findet dann statt, wenn sich politisches Handeln nach außen öffnet. Aber mit jeder Entgrenzung kommen auch neue Grenzen ins Spiel „die zwingend sind, weil sie Komplexität reduzieren und überhaupt erst Handlungskoordination möglich machen"[134]. Die Entgrenzung und erneute Begrenzung lässt sich als eine Verschiebung von Grenzziehungen auf mehreren Ebenen (global, national, subnational) darstellen. Verschiebungen auf einer Ebene bewirken Veränderungen auf anderen Ebenen.[135] Dieses globale Regieren im Mehrebenensystem (MES) wird in den folgenden Kapiteln ausführlich beschrieben.

3. Der Global Governance-Ansatz in den „Internationalen Beziehungen"

3.1 Der Governance-Begriff und die entwicklungspolitische Diskussion um „Good Governance"

Arthur Benz geht davon aus, dass es „keine Governance-Theorie gibt und es sie auch nicht geben kann"[136]. Auch in der vorliegenden Arbeit wird der Begriff lediglich einen Rahmen für die Analyse komplexer Strukturen bilden. „Mit dem Governance-Begriff steht man immer am Beginn der wissenschaftlichen Arbeit"[137], deshalb soll zunächst kurz das Governance- und anschließend das Global-Governance-Konzept dargestellt werden.

Die Governance-Forschung gehört inzwischen zu einem wichtigen politikwissenschaftlichen Forschungsschwerpunkt. Dennoch ist der Governance-Begriff selbst nach wie vor umstritten und es gibt viele unterschiedliche Definitionen: Die Commission on Global Governance definiert Governance "als die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann (...). Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muss daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muss auf die Fähigkeiten und Ressour-

[132] Wilke, Helmut 2001: Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft, Frankfurt am Main, S. 119.
[133] Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main.
[134] Grunow 2003, S. 342.
[135] vgl. ebenda, S. 343.
[136] Benz, Arthur/ Dose, Nicolai 2010: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in: Arthur Benz/ Nicolai Dose (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. Aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 13-36, hier S. 33.
[137] Ebenda, S. 33.

cen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen".[138] Renate Mayntz versteht den Begriff Governance als die „Gesamtheit aller nebeneinander bestehender Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure"[139]. Renate Mayntz weist auf die „Doppelnatur" des Governance-Begriffs hin, indem er einerseits auf die Interaktion zwischen unterschiedlichen Akteuren, und damit auf Prozesse, andererseits auf die zugrunde liegenden institutionellen Strukturen verweise.[140] Mayntz fokussiert mit dem Governance-Begriff die Veränderung politischer Steuerungsprozesse. Die Gleichsetzung des Begriffs mit Steuerung ist einerseits akteurs- und staatsbezogen, andererseits bezieht sich Governance auf eine Regelungsstruktur, die das Handeln der Akteure durch Anreize oder Einschränkungen in bestimmte Richtungen lenkt.[141] Der Governance- und der Steuerungsansatz teilen die Annahme, dass Politik auf die Problemlösung und die Herstellung kollektiver Güter abzielt.[142] Der Governance-Ansatz bezieht dabei auch nicht-staatliche Akteure mit ein.

Eine weitere Lesart versteht Governance „als eine neue Qualität des Regierens, Steuerns und Problemlösens unter Bedingungen immer höherer Komplexität von Problemen und Akteurskonstellationen".[143] „Governance steht für alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können".[144] „Governance-Strukturen sollen kollektive Sachverhalte regeln, Kollektivgüter bereitstellen und politische Entscheidungen herbeiführen".[145] Der Nationalstaat erbringt Governance-Leistungen im Bereich Wohlfahrt und stellt Kollektivgüter bereit. Die Gewährleistung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherung, öffentlicher Gesundheit, Bildung etc. gehört zu den klassischen Staatsaufgaben. In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass „das Mitregieren internationaler Akteure (VN etc.) in Nationalstaaten sich aus der Notwendigkeit ergibt, auch in Räumen schwacher Staatlichkeit bestimmte Governance-Leistungen bereitzustellen und dass dabei Impulse aus dem internationalen Raum in Entwicklungsländer getragen werden."[146] In der Arbeit wird das

[138] Commission on Global Governance/ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) 1994: Nachbarn in einer Welt, Bonn, S. 4ff.

[139] Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76, hier S. 66 und Mayntz, Renate 2010: Governance im modernen Staat in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. Aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 37-48, hier S. 37.

[140] vgl. Mayntz 2004, S. 65-76.

[141] vgl. ebenda.

[142] vgl. Mayntz, Renate 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Burth, Hans-Peter/ Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, S. 7-27.

[143] Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg 2007: Einleitung, in: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9-25.

[144] Ebenda, S. 9.

[145] Risse, Thomas / Lehmkuhl, Ursula 2007: Einführung: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Lehmkuhl, Ursula/ Risse, Thomas/ Folke Schuppert, Gunnar: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, S. 13-37, hier S. 20.

[146] Ebenda, S. 25.

Governance-Konzept dabei helfen, die Komplexität politischen Handelns zu erfassen und die Mechanismen der Kooperation und Politikkoordination zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, zu beschreiben und zu analysieren.

Die entwicklungspolitische Diskussion über „Good Governance"

Good Governance wurde seit den späten 1980er Jahre vor allem von den think tanks der Weltbank, des IWF und des UNDP zum Leitbegriff einer erfolgreichen Entwicklung. Die Vereinten Nationen fordern unter dem Begriff einen Standard guten Regierens, verantwortliches Regieren, Rechtsstaatlichkeit, eine effiziente Verwaltung, Transparenz, Dezentralisierung, Rechenschaftspflicht, Schutz der Menschenrechte und die Beteiligung der Bevölkerung an der Politik. Die entwicklungspolitische Diskussion über „Good Governance" erörtert auch das Thema der Steuerungsfähigkeit.[147] Die Vergabe von Krediten wird noch immer an Kriterien von Good Governance ausgerichtet[148] bzw. die völkerrechtliche Bindung erfolgt durch einen Kreditvertrag mit entsprechenden Bedingungen. Nur bei Verpflichtung zur Umsetzung der Standards wird finanzielle Unterstützung bewilligt. Mit diesem Ansatz soll die Wirksamkeit der Kredite erhöht werden. Die Weltbank gibt keinen einheitlichen Standard vor, sondern der Inhalt wird dem jeweiligen Land angepasst. Um *ownership* sicherzustellen, wird die Finanzierungsvereinbarung auf der Grundlage eines vom antragstellenden Staat entwickelten Programms getroffen, welches wiederum auf einer von der Weltbank entwickelten „Country assistance strategy" beruht. Der Erfolg dieser Steuerungsmittel basiert auf Kooperation und es bedarf der Bereitschaft, Standards innerstaatlich umzusetzen. Nicht nur die VN, sondern auch die EU und die deutsche Entwicklungspolitik orientieren sich an einem Governance-Konzept, das am modernen Rechts- und Wohlfahrtsstaat ausgerichtet ist. Dabei ist ein wichtiges Element der Aufbau von Institutionen, die in der Lage sind Governance-Leistungen im Bereich Wohlfahrt bereit zu stellen. Das Konzept, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt wird, legt großen Wert auf die Effizienzsteigerung und Effektivität des Regierungshandelns und die Einhaltung bzw. Umsetzung der Menschenrechte.

3.2 Das Global Governance (GG)-Konzept

In den 1990er Jahren wurde Global Governance (GG), auch Weltordnungspolitik oder globale Strukturpolitik, zum zentralen Begriff internationaler Politik. Laut Dirk Messner lässt sich das GG-Konzept „analytisch als kategorialer Rahmen verwenden, um Formen politischer Steuerung und Koordination im internationalen System zu untersuchen, sowie die normative Interpretation von GG mit Vorschlägen zur Lösung globaler Probleme"[149]. „Global Governance bezeichnet (…) einen Idealtyp internationaler Politik, bei dem einzelne Steuerungsformen eines Regierens

[147] vgl. Messner, Dirk 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln, S. 370.
[148] vgl. Wolf, Klaus Dieter 2000: Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
[149] Messner, Dirk 1998a: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 15, Bonn.

jenseits des Nationalstaates – seien sie international (Governance with Governments) oder transnational (Governance without Governments) – sowohl vergesellschaftet als auch verrechtlicht und letztlich in einer umfassenden, politischen Ordnung konstitutionalisiert sind, in die nationalstaatliches Regieren (Governance by Government) eingebunden ist“[150]. James Rosenau beschreibt Global Governance „als komplexes Beziehungsgeflecht zwischen staatlichen, nichtstaatlichen sowie nationalen und transnationalen, gemeinsam Governance-Funktionen wahrnehmenden Akteuren über alle Ebenen hinweg einschließlich der Koordinationsmechanismen“[151] und „als die einzig mögliche Form transnationaler Regelung und Problemlösung“[152]. Rosenau beschreibt GG als „Summe der Myriaden: Millionen von Kontrollmechanismen, die durch unterschiedliche geschichtliche Gründe, Zielsetzungen, Strukturen und Prozesse hervorgebracht werden. Vielleicht teilt jeder Mechanismus eine Geschichte, Kultur oder Struktur mit ein paar anderen, doch gibt es kein Charakteristikum oder Attribut, das er mit allen anderen gemeinsam hätte“[153]. Das macht die Analyse von GG-Prozessen so schwierig. Laut Holger Mürle beinhalten GG-Konzepte folgende Grundannahmen: „sie beschäftigen sich mit globalen Problemen, sie fragen danach, welche Akteure bzw. Systeme eine zentrale Bedeutung spielen und welche Regelungsformen sich zwischen diesen herausbilden“[154].

Nach dem Fünf-Säulen-Modell beruht Global Governance auf fünf Prinzipien[155]:

1. Global Governance heisst nicht Global Government.
2. Global Governance beruht auf verschiedenen Formen und Ebenen internationaler Koordination, Kooperation und kollektiver Entscheidungsbildung.
3. Der Zwang zur Kooperation verlangt Souveränitätsverzicht. Franz Nuscheler und Dirk Messner gehen davon aus, dass Globalisierung auf die Staaten und ihre Gesellschaften unausweichlich strukturellen Druck ausübt; sie müssen sich anpassen, ob sie wollen oder nicht.
4. GG ist ein Public-Private-Partnership-Projekt, d.h. ein Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und partizipatorischen Bottom-up-Entscheidungsverfahren.
5. Staaten als Hauptakteure internationaler Politik sind die Schnittstellen und Klammern zwischen den verschiedenen Handlungsebenen und die tragenden Pfeiler der GG-Architektur (vgl. folgendes Kapitel IV, 3.3). „Global Governance benötigt und stützt Nationalstaaten.“[156]

---

[150] Zangl, Bernhard/ Zürn, Michael 2004: Make law, not war. Internationale Verrechtlichung als Bausteine für Global Governance, in: dies. (Hrsg.): Verrechtlichung. Bausteine für Global Governance, Bonn, S.4.
[151] Rosenau, James N. 1995: Governance in the Twenty-first Century, in: Global Governance 1, S. 13-43, hier S. 13-14.
[152] Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) 1992: Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.
[153] Rosenau, James N. 2005: Governance in the Twenty-first Century, in: Wilkinson, Rorden (Hrsg.): The Global Governance Reader, London/ New York, S. 45-67.
[154] Mürle, Holger 1998: Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen (INEF-Report 32), Duisburg, S. 5-7.
[155] vgl. Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2000: Politik in der Global-Governance-Architektur, in: Kreibich, Rolf/ Simonis, Udo Ernst (Hrsg.): Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze, Berlin, S. 171-188.
[156] Arbeitsgruppe „Global Governance“ (der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“) 2001: Global Governance, in: Zwischenbericht der Enquete-

In politikwissenschaftlichen GG-Konzepten ist die Rolle des Staates ein viel diskutiertes Thema. Der Nationalstaat ist bei vielen Autoren nach wie vor ein wichtiger Akteur, aber seine Handlungsmöglichkeiten und –formen haben sich verändert. Michael Zürn geht davon aus, dass es bei Global Governance um das „Regieren jenseits des Nationalstaats“[157] geht, d.h. um den Souveränitätsverlust des Nationalstaats aufgrund des zunehmenden Bedarfs zur Koordination, Kooperation und gemeinsamer Entscheidungsfindung auf globaler Ebene.

Trotz dieser zahlreichen Definitionen und Annahmen bleibt GG schwer greifbar, unter anderem weil auf internationaler Ebene ein institutioneller Rahmen fehlt und „GG keine zentrale Koordinierungseinrichtung für seine Aktivitäten kennt“[158]. Stattdessen bilden sich GG-Formen durch die Koordination und Kooperation internationaler Organisationen und Regime zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme, die von Staaten nicht alleine gelöst werden können. Governance-Mechanismen beschreiben, wie Handlungen zusammenwirken und koordiniert werden, z.B. wie Akteure ihre Handlungen koordinieren (über Beeinflussung, Verhandeln etc.). Das Konzept verweist auf kausale Verknüpfungen zwischen dem Handeln der einzelnen Akteure und erklärt, wie ein gemeinsames Ergebnis (gewollt oder nicht intendiert) erzeugt wird.[159] Es kann davon ausgegangen werden, dass alle Akteure Interessen verfolgen und „das kollektive Handeln danach bewerten, welche Folgen für ihre eigenen Interessen zu erwarten sind“[160].

Fritz Scharpf unterscheidet drei Governance-Modi, „die als Idealtypen zu werten sind“[161] und in der Realität meist kombiniert werden:

a. Hierarchie: Hierarchie beruht auf einem institutionalisierten Über-/ oder Unterordnungsverhältnis. Hierarchie ist im globalen System von anderer Qualität als im nationalen Kontext, da internationale Akteure i.d.R. keine Möglichkeit der Rechtsetzung oder Sanktionierung haben.

b. Verhandlung: ist die „Interaktion zwischen institutionellen Akteuren, die zwar nicht gleichberechtigt, wohl aber zumindest mit Vetorechten ausgestattet sein müssen, so dass eine Verhandlungspartei nicht einseitig ihre Interessen durchsetzen kann“[162]. Verhandlungssysteme sind lose Verbindungen zwischen Akteuren und die Handlungskoordination erfolgt u.a. über Beeinflussung. Verhandlungen führen meist dazu, dass beteiligte Akteure gemeinsam getroffene Entscheidungen umsetzen. Im globalen System spielt Verhandlung eine große Rolle, denn sie kann zur Ergebnisfindung beitragen und Politikformulierung erleichtern. Robert Put-

---

Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6910 (21.09.2001), S. 105-120.

[157] vgl. Zürn 1998.

[158] Zürn, Michael 2013: Globalization and Global Governance, in: Carlnaes, Walter/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, Los Angeles, London, S. 401-425, hier S. 413.

[159] vgl. Benz, Arthur/ Dose, Nicolai 2010: Von der Governance-Analyse zur Policytheorie, in: dies. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 251-274, hier S. 251.

[160] Ebenda, S. 252.

[161] Scharpf, Fritz 2002a: Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30, Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, S. 65-92.

[162] Benz, Arthur 2005: Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 95-120.

nam versteht internationale Politik als „Zweiebenenspiel" („two-level-games")[163] und untersuchte die Bedingungen für den Erfolg von Verhandlungen. Er nennt drei Einflussfaktoren: 1. Die Präferenzen und Koalitionsbildungen in der nationalen Politik, 2. Die Institutionen der Staaten und 3. Die Strategien der auf internationaler Ebene verhandelnden Akteure.

c. Kooperation: Kooperation schließt eine Vielzahl von Verfahren ein, die die beteiligten Akteure freiwillig zur Anpassung ihrer Handlungen an gemeinsam definierte Ziele bewegen (Vereinbarungen, Absprachen, Überzeugung etc.). Kooperation spielt im internationalen System eine große Rolle und lässt die Autonomie der Mitgliedsstaaten weitgehend unangetastet, aber trotz der Freiwilligkeit kann informeller Druck ausgeübt werden. Es gibt unterschiedliche Koordinationsformen, z.B. Gipfeltreffen, auf denen Regierungschefs Probleme zu lösen versuchen (G7, G20 etc.) oder der Multilateralismus, d.h. ministerielle Vertreter behandeln auf der Grundlage völkerrechtlich verbindlicher Regeln internationale Probleme (VN, Bretton-Woods-System).

3.3 Die Global Governance-Architektur

In Deutschland gehören Dirk Messner und Franz Nuscheler zu den wichtigsten Forschern des GG-Ansatzes. Um globale Dynamik zu erklären, entwickelten sie die „Global Governance-Architektur". Im Rahmen dieser Architektur beschäftigen sie sich mit der Umsetzung von GG und entwickeln Lösungsansätze, normative Handlungsrichtlinien und Empfehlungen zur Lösung von Weltproblemen. Messner und Nuscheler identifizieren global relevante Akteure, beschreiben deren Rolle und fragen nach Vernetzungsmöglichkeiten zur konstruktiven Lösung globaler Probleme. Ausgangspunkt ihres Ansatzes sind aktuelle globale Problemfelder (Weltprobleme), die sie in sechs Typen einteilen, wobei die Übergänge zwischen den Typen oft fließend sind:[164]

1. Globale öffentliche Güter, wie z.B. die Umwelt. Durch unverantwortliche Verschwendung in den letzten Jahrzehnten entstanden für die Weltgemeinschaft schwerwiegende Probleme.
2. Interdependenzprobleme, d.h. unterschiedliche gesellschaftliche, politische und ökonomische Probleme hängen auf globaler Ebene zusammen, können aber aufgrund fehlender Institutionen, die Lösungsansätze suchen und Strategien koordinieren, nicht gelöst werden.
3. Globale Phänomene wie beispielsweise Armut, Hunger oder Urbanisierung. Das globale Gefälle von Armut ist für Messner und Nuscheler eines der größten, ungelösten Probleme.
4. „Systemwettbewerb der Nationalstaaten in der Weltwirtschaft"[165].
5. Grenzüberschreitende Probleme wie Migration, die nur durch eine gemeinsame Politik der betroffenen Länder gelöst werden können.
6. Strukturelle Probleme, die sich aus der globalen Komplexität ergeben, z.B. das Problem der Integration der steigenden Zahl globaler Akteure in die Weltpolitik oder die demokratische

[163] vgl. Putnam, Robert 1988: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-level Games, in: International Organization 42, S. 427-460.
[164] vgl. Messner, Dirk 2000a: Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn, S. 267-294, hier S. 271ff.
[165] Ebenda, S. 273.

Legitimierung globaler Entscheidungsfindung. Viele Weltprobleme führen Nuscheler und Messner auf die fehlenden globalen Strukturen zur Lösung globaler Probleme zurück.

Die verschiedenen globalen Probleme stellen unterschiedliche Anforderungen an die Politik:[166] Armut wird z.B. als globales Phänomen wahrgenommen, aber das Problem muss vor allem im Nationalstaat bearbeitet werden. Es besteht jedoch die Möglichkeit für „Lernpartnerschaften" entlang der „Lokal-global-Achse": Erfahrungen anderer Länder und Regionen können systematisch ausgewertet werden und bi- und multilaterale Pilotprojekte zur Lösung ähnlicher Probleme wären denkbar.[167] Messner vermutet, dass sich „zukünftig die Länder besonders dynamisch entwickeln werden, die erfolgreich und systematisch von den Erfahrungen anderer lernen"[168].

Messner stellt GG auf „fünf tragfähige Säulen"[169]: a) Die Welthandelsordnung, die Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards beinhaltet; b) die internationale Wettbewerbsordnung, die den Interessen schwacher und starker Volkswirtschaften Rechnung trägt; c) die Weltwährungs- und Finanzordnung, die Wechselkurse stabilisiert, für Datentransparenz sorgt etc.; d) die Weltsozialordnung, die durch einen internationalen Lastenausgleich die Risiken zu verringern versucht, die aus wachsendem Wohlstandsgefälle und der Marginalisierung von Weltregionen resultieren und e) die Weltumweltordnung zur Stärkung der Wirksamkeit globaler Umweltpolitik.[170]

Messner und Nuscheler gehen davon aus, dass globale Probleme „ein wachsendes Weltbewusstsein"[171] erzeugen und, dass Menschen globale Probleme lösen wollen und bereit sind, dafür gemeinsam Strategien wie die Sustainable Development Goals (SDGs) zu entwickeln. Eine neue Weltpolitik sollte „auf verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidungsfindung"[172] beruhen. Auch das Käte Hamburger Kolleg/ Centre for Global Cooperation Research der Universität Duisburg-Essen sieht globale Kooperation als Schlüssel zur effektiven und legitimen Bearbeitung globaler Herausforderungen. Laut Ingomar Hauchler sind Weltprobleme nur durch Mechanismen internationaler Kooperation beherrschbar.[173] Globale Akteure sollen sich in IOs und Netzwerken zusammenschließen, um ihre Interessen zu koordinieren und gemeinsam Entscheidungen zu treffen. Lars Kohlmorgen, der sich seit Jahren mit globaler Sozialpolitik und den Schnittstellen zwischen nationalen sozialpolitischen Strategien und Entwicklungen transnationaler Politiken beschäftigt[174], unterscheidet drei Formen intergouvernamentaler, horizontaler Koordination[175]:

---

[166] Messner 2005, S. 34.
[167] Ebenda, S. 25.
[168] Ebenda, S. 36.
[169] Messner 1998a, S. 329ff.
[170] Ebenda, S. 329ff.
[171] Messner, Dirk 2000b: Global Governance, Anpassungsdruck für Nationalstaaten und Anforderungen an die Unternehmen, in: Fichter, K./ Schneidewind, U. (Hrsg.): Umweltschutz im globalen Wettbewerb. Neue Spielregeln für das grenzenlose Unternehmen, Berlin, S. 61-72.
[172] Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2003d: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven (INEF-Report 76), Duisburg, S. 15.
[173] vgl. Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) 2003: Globale Trends 2004/2005. Fakten – Analysen – Prognosen, Frankfurt.
[174] vgl. Kohlmorgen, Lars 2000: Sozialpolitik und soziale Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung – Globalisierung der Sozialpolitik? Nord-Süd aktuell 14, S. 70-94, hier S. 70.

1. Generische Koordination: der Konferenzmechanismus

Im Rahmen der generischen Koordination werden im internationalen System neue Normen durch Verhandlungen und Konsensbeschlüsse institutionalisiert. Diese Konferenzmechanismen existieren im System der VN. Peter Haas hebt folgende Leistungen von Weltkonferenzen hervor: „agenda setting", Information der Öffentlichkeit und Bewusstseinsbildung, Frühwarnung vor drohenden Gefahren, Identifikation neuer Herausforderungen, Stimulierung politisch-administrativer Reformen auf nationaler Ebene, Konsensbildung über neue Normen und globale Standards und Mobilisierung und Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure.[176]

2. Informelle Koordination: Politikdiffusion

Zudem gibt es Formen freiwilliger Koordination, z.B. in Form von „Politikdiffusion", d.h. Staaten bzw. die nationale Regierung und ihre Institutionen erweitern ihre Handlungskapazitäten aus Eigeninteresse, unabhängig davon, wie sich andere Staaten verhalten.[177]

3. Verrechtlichte Koordination: Regime

In den Internationalen Beziehungen ist Regime ein Fachausdruck für ein besonderes Regelwerk der Kooperation.[178] Staaten schließen miteinander Verträge (Konventionen), in denen sie völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen eingehen. Konventionen bilden die völkerrechtliche Basis von Regimen. Internationale Regime, die das Ergebnis von Verhandlungen sind, basieren auf vereinbarten „Prinzipien, Normen und Regeln sowie dazugehörigen Entscheidungsprozeduren und Programmen"[179] und „spielen als Instrument horizontaler Selbstregulierung eine wichtige Rolle"[180]. Im Rahmen von Regimen soll ein gemeinsames Problem bearbeitet werden. Zur Problembewältigung werden freiwillig gemeinsame Ziele definiert und die Staaten bestimmen die Instrumente zur Zielerreichung. Die Regimeverpflichtungen werden im Rahmen staatlicher Handlungsprogramme umgesetzt. Nach Sebastian Oberthür besteht der Beitrag von Regimen zur Problembearbeitung in drei Leistungen: der Normbildung (Konsensbildung, Verhandlungen, Kodifizierung); der Regimewirkung (Normeinhaltung, Verhaltenswirksamkeit, Problemlösung) und der Reflexivität (Rückwirkung auf das Regime, Weiterentwicklung des Regimes).[181] Jede Konvention sieht Verfahren bzw. Kontrollinstrumente (z.B. nationale Berichte) vor, um zu überprüfen, inwieweit die Staaten den Verpflichtungen nachgekommen sind und die Ziele und Wirkungen erreicht wurden. Sanktionen bei Nichteinhaltung sind aufgrund der interpretierbaren und meist zeitlich flexiblen Verpflichtungen schwierig. Dennoch „versuchen Staaten in der Regel die ausgehandelten Verpflichtungen zu erfüllen".[182]

---

[175] Kohlmorgen, Lars 2005: Global Governance und Internationale Sozialpolitik, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, S. 293-311.

[176] vgl. Haas, Peter M. 2002: UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment, in: Globale Governance, 8, S. 73-91.

[177] Vgl. Simonis 2005, S. 313-345.

[178] vgl. Krasner, Stephen 1987: Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen (Hrsg.): International Regimes, Ithaca, S. 2.

[179] Zürn 1998, S. 172.

[180] Messner/ Nuscheler 2003d, S. 9-10.

[181] vgl. Oberthür, Sebastian 1997: Umweltschutz durch internationale Regime, Opladen, S. 50ff.

[182] Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker 1997b: Therories of International Regimes, Cambridge.

Für Messner und Nuscheler sind Handlungsebenen von GG die globale, internationale, regionale, nationale und lokale Ebene (Mehrebenensystem, siehe dazu ausführlich Kapitel IV, 4). Subsidiarität ist ein wichtiges Element der Architektur und Politik und sollte in „immer stärker horizontal und vertikal vernetzten Strukturen stattfinden“[183], damit Politikziele effektiv umgesetzt werden können. Als Beispiel führen sie die Klimaschutzmaßnahmen von Rio de Janeiro bzw. den damit verbundenen Agenda 21-Prozess an, denn diese Maßnahmen wurden „international abgestimmt, national umgesetzt und lokal durchgesetzt.[184] Auch Michael Reder charakterisiert Globalisierung „als eine Zunahme und Intensivierung globaler Vernetzungen auf unterschiedlichen Ebenen“[185]. Messner und Nuscheler gehen davon aus, dass zahlreiche Akteure in diesem Beziehungsgeflecht Einfluss auf die Entwicklung der Weltgesellschaft (=globale Dynamik) nehmen. Zur Erfassung der globalen Dynamik gehen sie von Akteuren und deren Handlungen aus und benutzen als Analyseinstrument Netzwerke. In der Akteursperspektive werden Ausschnitte globaler Wirklichkeit erfasst und global relevante Handlungen bestimmter Akteure wie Staaten, NGOs, Regime, transnationale Unternehmen (TNU) etc. beschrieben und erklärt.[186] NGOs, deren Stärke unter anderem in „ihrer Unabhängigkeit gegenüber Regierungen“[187] liegt, spielen eine wichtige Rolle und ergänzen die schwachen globalen Institutionen. Auch TNU nehmen Einfluss auf politische und sozioökonomische Prozesse, z.B. durch die Etablierung von Sozialstandards. Der Global Compact ein Zusammenschluss der VN, multinationaler Unternehmen, NGOs und der Nationalstaaten, der im Jahr 1999 geschlossen wurde, um die Globalisierung ökologischer und sozialer zu gestalten, nutzt bspw. die Handlungsmöglichkeiten der TNU auf globaler Ebene und legt Prinzipien zum Verhalten von Unternehmen fest, u.a. aus den Bereichen Menschenrechte und Arbeitsnormen. Beim Systemansatz, den Messner und Nuscheler ebenfalls zur Beschreibung globaler Dynamik verwenden, wird nach den Verbindungen zwischen den Akteuren gefragt. Ein System ist ein „allgemein (gegenständliches) Gebilde oder (gedankliches) Konstrukt, eine Einheit (oder Ganzheit) bestehend aus verschiedenen Elementen und Prozessen, die untereinander in Beziehung und Wechselwirkung stehen“[188]. System- und Akteursperspektive verbinden Messner und Nuscheler in der Kategorie der Netzwerke, womit speziell Organisationsformen, die sich jenseits formal-staatlicher Interaktionsmuster herausbilden, theoretisch erfasst und interpretiert werden können.[189] Globale Netzwerke verstehen sie als Interessenszusammenschlüsse von Akteuren, die sich auf ein gemeinsames Ziel einigen, das sie zusammen verfolgen. Mit der Netzwerktheorie gelingt es ihnen, „die neuen Interaktionsfelder und weltgesellschaftlichen Strukturen zu beschreiben und damit die ansteigende Vernetzung zwischen Akteuren und Handlungsebenen als charakteristisches Merkmal

[183] Messner 1998b, S. 14-43.
[184] vgl. Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2000: Politik in der Global Governance-Architektur, in: Kreibich, Rolf/ Simonis, Udo Ernst (Hrsg.). Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze, Berlin, S. 171-188, hier S. 176.
[185] vgl. Reder, Michael 2006: Global Governance. Philosophische Modelle der Weltpolitik, Darmstadt, S. 210.
[186] Ebenda, S. 211.
[187] Nuscheler, Franz/ Hamm, Brigitte 1998: Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik, Bonn, S. 11.
[188] Nohlen, Dieter/ Schulze, Rainer-Olaf 2010: Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, 4. Auflage, München, S. 1065.
[189] vgl. Reder 2006, S. 212.

globaler Dynamik zu fassen“[190]. Es wird von einer „win-win- Situation“ ausgegangen, wenn die Akteure sich wechselseitig in ihren Interessen unterstützen. Dabei ist das Vertrauen der Akteure die „normative Voraussetzung reziproker Beziehungen“[191]. In globalen Netzwerken wie z.B. Weltkonferenzen sind viele Akteure integriert (Regierungsvertreter, NGOs etc.) die versuchen Lösungsstrategien für globale Probleme zu finden und Normbildung anzustoßen. Nach Weltkonferenzen, die komplexe transnationale Lernprozesse sind, bei denen „etablierte kognitive Wissensbestände der Nationalstaaten und ihrer politischen Systeme hinterfragt werden“[192], waren unverbindliche Vereinbarungen oft der Anstoß, konkrete Problemlösungsmechanismen aufzubauen. Messner und Nuscheler kritisieren die Weltkonferenzen allerdings als Steuerungsinstrument, denn es gibt einen Trend zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und es besteht die Gefahr, dass die Konferenzen zu endlosen Verhandlungen ausufern.[193] Zudem neigen sie zur „Externalisierung von Kosten zu Lasten Dritter/ schwacher Akteure“.[194]

In einem weiteren Analyseschritt geht es um die räumliche Zuordnung bzw. die Handlungs- und Systemebenen: globale, internationale, regionale, nationale und lokale Ebenen. Die regionale Ebene, zwischen globaler und nationaler Ebene, wird in der Architektur als wichtig erachtet, auch wenn diese Institutionen und Organisationen oft unter Legitimationsdefiziten leiden.

Abbildung 1: Analyseinstrumente der GG-Architektur

Akteursperspektive: Staaten, UNO, TNU, NGOs

Systemperspektive: Politik, Ökonomie, Zivilgesellschaft, Wissenschaft etc.

Systemebenen: global, international, regional, national, subnational, lokal

Quelle: eigene Darstellung

Die Architektur besteht aus „aus Nationalstaaten, internationalen Regimen, regionalen Integrationsprojekten, VN-Organisationen, der Zivilgesellschaft und der lokalen Politik“[195]. Die zentrale Rolle spielen zwar die Nationalstaaten, aber „grenzüberschreitende und globale Probleme können nur noch in Mehrebenensystemen bearbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen, jedoch Handlungskapazitäten und Aufgaben „nach oben“ (inter- und supranationale Ebene) und „nach unten“ (lokale und regionale Politik) abge-

[190] Ebenda, S. 249.
[191] Messner, Dirk 2000c: Etappen der Transformation des modernen Staates. Anmerkungen zu den institutionellen und normativen Grundlagen politischer Steuerung, in: Braig, Marianne (Hrsg.): Staat und Markt im Entwicklungsprozess, Hamburg, S. 41-88, hier S. 54.
[192] Messner, Dirk 2001b: Weltkonferenzen und Global Governance. Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche, in: Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance, Bonn, S. 13-43, hier S. 35.
[193] vgl. Messner 1998b, S. 25-29.
[194] Ebenda, S. 26.
[195] Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 1997: Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt, S. 227-361, hier S. 345ff.

ben“[196]. Der Staat ist Vermittler zwischen Akteuren und Interessen, gewährt die Umsetzung international vereinbarter Maßnahmen und kann Initiator transnationaler Lernprozesse sein.

Obwohl „die Nationalstaaten für die Umsetzung der ausgehandelten Entscheidungen und für die Koordination der Akteursgruppen auf nationaler und internationaler Ebene zuständig bleiben“[197], geht Messner davon aus, dass die Globalisierung die interne Souveränität der Staaten schwächt. Um den Souveränitätsverlust auszugleichen, müssen Staaten Kooperationen aufbauen. „Die Handlungsfähigkeit einzelner Nationalstaaten kann nur noch kollektiv gesichert werden“.[198] Messner weist darauf hin, dass die Anerkennung der Souveränität der Staaten durch andere Staaten und globale Akteure nicht mehr automatisch gegeben ist. Ein Staat erweist sich heute als souverän, indem er seine neuen Aufgaben als „Interdependenz- und Schnittstellenmanager“ und Moderator komplexer „Interessenkonstellationen“ erfüllt.[199] Messner und Nuscheler plädieren für ein „System geteilter Souveränität“.[200] Die Abgabe von Souveränität „nach oben“ zur „Früherkennung von Problemen, Erarbeitung von Lösungsalternativen sowie die Implementierung von Politiken“[201] kann dem Staat helfen, intern handlungsfähig zu bleiben. „Regierungen können einen Teil ihrer Innenpolitik mit realen oder fiktiven internationalen Mandaten, Sach- und Handlungszwängen begründen“[202] und so „gegenüber ihren Gesellschaften an Handlungsspielraum gewinnen“.[203] Laut Messner soll die Globalisierung „potenziell für alle Menschen Nutzen bringen“.[204]„Einerseits werden Nationalstaaten international rechenschaftspflichtig, d.h. internationale Rechtsetzung kann Mindeststandards etablieren und zur Neudefinition nationaler Normen beitragen. Andererseits kommen Nationalstaaten über internationale Abkommen unter Effektivitäts- und Effizienzdruck: Eine bessere Qualität staatlicher Dienstleistungen, funktionsfähigere Regulierungssysteme und Partizipation wird eingefordert“.[205] Messner schlägt Reformen auf nationaler Ebene vor, z.B. sollten sich Ministerien hinsichtlich ihrer internationalen Aufgabenbereiche koordinieren. Auf der Metaebene sollte ein öffentlicher Diskurs über globale Leitbilder angeregt werden und die Weltgesellschaft zur Wissensgesellschaft werden, denn „der Export von global wirksamen Ideen, Orientierungen und Leitbildern (…) ist eine wesentliche Machtquelle, die es zu nutzen gilt“.[206]

Abgeleitet aus den bisherigen Ausführungen wird in dieser Arbeit von folgenden Charakteristika der Global Governance ausgegangen: GG bedeutet ein Zusammenspiel von Akteuren und Ebenen (MES), es existieren Interaktionsformen über Verhandeln und Argumentieren und GG ist eingebunden in bestehende Institutionen. Auf der Prozessebene von GG haben sich Koordi-

[196] Messner, Dirk 2002: Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur (INEF-Report 66), Duisburg, S. 9.
[197] Messner 2005, S. 40.
[198] Ebenda, S. 34.
[199] vgl. Messner 1998b, S. 28.
[200] vgl. Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2001: Global Governance. Notwendigkeiten – Bedingungen – Barrieren, in: dies. (Hrsg.): Globale Trends 2002, Frankfurt a. M., S. 11-37, hier S. 19.
[201] Messner 1998b, S. 21.
[202] Ebenda, S. 42.
[203] Wolf 2000.
[204] Messner 1998b, S. 14-48 und Messner, Dirk u.a. 2003a: Weltpolitik zwischen Staatenanarchie und Global Governance, in: Hauchler, Ingomar u.a. (Hrsg.): Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen, Bonn, S. 235-252.
[205] Messner 2005, S. 43.
[206] Ebenda.

nations- und Kooperationsformen herausgebildet, die transnationales Lernen erleichtern und die Möglichkeit bieten, gemeinsame Entscheidungen zu finden und grenzüberschreitend globale bzw. nationale Probleme zu bearbeiten und zu lösen.

In der Forschungsarbeit wird das Global-Governance-Konzept analytisch als kategorialer Rahmen verwendet, um die im Globalisierungsprozess im Bereich Sozialpolitik entstandenen ebenenübergreifenden Governance-Strukturen zu untersuchen. Dabei werden Formen politischer Steuerung und Koordination im internationalen System untersucht, um konkrete Vorschläge zur Lösung des globalen Problems der sozialen Sicherung daraus abzuleiten.

Die Forschung fragt nach der Struktur (Mehrebenen) und nach den Akteuren und Prozessen von Global Social Governance. Sie beschäftigt sich im Kapitel III mit dem globalen Problem der sozialen Sicherung bzw. Armut am Beispiel Peru, sie fragt danach, welche Akteure bzw. Systeme eine zentrale Rolle spielen (Kapitel VI) und welche Regelungs- bzw. Kooperationsprozesse sich zwischen diesen herausgebildet haben (Kapitel VII-X). Hinsichtlich der GG-Struktur wird der Fokus auf der Betrachtung der globalen und nationalstaatlichen Ebene liegen.

3.4 Global Governance zwischen Macht und Interessen, Demokratie und Legitimität

> *„Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht. Herrschaft soll heißen, die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen gehorsam zu finden.“*[207]

In vielen theoretischen Ansätzen wird davon ausgegangen, dass es bei globalen Entscheidungen um Lösungen im kollektiven Sinn geht, und weniger um Machtgewinn oder -verlust von Ebenen oder Akteuren. Der Fokus dieser Ansätze liegt auf der Interaktion und Problemlösung, aber in der internationalen Politik geht es auch um den Gewinn und/ oder Erhalt von Macht. Auf der GG-Ebene hängen die meisten Entscheidungen zwar noch immer von der Zustimmung der Nationalstaaten ab, trotzdem „ist die Frage nach der Steuerung der Weltgesellschaft eng verbunden mit der Machtfrage“[208]. Zum Beispiel können Machtunterschiede gerade deshalb verfestigt werden, weil Nationalstaaten zur Lösung von Problemen auf EZ/ IZ angewiesen sind. Auf die ungleichen Machtverhältnisse in den internationalen Beziehungen, die es z.B. Industrieländern erlaubt, ihre Interessen gegenüber Entwicklungsländern durchzusetzen, verwies bereits die kritische Theorie.[209] Die schwachen Analysen von Interessen- und Machtkonstellationen globaler Akteure und Institutionen in GG-Konzepten und MES-Betrachtungen werden seit langem bemängelt. Altvater und Mahnkopf kritisieren bereits im Jahr 1996, dass GG-Konzepte Macht- und Herrschaftsverhältnisse und daraus resultierende Interessengegensätze

[207] Weber, Max 1960: Soziologische Grundbegriffe, Tübingen, S. 42ff.
[208] Reder 2006, S. 225.
[209] vgl. Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Schrader, Lutz/ Stock, Christian/ Wahl, Peter 2000: Global Governance: Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster.

und Konflikte vernachlässigen.[210] Curbach kritisiert, dass in Global Governance-Ansätzen das Machtgefälle zwischen den Akteuren oft zu wenig beachtet wird und, dass „das Potential einer Vernetzung der Akteure idealisiert und negative Folgen ausgeklammert werden."[211]

Auch Dirk Messner befasste sich mit Machtstrukturen und beleuchtet aus organisationstheoretischer Perspektive Hindernisse für Global Governance.[212] Er geht davon aus, dass in der Regel der Einfluss eines Akteurs mit der Bedeutung der von ihm kontrollierten Ressourcen (z.B. finanzielle Mittel, Informationen) steigt, aber „auch kleinere, finanzschwache Organisationen bzw. Akteure, die über strategische Ressourcen verfügen (Wissenschaftler, Experten), über Macht verfügen können".[213] Im Rahmen ihrer GG-Architektur benutzen Nuscheler und Messner das Machtverständnis, um nach einer zukünftigen, sinnvollen Gestaltung der Weltpolitik zu fragen. Sie entwerfen ein normativ ausgerichtetes Machtkonzept, das an die Interpretation von Hannah Arendt anknüpft: *„Macht entspricht der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln."*[214] Laut Messner „basiert Macht im 21. Jahrhundert primär auf der strategischen, organisatorischen, wissensbasierten und auf gemeinsame Problemlösung ausgerichteten Kompetenz, komplexe Interaktionen zu steuern, Kooperationen zu organisieren und durch Strukturbildung die Richtung des Wandels aktiv und zielorientiert (mit) zu gestalten".[215] Die stets gefährdete Macht der Weltgesellschaft, besteht für Messner und Nuscheler darin, globale Dynamik so zu gestalten, dass möglichst viele Menschen darin integriert werden. Da bisher nicht alle Staaten gleichermaßen integriert sind, plädieren sie dafür, die Südperspektive stärker in den Ansatz aufzunehmen. Auch im Rahmen der internationalen Diskussion um Aid Effectiveness (Wirksamkeit der EZ) tauchen die Themen der Integration der Südperspektive bzw. der Entwicklungspartnerschaften immer wieder auf. Seit dem Jahr 2005 fanden zahlreiche internationale Treffen in Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) zum Thema statt. Dennoch werden weiterhin die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen den Geber und Empfängerländern kritisiert und es konnte bisher keine institutionelle Innovation zur Herstellung symmetrischerer Machtverhältnisse erzielt werden. Trotz theoretischer Diskussionen und der Versuche im Rahmen der internationalen EZ ist es bisher noch immer nicht gelungen, die Machtfrage überzeugend in den GG-Ansatz bzw. in MES-Konzepten zu integrieren.

Eng verbunden mit der Machtfrage werden die Fragen diskutiert, wer im GG-System regiert und wie demokratisch legitimiert und transparent die politischen Instanzen und Entscheidungen sind. Das GG-Konzept entspricht laut einigen Wissenschaftlern nicht den Grundsätzen der Demokratie und der Mangel an demokratischem Mitspracherecht und öffentlichen Diskussionen werden kritisiert. Petra Dobner kritisiert „Global Governance mag aus sachlichen Gründen

[210] vgl. Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
[211] Curbach, Janina 2003: Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken, Opladen, S. 152.
[212] vgl. Messner 2005, S. 27-54.
[213] Messner 1995, S. 212.
[214] Arendt, Hannah 2003: Macht und Gewalt, München, Zürich, 15. Auflage, (Originalausgabe: *On Violence,* New York 1970), S. 45.
[215] Messner, Dirk 2001a: Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51 (18/19), S. 21-30, hier S. 29.

überall dort geboten sein, wo das Entscheidungsvermögen des Staates territorial begrenzt ist, der Problemdruck aber über den Staat hinausweist, demokratischen Standards legitimer Entscheidungsfindung aber hält sie bislang nicht stand."[216] Einige Autoren bemängeln, dass politische Entscheidungen auf globaler Ebene von unlegitimierten Machthabern getroffen werden und, „dass die Gefahr besteht, das GG Partizipation abbaut, anstatt das Gegenteil zu bewirken".[217] Einige Wissenschaftler gehen davon aus, dass gerade die mangelhaften Möglichkeiten zur kritischen Partizipation dazu geführt haben, dass die Proteste der Globalisierungskritiker seit den 1990er Jahren zunehmen. Um die Legitimation politischer Entscheidungen zu gewährleisten, wird vorgeschlagen, zukünftig Partizipation sowohl in Vorfelddiskussionen als auch in Entscheidungsprozessen zu sichern. Koehane wiederum findet es unrealistisch, hohe demokratische Standards an GG zu stellen. Was die Legitimität internationaler Organisationen und Regime angeht, kann eine Institution laut Koehane bereits dann legitim sein, wenn sie über eine „minimale moralische Akzeptabilität" verfügt und „komparative Vorteile" verspricht.[218]

Global Governance wird häufig auch als problematische neue Herrschaftsformation gesehen. Daase und Beitelhoff gehen z.B. von Herrschaftsverhältnissen im internationalen System aus, „die aber in der Regel weniger direkt und offensichtlich sind, als im Rahmen des Staates".[219] Wie Zürn jüngst, in diesem Kontext treffend beschreibt, geht das GG-Konzept davon aus, „dass Normen und Regeln auf einem Territorium Geltung erlangen, auch wenn dies den geäußerten staatlichen Interessen zuwiderläuft, d.h. Herrschaft und Autorität oberhalb und jenseits des Nationalstaates werden möglich. (…) Internationalen und transnationalen Institutionen erwächst eine Ebene der Governance, die außerhalb der Kontrolle einzelner Staaten und ihrer nationalen Gesellschaften liegt."[220] „GG öffnet den Blick für die Struktur des globalen politischen Systems als die Summe und das Zusammenspiel aller Regelungen und somit für ein Merkmal von Herrschaft. Gleichwohl überwiegt in der GG Autorität. (…) Der Kern dieser Autorität besteht darin, dass ihre Anerkennung zur Unterordnung des eigenen Urteils oder der eigenen Entscheidung führt, ohne notwendigerweise auf Überzeugungsprozessen oder Sanktionen bzw. Anreizen zu beruhen. (…) Es ist vielmehr die Anerkennung der Quelle des Urteils bzw. der Entscheidung als eine vertrauenswürdige und befolgenswerte Instanz, die zur Fügung führt."[221] Zürn beschreibt internationale Autorität als eine Form von Macht, die gekennzeichnet ist durch eine "unquestioning recognition by those who are asked to obey; neither coercion no persuasion is needed"[222] und unterscheidet zwei Grundtypen: die Autorität zu interpre-

[216] Dobner, Petra 2010: Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance, Berlin, S. 348.
[217] Sack, Detlef/ Burchardt, Hans-Jürgen 2008: Multi-Level-Governance und demokratische Partizipation – eine systematische Annäherung, in: Brunnengräber, Achim/ Burchardt, Hans-Jürgen/ Görg, Christoph (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik, Baden-Baden, S. 41-59.
[218] vgl. Koehane, Robert 2007: Governance and Legitimacy. Keynote Speech Held at the Opening Conference of the Research Center (SFB), SFB-Governance Lecture Series No. I, Februar 2007, Berlin, S. 5 f.
[219] Daase, Christopher/ Deitelhoff, Nicole 2015: Jenseits der Anarchie: Widerstand und Herrschaft im internationalen System, Politische Vierteljahresschrift (PVS), 56. Jg., 2/ 2015, S. 311.
[220] Zürn, Michael 2015: Jenseits der Anarchie: Autorität und Herrschaft der Global Governance, Politische Vierteljahresschrift (PVS), 56. Jg., 2/ 2015, S. 319ff.
[221] Ebenda, S. 323.
[222] Arendt, Hannah 1970: On Violence, New York.

tieren und die Autorität Entscheidungen zu treffen. Im Rahmen von GG können diese Autoritäten Normen, Empfehlungen etc. sein. Den ersten Typus nennt Zürn epistemische Autorität, die Interpretationen verfasst und auf Fachwissen und moralischer Integrität beruht. In diesem Fall schafft die Kombination aus anerkannter Expertise und Unparteilichkeit Vertrauenswürdigkeit.[223] Schuppert nennt das „governance by reputation".[224] Der zweite Typus der politischen Autorität formuliert Vorschriften, Regeln und Normen als bindend für ein gegebenes Kollektiv.[225] Im sozialpolitischen Bereich gibt es bisher keine Autorität, die dem zweiten Typus entspricht. Die Autorin teilt Zürns Ansicht, „dass die Internalisierung eines Autoritätsverhältnisses und der dumpfe Gehorsam in der GG aufgrund der zahlreichen Institute und Einrichtungen, die die Arbeit von inter- und transnationalen Institutionen beobachten und bewerten, eher Ausnahmen darstellen dürften."[226] Aus den Ausführungen geht hervor, das GG insgesamt sowohl von Hoffnungen als auch von Zweifeln begleitet wird und, dass es im Auge des jeweiligen Betrachters und der Perspektive liegt, ob sie Probleme oder Machtverhältnisse löst oder neue schafft. Deshalb soll auch globale Sozialpolitik, die laut Pierson „nach wie vor weitgehend das Ergebnis von Verhandlungen zwischen mächtigen Organisationen ist"[227], und die Interaktion zwischen globalen und nationalen Akteuren nicht ohne die Betrachtung der Machtverhältnisse und Interessen untersucht werden. Dabei wird auch geprüft, inwiefern nationalstaatliche Akteure anerkennen, dass externe Akteure auf sie einwirken können, d.h. dass sie ein asymmetrisches Beziehungsverhältnis bzw. Einflussnahme anerkennen.

4. Multi-Level-Governance (MLG) bzw. Mehrebenenpolitik[228]

In den letzten Jahren wird Global Governance zunehmend mit dem Konzept der Multi-Level-Governance (MLG) bzw. der Mehrebenensysteme (MES) verknüpft und wissenschaftlich erforscht. Im politikwissenschaftlichen Teilgebiet der internationalen Beziehungen ist MLG inzwischen ein wichtiges Forschungsfeld. Die klassischen Theorien internationaler Beziehungen betrachteten vor allem Nationalstaaten und deren internationale Kooperationsformen. Inzwischen wird der MLG-Ansatz verwendet, um die Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Politik, d.h. die Ursachen, Formen und Folgen der ebenenübergreifenden Verflechtung und Koordinationsprozesse zu untersuchen. „Regieren im Zeitalter der Globalisierung kann nur als Mehrebenenpolitik gedacht werden, bei der alle politischen Ebenen, von der lokalen (…) bis hin zur internationalen Ebene miteinander agieren."[229] Mit MLG werden politische Strukturen und Prozesse beschrieben, „die Grenzen staatlicher Gebietskörperschaften mit dem Zweck überschreiten, Interdependenzen der gesellschaftlichen Entwicklung und politi-

[223] vgl. Zürn 2015, S. 328.
[224] Schuppert, Gunnar Folke 2010: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main.
[225] vgl. Zürn 2015, S. 328.
[226] Ebenda, S. 331.
[227] Pierson, Paul 1996: The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, S. 143-179.
[228] Die Begriffe Multi-Level-Governance und Mehrebenenpolitik werden in der vorliegenden Dissertationsschrift synonym verwendet.
[229] Brühl, Tanja/ Rosert, Elvira 2014: Die UNO und Global Governance, Wiesbaden, S. 49.

scher Entscheidungen zu bewältigen, die zwischen den Territorien bestehen."[230] Benz weist im Zusammenhang mit dem Wandel von Staatlichkeit weg von government (rein staatlichem Handeln) hin zu governance (neue Formen politischer, sozialer und ökonomischer Regulierung) auf MES hin und geht davon aus, dass mit der Transformation von Staatlichkeit die Formen von Governance im MES an Bedeutung gewinnen.[231] Benz grenzt MES zwar vom Governance-Begriff ab, beide Begriffe beziehen sich aber auf Steuerung und Koordinierung räumlicher Ebenen: „Regieren und Verwalten im Sinne von Governance überschreite(t) heute mehr und mehr die territorial und funktional definierten Kompetenzbereiche des Staates, weshalb ihre Ziele ohne dessen Anordnungs- und Durchsetzungsmacht verwirklicht werden müssen."[232] Der MLG-Ansatz geht also davon aus, dass sich die Machtressourcen von Nationalstaaten auf supranationale Akteure und Institutionen verschoben haben und diese an Bedeutung gewinnen.

Multi-Level-Governance betont die Akteursvielfalt, ihre Ressourcen, die vertikale oder horizontale Ebenenverflechtung, Interaktionsprozesse und Koordinationsmechanismen. „Entwicklungen, in der die Akteursvielfalt, eine ebenenübergreifende Politik und neue Steuerungsformen auf komplexe Weise ineinander greifen, lassen sich als Formen von MLG beschreiben und wissenschaftlich analysieren."[233] Die Aufmerksamkeit gilt den „Zusammenhängen zwischen den die Ebenen verbindenden Prozessen und Regeln sowie den institutionellen Bedingungen und politischen Prozessen innerhalb der Ebenen"[234]. „Ebene" kann eine politisch-territoriale, administrative Einheit mit festgelegter vertikaler Hierarchie oder horizontaler Koordination sein.[235]

Die Leistungsfähigkeit von MES basiert auf der Strategiefähigkeit der Akteure: Akteure müssen in der Lage sein, zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen und zeitnah durchzusetzen (Zeitdimension); es muss ein Ziel gesteckt und Handlungsstrategien entwickelt werden, (Zieldimension); und die Interessen der Akteure müssen wahrgenommen und eigene Interessen darauf abgestimmt werden (Interessendimension).[236] Mehrebenensysteme gelten wegen ihrer hohen Komplexität als nicht sehr flexibel und Veränderungen von institutionellen Strukturen können z.B. auf Grund von Pfadabhängigkeiten schwierig sein. Es existiert eine Reihe weiterer Probleme und Gefahren in MES, die im Folgenden kurz dargestellt werden:

---

[230] Benz 2005, S. 95.

[231] vgl. Benz, Arthur (Hrsg.) 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden.

[232] Ebenda, S. 18.

[233] Brunnengräber, Achim/ Burchardt, Hans-Jürgen/ Görg, Christoph (Hrsg.) 2008: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik, Baden-Baden, S. 9.

[234] Benz, Arthur 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 111-135, hier S. 116.

[235] vgl. Brunnengräber, Achim/ Walk, Heike 2007: Der Mehrwert der Mehrebenenbetrachtung, in: dies. (Hrsg.): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden, S. 17-31, hier S. 18.

[236] vgl. Messner, Dirk 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.

Tabelle 5: Probleme und Gefahren in Mehrebenensystemen

Probleme im Mehrebenensystem:	Gefahren:
Große Zahl an Akteuren	Entscheidungsfindung schwierig
Koordinationsprobleme	
(keine) Machtzentren vorhanden	MLG ist nicht a priori demokratisch/ hierarchiefrei
Institutionelle Konsolidierung	Pfadabhängiges Handeln
Zeit: Durchsetzung langfristiger gegen kurzfristige Ziele (nationale und internationale)	Trend: Einigung auf den kleinsten Nenner oder die „schnellste Lösung“

Quelle abgewandelt und ergänzt: Messner 1995, S. 244.

4.1 Politische Steuerung und Interaktionsformen in komplexen MES

Politische Steuerung bzw. Governance sind die staatlichen Interventionen in die Gesellschaft. Mayntz koppelte den Steuerungsbegriff an die Akteursperspektive: „Knüpft man an die alltagssprachliche Verwendung des Steuerungsbegriffs an, der zunächst in technischen Zusammenhängen benutzt wurde (man steuert ein Auto), dann heißt Steuerung nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen“[237]. Politische Steuerung verfolgt also ein Ziel und kann als „Versuch politischer Akteure aufgefasst werden, in Politikfeldern die gesellschaftliche Entwicklung gemäß konkreter Zielvorgaben zu beeinflussen“.[238] „Steuerungsinstrumente sind sämtliche Möglichkeiten, das Verhalten der beteiligten Akteure so zu beeinflussen, dass die gewünschten politischen Ziele erreicht werden.“[239] Politischen Entscheidungsträgern stehen Steuerungsinstrumente wie Angebot, Überzeugung, Aufklärung etc. zur Verfügung. „Der Staat verfügt über folgende Steuerungsmodi: die regulierende Steuerung (Gebote und Verbote), die finanzielle Steuerung (Anreizsysteme, Subventionen) und die prozeduale Steuerung (Verhandlungssysteme).“[240]

In der Wissenschaft wurde oft auf die Komplexitätsproblematik bzw. die Probleme staatlicher Steuerung aufgrund komplexerer MES hingewiesen, die „in unbeherrschbaren Interaktionszusammenhängen und langen Interdependenzketten mit eigendynamischen Wirkungen“[241], erfolgt. Nationale Politikgestaltung verläuft nicht mehr unabhängig von globaler Politikgestaltung und die nationale Steuerungsfähigkeit wird durch die Delegation von Handlungspotentialen

[237] Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas et al. (Hrsg.): Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, S. 89-111, hier S. 93.
[238] Faust, Jörg/ Lauth, Hans-Joachim 2006: Politikfeldanalyse, in: Mols, Manfred/ Lauth, Hans-Joachim/ Wagner, Christian (Hrsg.) Politikwissenschaft. Eine Einführung, Paderborn, S. 289-314, hier S. 301-302.
[239] Jann, Werner 1981: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Arbeitshefte 45, S. 60.
[240] Offe, Claus 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt am Main, S. 83.
[241] Mayntz, Renate/ Nedelmann, Birgitta 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) 39, S. 648-668.

auf die internationale Ebene modifiziert.[242] Soziale Ereignisse können auf Grund der vielen Akteure auch nicht aus einer Ursache direkt abgeleitet werden. Es kann nicht mehr von einer linearen Kausalität, d.h. der Annahme ausgegangen werden, dass auf die Handlung von Akteur X kausal die Reaktion von Akteur Y folgt. Politische Steuerung im MES ist ein kollektiv organisierter Prozess zwischen Akteuren: „Im Inneren wie im Äußeren treffen wir, statt auf die hierarchische Autorität des Staates, auf ein immer dichteres Netz wechselseitiger Abhängigkeiten und multilateraler Verhandlungen, in denen Handlungskoordination – wenn überhaupt – nur mit Zustimmung der jeweils beteiligten Gruppen und Organisationen erreicht werden kann."[243]

Sowohl über das GG-Konzept als auch über den MLG-Ansatz treten in den letzten Jahren die Steuerungspotenziale internationaler Akteure hervor (VN etc.). In den komplexen Beziehungen zwischen nationalen und internationalen Ebenen und Akteuren werden weiche Instrumente (soft law) wie Politikempfehlungen und best-Practice-Vorgaben und weiche Interaktionsformen, wie Verhandlungs- und Kooperationsprozesse, immer häufiger und wichtiger.

4.2 Demokratie, Legitimität und die Souveränität des Nationalstaats in MES

Wie in der GG-Debatte ist auch im Rahmen der MLG-Diskussionen die Frage, ob internationale Akteure oder Institutionen Probleme oder Lösungen sind, umstritten: Einige Experten gehen davon aus, dass weiche Instrumente wie Selbstverpflichtungserklärungen dazu beitragen können, soziale Missstände zu beseitigen und zu mehr Legitimation zu führen. „MLG trägt über horizontale Aushandlungsprozesse des Überzeugens und Verhandelns zu einer Stärkung von Demokratie sowie zu mehr Legitimation und Effizienz bei politischen Entscheidungsfindungen bei."[244] Andere Studien kommen allerdings zum Ergebnis, dass globale Akteure Partikularinteressen repräsentieren und über Einflusspotentiale verfügen, die oft nicht legitimiert sind und zu einem Demokratieabbau führen können.[245] Auch Zürn, der bereits Anfang der 1990er das Konzept „komplexes Weltregieren" entwickelte, „das sich zwischen einem föderalen Weltstaat und der Verteidigung der Souveränität der Nationalstaaten befindet"[246], geht davon aus, dass MES sich demokratisch noch als prekär erweisen und deshalb alle politischen Systeme mindestens drei Bedingungen erfüllen müssen, um legitim zu sein: a. Kongruenzbedingung, d.h. Deckungsgleichheit von Herrschern und Beherrschten; b. Transparenzbedingung, d.h. Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen zu bestimmten Akteuren; und c. Reversibilitätsbedingung, d.h. grundsätzliche Umkehrbarkeit jeder politischen Entscheidung.[247] Reinicke beschreibt, mei-

[242] vgl. Altvater, Elmar 1991: Die Zukunft des Marktes, Münster.
[243] Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 32, S. 621-634, hier S. 623.
[244] Knodt, Michèle/ Grosse Hüttmann, Martin 2004: Der Multi-Level-Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 223-247.
[245] vgl. Papadopoulos, Yannis 2004: Governance und Demokratie, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 215-237.
[246] Hofmann/ Dose/ Wolf 2007, S. 287.
[247] vgl. Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 37, Heft 1, S. 27-55.

nes Erachtens gelungen, „interne“ und „externe Souveränität“ als komplementäre Konzepte.[248] Externe Souveränität bezieht sich auf die Beziehung zwischen Staaten im internationalen System und interne Souveränität auf die Binnenpolitik. Globalisierung führt dazu, dass nationale und „externe“ Strukturen sich vermischen. Die innere Souveränität des Staates ist Teil eines MES und die staatliche Souveränität wird durch komplexe Wirkungszusammenhänge im MES aufgeweicht. MES-Ansätze, die den „Nationalstaat als Form territorial begrenzter Herrschaft“[249] sehen, gehen davon aus, dass der staatliche Souveränitätsverlust vor allem beim Agenda-Setting, der Politikformulierung und dem Monitoring geschieht. Burchardt betont deshalb, „dass bei der Verwendung des MLG-Ansatzes Machtasymmetrien und ungleiche Ressourcenausstattung integraler Bestandteil der Analyseperspektive sein sollten“[250].

4.3 Die Multi-Level-Social-Governance

Seit den 1990er Jahren bilden sich in mehreren Politikbereichen sektorale MES des Regierens heraus. „MLG findet wesentlich in sog. *low politics,* also in Politikfeldern wie der Sozial- und Umweltpolitik statt, während Kernfunktionen staatlichen Handelns wie die Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik weitgehend im zentralstaatlichen Machtbereich verbleiben“[251].

Da die Reichweite sozialer Probleme lokal bis global sein kann und die Verantwortung für die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit auf allen Ebenen liegt, wird lokale, nationale und globale Sozialpolitik immer stärker vernetzt und globale Sozialpolitikansätze zunehmend wichtiger. Wolfgang Hein spricht von einer Mehrebenenstruktur der Sozialpolitik, bei der auf der lokalen Ebene die politische Zuständigkeit in den Kommunen liegt und die Versorgung durch informelle Hilfe lokaler Gemeinschaften, NGOs oder der Familie geschieht. Die nationale Ebene wird als die zentrale Ebene verbindlicher politischer Entscheidungen und die Grundlage von erfolgreicher, flächendeckender Organisation von Sozialleistungen beschrieben, während auf der globalen Ebene Sozialpolitik vor allem über Internationale Abkommen umgesetzt wird.[252] Nach Lars Kohlmorgen gibt es vier Ebenen bzw. Akteure globaler Sozialpolitik: a) die lokale und Mikroebene, d.h. soziale Absicherung durch lokale Gemeinschaften oder Familie, b) der Nationalstaat, d.h. sozialpolitische Konzepte werden in den Geber- und Nehmerländern ausgehandelt und in Entwicklungsländern umgesetzt, c) die internationale EZ, d.h. technische Hilfe bei der Umsetzung von Normen, z.B. Unterstützung beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme und d) die internationale, multilaterale und transnationale Ebene: internationale Akteure beeinflussen die soziale Entwicklung und beraten bei der Formulierung und Umsetzung sozial-

[248] vgl. Reinicke, Wolfgang H. 1993: Global Public Policy, Governing without Government? Washington.
[249] Benz, Arthur 2004: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrgs.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 125-146, hier S. 126.
[250] Burchardt, Hans-Jürgen/ Ernst, Tanja/ Isidoro Losada, Ana María 2007: More levels than governance. Transnationale Mehrebenenpolitik am Beispiel lateinamerikanischer Sozialfonds, in: Brunnengräber, Achim/ Walk, Heike (Hrsg.) 2007: Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden, S. 251-277, Seite 272.
[251] Ebenda, S. 254.
[252] vgl. Hein 2004, S. 33-56.

politischer Konzepte auf nationaler Ebene.[253] Auch beim MES-Ansatz wird davon ausgegangen, dass bei der Sozialpolitikgestaltung im MES Nationalstaaten die wichtigsten Akteure bleiben.

Um die Formen politischer Steuerung und Koordination im globalen System zur Lösung sozialer Probleme zu untersuchen, kann sowohl das GG-Konzept als auch die Mehrebenenanalyse heran gezogen werden. Burchardt weist darauf hin, dass „der MLG-Ansatz hilft, den verschiedenen involvierten Ebenen und Akteuren Aufmerksamkeit zu schenken sowie den Fokus auf formelle und informelle Regelungs- und Interaktionsmodi zu lenken"[254]. In dieser Forschung dient der MLG-Ansatz, der bislang vor allem in der Europa-Forschung angewandt wurde, als Analyseraster, um Handlungsstrategien, Interaktionsmuster und Steuerungsformen zwischen nationalen und globalen Akteuren und Koordinationsmechanismen im MES zu untersuchen. Konkret geht es um die Rolle globaler Akteure bei der Herausbildung nationaler sozialpolitischer Interessen in Peru und der Entwicklung von Problemlösungen. Ebenenübergreifend aktive sozialpolitische Akteure werden in den Blick genommen und Interaktionsformen analysiert. In der Beschreibung und Analyse von MLG spielen folgende Fragen eine Rolle:

- *Welche sozialpolitischen Probleme sollen in der Mehrebenenpolitik gelöst werden? Ziele?*
- *Welche Akteure wirken im MES mit welchen Rollen und Interessen in der Politik mit?*
- *Welche institutionalisierten Regeln wirken auf die Beziehungen zwischen den Ebenen ein?*
- *Wie wird die Politik zwischen den Ebenen koordiniert? Welche Steuerungs- und Koordinationsmechanismen werden hierbei eingesetzt? (u.a. transnationale Lernprozesse)*

Das Zusammenspiel von Akteuren und Ebenen (MES) und die Interaktionsformen, die von Verhandlung über Abstimmung bis hin zur hierarchischen Entscheidung (Zwang) reichen können, wird am Beispiel Peru untersucht. Diffusion wird dabei als „Governance-Mechanismus", also als einen auf Freiwilligkeit basierenden Transfer von Politik verstanden[255] und es wird davon ausgegangen, dass transnationale Lern- und Diffusionsprozesse eine weitaus größere Rolle spielen, als bisher im GG-Ansatz angenommen. Im Folgenden wird deshalb Diffusion bzw. policy-learning als ein GG-Mechanismus im MES ausführlich dargestellt.

5. Transfer, Diffusion bzw. policy-learning: ein Global Governance-Mechanismus im MES

Wie bereits weiter oben ausgeführt, fokussiert die GG-Theorie vor allem globale Normen und Regime als wichtige Mechanismen der Veränderung von Politiken und transnationale Lernprozesse spielten bisher in der GG und MLG-Theorie keine herausragende Rolle bzw. wurden nur begrenzt als wichtiger Mechanismus wahrgenommen. In vielen Bereichen der Politik breiten sich bestimmte Konzepte und Instrumente aber nicht über Regime oder Normen, sondern über transnationale Lernprozesse über Ländergrenzen hinweg aus und Regierungen lernen

[253] vgl. Kohlmorgen 2004, S. 63.
[254] Burchardt/ Ernst/ Isidoro Losad a 2007, S. 272.
[255] vgl. Kern, Kristine 2000: Die Diffusion von Politikinnovation. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Opladen.

voneinander.[256] Dieser Policy-Wandel durch internationale Kooperation wird in der Literatur als Politiktransfer[257] und Diffusion[258] oder politisches Lernen beschrieben. Internationale Erklärungsmodelle wie Diffusions- und Politiktransfer-Theorien gewannen in den 1990er Jahren, vor allem in den internationalen Beziehungen, an Bedeutung[259] und sind für die aktuellen, sozialen und politischen Prozesse im MES von großer Bedeutung. Das relativ junge Konzept des politischen Lernens oder „political learning"[260] überwiegt in der Literatur, aber es existieren weitere Begriffe wie „lesson-drawing", „imitation" und "policy-learning". Alle lerntheoretischen Ansätze beziehen sich auf die Akteure, Motive und Mechanismen der Veränderung von Politiken, aber gehen von unterschiedlichen Annahmen aus. Nullmeier geht z.B. von Folgendem aus: „Einen politischen Wandlungsprozess als Ergebnis eines Lernprozesses zu beschreiben oder zu erklären, setzt zunächst voraus, dass dieser Wandlungsprozess in gewissem Umfang dem intentionalen Handeln politischer Akteure zugeschrieben werden kann. (…) Der Lernende (Individuen, Organisationen, Institutionen, Netzwerke und politische Systeme als potenzielle Träger von Lernprozessen) erkennt oder sieht ein, dass ein verändertes Verhalten `günstiger´ oder `richtiger' ist. (…) Politik erscheint danach als kognitive Aufgabe der Bewertung von Handlungsmöglichkeiten."[261] In der Diffusions- und Transferforschung wird Lernen häufig als „eine Form der freiwilligen Imitation von Politikinnovation über Ländergrenzen hinweg untersucht"[262]. Da es sich inzwischen um ein komplexes, unübersichtliches Forschungsgebiet handelt, werden die Ansätze zunächst dargestellt und politisches Lernen als Prozess beschrieben:

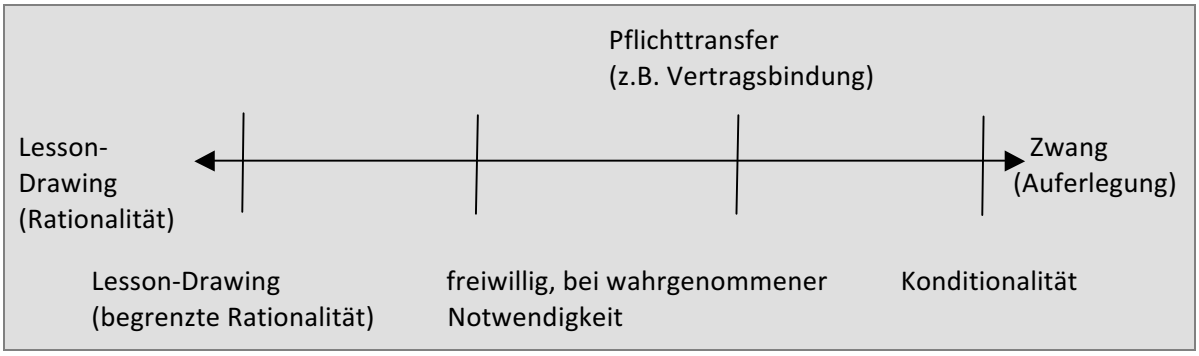
Diffusion wird von Rogers als „the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system"[263] beschrieben. Diffusionsstudien fokussieren vor allem den Ausbreitungsgrad und die Ausbreitungsgeschwindigkeit einer Innovation, d.h. die räumlichen, sozioökonomischen und strukturellen Gründe für die Übernahme von Innovation und weniger die individuellen Motive der Akteure für die Diffusion.[264] Beim Politiktransfer, d.h. „der freiwilligen, intentionalen Übernahme von in einem politischen System oder Politikfeld vorhandenen Ideen (Ziele, Konzepte, Institutionen, Instrumente) in ein anderes politisches System oder Politikfeld"[265] stehen die Transferprozesse von Politikin-

[256] vgl. Sommerer, Thomas 2011: Können Staaten voneinander lernen? Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik in 24 Ländern, Wiesbaden, S. 15.
[257] vgl. Dolowitz, David/ Marsh, David 1996: Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies 44.2., S. 343-357.
[258] vgl. Martin, Lisa/ Simmons, Beth 1998: Theories and Empirical Studies of International Institutions, in: International Organization 52.4., S. 729-757.
[259] vgl. Tews, Kerstin 2004: Diffusion als Motor globalen Politikwandels? Potentiale und Grenzen, FFU-Report 01-2004, Forschungsstelle für Umweltpolitik, FU Berlin und: Maier, Matthias Leonard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.) 2003: Politik als Lernprozess, Opladen, S. 7.
[260] May, Peter J. 1992: Policy Learning and Failure, in: International Public Policy, 12 (4), S. 331-354.
[261] Nullmeier, Frank 2003: Zur Normativität des Lernbegriffs, in: Maier, Matthias Leonhard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.) Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, S. 98-121, hier S. 332 ff.
[262] Sommerer 2011, S. 23.
[263] Rogers, Everett 2003: Diffusion of Innovations, 5. Auflage, New York.
[264] vgl. Lütz 2007, S. 134.
[265] Fischer, Robert 2007: Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union?, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens,

halten bzw. politikrelevantem Wissen und die Mechanismen und Ergebnisse im Mittelpunkt. Policy-transfer entwickelte sich, wie bereits erwähnt, in den 1990er Jahren zu einem Forschungsgegenstand.

Dolowitz und Marsh definierten im Jahr 1996 Policy-Transfers als „A process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions etc. in one time and/ or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place“[266]. Sie definieren „Policy-Transfer“ also als Prozess, in dem Politiken, Institutionen oder administrative Arrangements von einem Ort zu einem anderen übertragen werden, um dort Politik weiter zu entwickeln. Sie gehen von vier Transfergraden aus: Kopie, Emulation, d.h. Übernahme von Zielen oder Ideen einer Policy, Kombination und Inspiration.[267] Selten kommt es zu 1:1 Kopien, häufiger zu Anpassungen. Der Policy-Transfer kann von freiwilligem Policy-Lernen bis hin zu erzwungenem Transfer reichen (Abbildung 2).[268] Bei Dolowitz und Marsh ist Lernen nur ein möglicher Mechanismus unter vielen. Der freiwillige Transfer kann z.B. auf der Unzufriedenheit der Regierung beruhen und Pflichttransfers können sich aus internationalen Vereinbarungen ergeben. Da Sanktionen selten sind und jedes Land Hilfe ablehnen kann, kann man einen direkten Zwang heute nahezu ausschließen.

Abbildung 2: Kontinuum von Freiwilligkeit bis Zwang



Quelle: Dolowitz, David/ Marsh, David 2000: Learning from Abroad. The Role of Policy-Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance, 13 (1), S.13

Richard Roses Ansatz vom „Lesson-Drawing“ geht von rationalistischen Lernprozessen aus.[269] Als Bedingung für politisches Lernen erachtet er, dass politische Entscheidungsträger unzufrieden mit dem Status Quo sind. Den Entscheidungsträgern wird ein Interesse an effektiven Lösungen für nationale Probleme unterstellt. Sie können durch die Evaluierung von nationalen Policies lernen oder Alternativen bei anderen Ländern suchen. Rose argumentiert, „dass es für eine unter Zeit- und Reformdruck stehende Regierung leichter und effizienter ist, bereits exis-

Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 38, Wiesbaden, S.348-374, hier S. 355.

[266] Dolowitz/ Marsh 1996, S. 344.

[267] Ebenda, S. 351.

[268] vgl. Dolowitz, David/ Marsh, David 2000: Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance 13 (1), S. 5-24, hier S. 13f.

[269] vgl. Rose, Richard 1993: Lesson-Drawing in Public Policy, New Jersey.

tierende Programme zu imitieren, als selbst etwas Neues zu schaffen."[270] Rose unterscheidet zwischen fünf Ergebnissen, die am Ende eines Lesson-Drawing-Prozesses stehen können: a) Kopie, b) Adaption, c) Hybridbildung: stärkere Anpassung, d) Synthese: einzelne Elemente aus verschiedenen Programmen werden kombiniert, e) Inspiration: Programme dienen als Inspiration für die Entwicklung eigener Policies.[271] Einen minimalen Transfer bezeichnet er als Inspiration, eine vollständige Übernahme als Kopie. Dolowitz und Marsh kritisierten, dass im Ansatz von Rose, die Übernahme von Politiken ausschließlich durch freiwilliges Lernen erfolgt.

Dolowitz und Marsh identifizieren verschiedene Objekte, die transferiert werden können: Politische Ziele, Instrumente, Maßnahmen, Programme, Gesetze, Ideologien, Ideen, Einstellungen und negative Erfahrungen.[272] Negative *lessons* können dazu führen, dass eine Idee nicht übertragen wird. Transferstudien, die sich auf Prozesse beziehen, bei denen Policies, Programme etc. zur Entwicklung von Policies oder Programmen zu anderen Zeiten oder an anderen Orten genutzt werden,[273] betrachten die Veränderung der Politiken im Verlauf des Transferprozesses.

Dolowitz und Marsh gehen von einer großen Akteursvielfalt aus: „Ein Policy-Transfer kann von Politikern, politischen Parteien, Beamten, Experten und supranationalen Organisationen vorangetrieben werden."[274] Das Konzept fokussiert transnationale Lernprozesse zwischen mindestens zwei Systemen – „einem Export- und einem Importsystem"[275]. Von einer politischen Einheit geht das angewendete Wissen aus, von einer anderen wird es aufgenommen.[276] Es wird zwischen horizontalem Politiktransfer z.B. zwischen Nationalstaaten und vertikalem Politiktransfer, z.B. zwischen Nationalstaat und IOs, unterschieden. Bennett und Howlett betrachten und analysieren z.B. die Wissensdiffusion durch internationale Netzwerke und IOs wie die Weltbank, ILO etc., deren Konsenswissen häufig zu einer allgemeinen Akzeptanz dieses Wissens in Nationalstaaten führt und den Wissenstransfer begünstigen kann.[277]

Sowohl Transfer-, als auch Diffusions-Ansätze betonen globale Einflüsse auf Nationalstaaten und eignen sich zur Analyse von Politikwandel. Genauso wie der GG- und MES-Ansatz versuchen sie der zunehmenden Verflechtung nationalstaatlicher Politikprozesse mit internationalen Institutionen und Akteuren Rechnung zu tragen. Sie gehen den Fragen nach, wie und unter welchen Gegebenheiten Politiken übertragen werden bzw. wie, wann und warum Nationalstaaten Politiken oder erfolgreiche Instrumente oder Programme von anderen Ländern oder internationalen Organisationen übernehmen (Motive) und welche Akteure beteiligt sind. Während bei der Untersuchung von Politiktransfer die Akteure und Motive der Übertragung eines Politikmodells thematisiert werden[278], steht in der Konvergenzforschung das Ergebnis bzw. die

[270] Rose, Richard 1991: What is Lesson-Drawing?, in: Journal of Public Policy 11, S. 3-30.
[271] vgl. Rose 1993, S. 30.
[272] vgl. Dolowitz/ Marsh 1996, S. 350.
[273] Ebenda, S. 344.
[274] Ebenda, S. 345.
[275] Fischer 2007, S. 352.
[276] vgl. Blum, Sonja/ Schubert, Klaus 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden, S. 165.
[277] vgl. Bennet, Colin J./ Howlett, Michael 1992: The lessons of learning: Reconciling theories of policy-learning and policy change, in: Policy Science, 25 (3): S. 275-294.
[278] vgl. Dolowitz/ Marsh 1996, S. 343-357 und: Evans, Mark/ Davies, Jonathan 1999: Understanding Policy Transfers: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, in: Public Administration 77.2, S. 361-385.

Auswirkungen (policy-outcome) der (Lern)Prozesse[279] im Zentrum, d.h. das Ausmaß, um das nationale Politiken einander ähnlicher werden. Transfer, Diffusion und Policy-Lernen stellen also Prozesse dar, die unter bestimmten Umständen zu Politikkonvergenz führen können.[280] Da diese Politikprozesse in der Regel einzelfallabhängig sind, wird in der Forschung meist mit empirienahen Modellen gearbeitet. Inzwischen existieren umfassende empirische Analysen.

Laut diesen Erklärungsmodellen tragen IOs entscheidend zur weltweiten Diffusion von Ideen und Normen bei. Auch das Thema soziale Sicherung wird durch externe Einflüsse geprägt und globale Prozesse üben Einfluss auf die Sozialpolitikgestaltung in Ländern aus. In der Literatur wird dies oft als rationales *policy learning* verstanden, als Übernahme ausländischer Modelle, um zur Lösung nationaler Probleme beizutragen. In engerem Sinne wird Diffusion als „the spreading of innovations due to communication instead of hierarchy or collective decision making within international institutions" verstanden.[281] Unter einem weit gefassten Begriff werden sämtliche Einflusswege, von der freiwilligen Übernahme von im globalen System propagierten Politikmodellen, über Ausbreitungsprozesse, in Folge völkerrechtlich bindender Harmonisierungen, bis hin zu direktem Zwang internationaler Organisationen, verstanden.[282]

In dieser Forschungsarbeit wird am Beispiel Peru untersucht, warum es zum Transfer im sozialpolitischen Bereich kommt, welche Akteure ihn ankurbeln und wie Politiken, Programme etc. übertragen werden. Der Fokus liegt auf den konkreten Mechanismen, durch die Politikinnovationen kommuniziert werden. Es wird danach gefragt, welchen Anteil die über nationalstaatliche Politik hinausgehenden Mechanismen bei der Einführung von neuen Policies etc. haben, inwiefern der Nationalstaat zur Übernahme von Policies „angestoßen" wird und welche Faktoren ein erfolgreiches Lernen begünstigen können. Levi-Faur fordert, „dass die Dichotomie von top-down-Erklärungen, die nationalen Politikwandel als Ausdruck externen Zwangs oder internationaler Harmonisierung verstehen, und bottom-up-Erklärungen, die Politikwandel auf nationale Faktoren zurückführen, durch den missing link eines horizontalen Erklärungsansatzes ergänzt werden muss"[283]. In der Arbeit wird transnationales Lernen in Anlehnung an Levi-Faur, als internationaler Koordinationsmechanismus verstanden und damit die Annahme von rein nationalen und internationalen Ursachen staatlichen Politikwandels überwunden.

[279] vgl. Knill, Christoph 2005: Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, Journal of European Public Policy 12, S. 764-774.
[280] vgl. Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Heichel, Stephan/ Sommerer, Thomas 2010: Theorie und Empirie internationaler Politikkonvergenz. Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik zwischen 1970 und 2000, Opladen und Farmington Hills, S. 9.
[281] vgl. Tews, Kerstin 2005: The diffusion of environmental policy innovations: Cornerstones of an analytical framework, European Environment, 15:2, S. 63-79, hier S. 65.
[282] vgl. Fuchs, Doris 2007: Determinanten der Diffusion: Eine empirische Analyse politikfeldübergreifender Dynamiken, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens, Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 38, Wiesbaden.
[283] Levi-Faur, David 2005: The Global Diffusion of Regulatory Capitalism, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 598 (1), S. 12-32, hier S. 25-26.

5.1 Ursachen/ Kausalfaktoren von internationalem Politik-Transfer (Kausalmechanismen)

Die Kausalfaktoren, von der freiwilligen Übernahme von im globalen System propagierten Modellen, Ideen, etc. über Ausbreitungsprozesse, in Folge internationaler Harmonisierungen, bis hin zu direktem Zwang/ Konditionen internationaler Organisationen, werden im Folgenden näher erläutert (vgl. Tabelle 6 zu den Mechanismen, Ursachen, Motivationen und Reaktionen). Der oft als weiterer Kausalfaktor betrachtete „Wettbewerb", wird nicht einbezogen.

Tabelle 6: Kausalfaktoren von internationalem Politik-Transfer

Mechanismus *Wie?*		**Ursache** *Warum?*	**Motivation**	**Reaktion**
Zwang/ Konditionalität		Politische Nachfrage oder Druck (positive/ negative Anreize, z.B. Kreditkonditionen)	Finanzielle oder technische Hilfe	Unterwerfung
Internationale Harmonisierung		Verpflichtung durch Völkerrecht; Multilaterale Kooperation	Lösung transnationaler Probleme; Beitritt zu internationalen Verträgen/ Organisationen	Befolgung
Transnationale Kommunikation	Lesson-drawing	Problemdruck	Lösung nationaler Probleme	Transfer eines externen Modells
	Transnationale Problemlösung	Paralleler Problemdruck		Übernahme eines gemeinsam entwickelten Modells
	Internationale Politikempfehlung	Legitimitätsdruck	Interne, externe Legitimation	Übernahme eines empfohlenen Modells

Quelle abgewandelt und ergänzt: Holzinger/ Knill/ Heichel/ Sommerer, 2010, S. 49.

1. Transnationale Kommunikation (Information)

Transnationale Kommunikation umfasst bilaterales Politiklernen, die Verbreitung von Politikmodellen durch internationale Organisationen und die Orientierung an internationalen Normen. Grundlage aller Lernmodelle ist die Kommunikation. Kommunikation setzt keinen intentionalen „Sender" voraus. Beobachtung wird auch als Kommunikation verstanden, wenn der Beobachter dem Beobachteten eine Bedeutung zumisst, also Information übertragen wird. Es gibt internationale Organisationen, die zur Beschleunigung von Informationsflüssen beitragen, indem sie „innovative Politikideen schnell aufgreifen und die internationale Staatengemeinschaft mit umfassenden Informationen hierüber versorgen"[284]. Internationale Organisationen dienen auch dem Informationsaustausch ihrer Mitglieder untereinander. Man geht davon aus, dass Regierungen von internationalen Organisationen und anderen Staaten lernen und ihre Policies entsprechend anpassen. Die Kommunikation und der Informationsaustausch, bspw.

[284] Jakobi/ Martens 2007, S. 247-270.

durch Monitoring- und Berichtssysteme internationaler Akteure, bieten die Möglichkeit, von anderen erfolgreichen Ländern zu lernen und deren Policies, Programme etc. zu übernehmen.

Unterschiedliche Faktoren werden unter dem Begriff der „transnationalen Kommunikation" zusammengefasst:[285]

***Lesson-drawing**:* Nationalstaaten setzen im eigenen oder in anderen Ländern gemachte Erfahrungen freiwillig ein, um nationale Probleme zu bewältigen. In einem rationalen Lernprozess werden die Erfahrungen anderer Länder für die eigene Politikgestaltung ausgewertet.[286]

Transnationales Problemlösen: Auch transnationales Problemlösen geht von rationalen Lernprozessen aus. Regelmäßige Verhandlungen und Diskussionen, z.B. im Rahmen transnationaler Netzwerke, bereiten den Boden für gemeinsame Problemlösungsaktivitäten (Harmonisierung). Internationale Akteure stellen auch hier wichtige Kommunikationskanäle dar.

Internationale Politikempfehlung: Internationale Organisationen wie die Weltbank, ILO etc. formulieren internationale Zielvorgaben, „best practice", „benchmarking" und Standards und können durch aktive Überzeugungs- und Informationsstrategien oder Empfehlung von Modellen, Instrumenten etc. Länder zur Übernahme einer bestimmten Policy bringen. Länder, die von den Empfehlungen abweichen, sind häufig einem gewissen Legitimationsdruck ausgesetzt.

2. Internationale Harmonisierung

Internationale Harmonisierung basiert auf der Festlegung gemeinsam ausgehandelter Politikvorgaben auf globaler Ebene, deren Einhaltung bzw. Umsetzung auf der nationalen Ebene für die Mitgliedsstaaten verpflichtend ist. Regierungen verpflichten sich, ihre Policies an internationale Standards anzupassen. Internationale Institutionen, die formell auf intergouvernementaler Basis eingerichtet werden, aber „Hybride aus einem autonom handlungsfähigen globalen Akteur und einem Verhandlungssystem aus Regierungsvertretern"[287] sind, können so Aktivitäten ihrer Mitgliedsstaaten in einzelnen Politikbereichen prägen.[288] Da sich Staaten freiwillig beteiligen und Vereinbarungen mitgestalten bzw. Kompromisslösungen aushandeln, ist der Einfluss internationaler Harmonisierung auf nationale Policies kein hierarchischer Prozess sondern er ist als „verhandelter Transfer" zu verstehen.[289] Der Harmonisierungsgrad hängt z.B. von Entscheidungsregeln zwischen den Akteuren (Regierungen und IOs) und den Interessen ab.

3. Zwang/ Konditionalität

Dolowitz und Marsh unterscheiden zwischen „direktem Zwang" und „Konditionalität", wobei direkter Zwang vorliegt, wenn „one government forces another to adopt a policy", d.h. wenn ein externer politischer Akteur eine Regierung dazu zwingt, eine bestimmte Policy einzuführen. Kerstin Tews identifiziert für „erzwungenen Policy-Transfer" als Bedingung das Vorliegen eines

[285] vgl. Holzinger/ Knill/ Heichel/ Sommerer 2010, S. 56.
[286] vgl. Nordbeck, Ralf 2013: Internationaler Politiktransfer und nationaler Politikwandel: Ausbreitung und Effektivität des Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden, S. 49.
[287] Mayntz, Renate 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Folke Schuppert, Gunnar/ Zürn, Michael: Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 43-60, hier S. 52.
[288] vgl. Martin/ Simmons 1998, S. 743.
[289] Dolowitz/ Marsh 2000, S. 15.

Machtungleichgewichts zwischen den beteiligten politischen Einheiten.[290] Internationale Organisationen spielen laut Dolowitz und Marsh eine wichtige Rolle beim konditionierten Politiktransfer.[291] Abhängigkeiten können unter anderem durch die Kontrolle internationaler Organisationen über Ressourcen entstehen. Die Einführung von Policies wird z.B. oft als Grundbedingung für die Vergabe von Krediten definiert und Akteure, die im Hinblick auf ihre Ressourcen von anderen Organisationen abhängig sind, verhalten sich meist so, wie diese Organisationen es erwarten. Inwiefern z.B. die Weltbank Zwang ausübt, wird kontrovers diskutiert. Da sie kaum Sanktionsmöglichkeiten hat, falls Länder den Empfehlungen nicht Folge leisten oder Ziele nicht erreichen, gehen die meisten Autoren allerdings davon aus, dass sie vor allem Überzeugungsarbeit leistet und selten auf Sanktionen zurückgreift (z.B. Kredite zu verwehren).

5.2 Warum lernen Staaten? Motivation und Anreizfaktoren

„Es existieren intrinsische, auf die Problemlösung bezogenen Anreize, und auch die extrinsische Sorge um die eigene Reputation und das Streben nach Konformität sowie Motivation durch Reize von außerhalb, etwa durch besonders attraktive oder vielbeworbene Modelle".[292] Im Folgenden werden einige Motivationen bzw. Anreizfaktoren im Überblick dargestellt:

Unsicherheit, Zeitdruck und Informationskosten: Der Anreiz, extern nach Lösungen zu suchen steigt, wenn in einer Situation intern keine ausreichende Erfahrung vorhanden oder ein Problem ambivalent ist (Unsicherheit)[293], bzw. wenn Akteure nicht in der Lange sind, rechtzeitig eigene Problemlösungen zu entwickeln (Zeitdruck).[294] Die Problemkomplexität kann dazu führen, dass politische Entscheidungsträger auf die Lösungen der Wissenschaft, von IOs und anderer Länder angewiesen sind, um Unsicherheit zu verringern, Informationskosten zu senken etc.

Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen: Der Wunsch bzw. das Streben nach einer besseren Politik sind Lernanreize. Das Interesse einer Regierung, „Fehler zu vermeiden"[295] sowie die Unzufriedenheit mit der eigenen Leistung und Leistungsfähigkeit, führt zu einem Blick über den eigenen Tellerrand und zu einer ländervergleichenden Perspektive auf die Problemlösungsfähigkeiten politischer Systeme.[296] Nationalstaaten können z.B. oft soziale Sicherheit nicht mehr alleine garantieren und in Globalisierungszeiten steht „erhöhten Leistungsanforde-

[290] vgl. Tews, Kerstin 2002b: Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi: Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 25:2, S. 173-201, hier S. 181f.
[291] vgl. Dolowitz/ Marsh 2000, S. 9.
[292] Sommerer 2011, S. 43.
[293] vgl. Sanderson, Ian 2002: Evaluation, Policy-Learning and Evidence-Based Policy-Making, in: Public Administration 80.1, S. 1-22, hier S. 9.
[294] vgl. Soule, Sarah 1999: The Diffusion of an Unsuccessful innovation, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 566. 1, S. 120-131, hier S. 124.
[295] Weyland, Kurt 2004: Learning from foreign models in Latin American policy reform, Washington, S. 3.
[296] vgl. Schmid, Josef 2003: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19, S. 32-38, hier S. 32.

rungen an die Politik eine verringerte Leistungsfähigkeit nationaler Politik gegenüber“[297]. Impulse von außen können nützlich sein, um innenpolitische Blockaden zu überwinden.[298]

Streben nach Reputation: *„Window dressing“* und symbolisches Lernen sind Begriffe aus der Literatur, die zeigen, dass ein Lernanreiz darin besteht, die eigene Position und Anerkennung auf internationaler Ebene zu erhalten.[299] „Die Orientierung an den Zielvorgaben internationaler Organisationen kann dazu führen, dass ein Land sein Image verbessert.“[300]

Konformität und der Wunsch nach Legitimität: Als Ursachen von Lernprozessen werden auch das Streben nach Anpassung und die Anerkennung der Legitimität politischer Entscheidungen in der Staatenwelt genannt.[301] Die Übernahme von Modellen, Instrumenten etc. kann also aus strategischen Gründen zum Erwerb von Anerkennung und Legitimation erfolgen.

Attraktivität eines Politikmodells: Beim Modelllernen (z.B. Modell Brasilien bzgl. Armutsreduzierung) wollen Nationalstaaten die positiven Erfahrungen erfolgreicher Staaten übernehmen. Die Attraktivität eines Modells steigt durch den innovativen Charakter[302] oder das Potenzial, interne Probleme zu lösen. Für ein Land ungeeignete Modelle können Reformen bremsen.

„Policy Promotion“: Wenn sich Regierungen aktiv für die eigenen Politiken (oder die anderer Länder) stark machen, entstehen für andere Länder Anreize, diese Modelle zu übernehmen.[303] Auch IOs können eine wichtige Rolle bei der „policy promotion“ spielen. Die VN sprechen regelmäßig Empfehlungen für bestimmte Modelle, gekoppelt an finanzielle Zusagen aus, aber ob dies ein Lernanreiz bedeutet, ist umstritten. Einige Autoren finden die Unterscheidung zwischen „policy promotion“ und der Ausübung von Zwang schwierig.[304]

Funktionale Interdependenz: Tritt ein Problem überregional oder grenzüberschreitend auf, können Regierungen daran interessiert sein, eine gemeinsame Lösung zu suchen und Informationen auszutauschen.[305] Um grenzüberschreitende Probleme wie Umweltprobleme, Migration etc. zu lösen, scheinen Regierungen verstärkt an internationaler Kooperation interessiert zu sein und es entstehen neue politische Räume. Es existiert eine funktionale Interdependenz zwischen Ländern, die bereits eine Policy entwickelt haben, und Modellnehmern.

Politische Entscheidungsträger streben in der Regel eine Verbesserung des Status Quo an, wobei ihre individuellen kognitiven Ressourcen und institutionelle Regeln eine Rolle spielen.

---

[297] Zürn 1994, S. 81.
[298] vgl. Weyland 2004, S. 4.
[299] vgl. Holzinger, Katherina/ Knill, Christoph 2005: Causes and conditions of cross-national policy convergence, Journal of European Public Policy 12.5, S. 775-796, hier S. 785.
[300] Sommerer 2011, S. 61.
[301] vgl. Weyland 2004, S. 2.
[302] Ebenda, S. 12.
[303] vgl. Sommerer 2011, S. 50.
[304] vgl. Dolowitz/ Marsh 2000, S. 5-24 und: Tews, Kerstin 2002a: Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzepts. Eine Literaturstudie, Berlin: FFU-Report 02.
[305] vgl. Holzinger/ Knill 2005, S. 783.

5.3 Wovon lernen Staaten?

Politische Akteure orientieren sich beim Lernen oft an erfolgreichen bzw. scheinbar erfolgreichen Ländern. Durch Benchmarking kann die Entscheidungsfindung von einem Leistungsvergleich beeinflusst werden.[306] Regierungen können aber auch „dem Einfluss einer dominanten Gruppe von Ländern, oder einer „fad" (Modeerscheinung) unterliegen"[307]. Situative Gegebenheiten und *„policy windows"* sind oft auch Faktoren für das Entstehen von Politikinnovationen.[308] Einige Forschungen zeigen, dass politisch-institutionelle oder kulturelle Ähnlichkeiten, eine gemeinsame Sprache, politische Allianzen und geographische Nähe zwischen Ländern Politiktransfer erleichtern bzw. Determinanten für Diffusion sein können. In der Diffusionsforschung finden sich empirische Belege „für eine positive Wirkung kultureller Ähnlichkeiten"[309] und, „dass der Einfluss von Akteuren mit ähnlichem kulturellen Kontext nicht nur auf der individuellen Ebene, sondern auch für Organisationen oder Staaten zu beobachten ist."[310]

Einige Diffusions-Konzepte gehen davon aus, dass Lernen vor allem über die Mitgliedschaft in globalen Netzwerken oder IOs stattfindet, da diese den Zugang zu Informationen und die Suche nach Lösungen erleichtern, eine (Dialog-)Plattform für Informationsaustausch bieten und Informationskosten senken können. Durch die Zunahme globaler Netzwerke sind Akteure stärker im Kontakt und nationale Entscheidungsträger direkt in Kommunikationsprozesse involviert. In der Literatur wird transnationale Kommunikation als Lernprozess beschrieben und der Einfluss internationaler Netzwerke auf die Entscheidung der Übernahme eines Politikmodells dargestellt.[311] Auch in empirischen Arbeiten wurde der Einfluss nachgewiesen und „dass internationale Institutionen und Organisationen positiven Einfluss auf Lernprozesse ausüben, wird kaum angezweifelt"[312]. Es existiert ein Austausch zwischen Mitgliedsstaaten (horizontaler Austausch) und der vertikalen Dimension, d.h. „Organisationen verfügen über die Legitimation und die Ressourcen, eigenständig Politikmodelle zu entwickeln und zu empfehlen"[313].

6. Synthese Kapitel IV: Die Verknüpfung der drei theoretischen Ansätze

Aufbauend auf den vorgestellten theoretischen Ansätzen Global Governance, Multi-Level-Governance und Lern- und Diffusionstheorien, wird im Folgenden die eigene Sichtweise auf Prozesse globalen, transnationalen Regierens im MES dargestellt und theoretische Schlussfol-

[306] vgl. Strassheim, Holger 2003: Der Ruf der Sirenen: Zur Dynamik politischen Benchmarkings; eine Analyse anhand der US-Sozialreform, in: Maier, Matthias Leonard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Opladen, S. 227-245, hier S. 228.
[307] Sommerer 2011, S. 53.
[308] vgl. Kingdon, John W. 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Auflage, New York.
[309] Weyland, Kurt 2005: Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform, in: World Politics 57. 2., S. 262-295.
[310] Sommerer 2011, S. 57.
[311] vgl. Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Sommerer, Thomas 2008: Environmental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition, in: International Organization 62.4., S. 553-587, hier S. 558.
[312] Drezner, Daniel 2001: Globalization and Policy Convergence, in: International Studies Review 3.1., S. 53-78., hier S. 62.
[313] Holzinger/ Knill 2005, S. 785.

gerungen für die Fragestellung der Dissertation abgeleitet. Der Bezug zwischen den dargelegten theoretischen Ansätzen und dem empirischen Feld der Studie wird hergestellt.

Wie in der Einleitung beschrieben, gewinnt globale Politik aus verschiedenen Gründen an Bedeutung. Globale Interdependenzen nehmen zu und Nationalstaaten können einige Probleme, mit denen sie konfrontiert sind, nicht mehr alleine lösen. Im Globalisierungsprozess fordern nicht nur Phänomene wie Migration, Klimawandel etc. die Staaten und ihre Problemlösungsfähigkeit heraus, sondern auch Armut bzw. die soziale Sicherheit von Menschen wurde zu einem weltgesellschaftlichen Problem. Deshalb werden auch sozialpolitische Diskussionen zunehmend über nationale Grenzen hinweg geführt und globale Sozialpolitik ist Gegenstand politischer Debatten. Internationale Organisationen, die dazu beitragen sollen, sozialpolitische Probleme auf globaler Ebene zu lösen, sind aktiver geworden, fordern globale Strategien zur Förderung der sozialen Sicherung sowie zur Schaffung von sozialen Rechten und nehmen verstärkt Einfluss auf Politiken in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften. Die Umsetzung sozialpolitischer Ziele verläuft meist über Kooperationsprozesse mit den Ländern.

Die Themen soziale (Grund)Sicherung und Sozialpolitik tauchen zwar erst relativ spät in internationalen Organisationen auf und die bisherigen Weltkonferenzen zu diesen Themen führten nicht zu den erwünschten Ergebnissen, aber inzwischen kann man dennoch von einer großen Bedeutung globaler Diffusionsprozesse für die Verbreitung von Sicherungssystemen ausgehen. In vielen Ländern entstanden ebenenübergreifende Governance-Strukturen im Bereich Sozialpolitik und es haben sich Koordinations- und Kooperationsformen herausgebildet, die Lernen und grenzüberschreitende bzw. ebenenübergreifende Problembearbeitung ermöglichen.

Die Arbeit folgt der Annahme, dass der Wandel von Sozialpolitik und sozialen Sicherungssystemen in Nationalstaaten zunehmend von globalen Akteuren und Policies beeinflusst wird und dass transnationale Diffusions- bzw. Lernprozesse einen großen Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Sozialpolitik bzw. sozialen (Grund)Sicherung haben. Im Rahmen aller im Teil IV dargelegten theoretischen Ansätze gewinnen internationale Determinanten von nationalstaatlichem Politik-Wandel zunehmendes Forschungsinteresse. Sowohl das GG- und MLG-Konzept als auch Lernansätze analysieren Muster und Probleme von globalen Kooperationsmechanismen und Entscheidungsprozessen sowie die Folgen für die nationalstaatliche Steuerung. Dass sich das Lernen von IOs auf die nationale Politikgestaltung auswirken kann, wurde in der Wissenschaft bereits nachgewiesen. Kristine Kern bspw. nennt die Verknüpfung von Diffusionsansätzen mit Theorien der globalen Politiksteuerung „Governance by Diffusion“[314]. Sie weist damit auf die mögliche Stärkung dezentraler Innovations- oder Politikübernahmekapazitäten im Rahmen von EZ-Leistungen hin.[315] In den letzten Jahren wurde in einigen Forschungsarbeiten die Rolle der IZ untersucht und der Einfluss externer Akteure und Policies auf nationale politische Entscheidungen und Politikwandel wurde vor allem in qualitativen Arbeiten bestätigt. In der wissenschaftlichen Literatur wird deutlich, dass Staaten oft auch ohne rechtlichen Rahmen auf Empfehlungen internationaler Akteure reagieren und Modelle aus anderen Ländern freiwil-

[314] Kern 2000, S. 46-47.
[315] vgl. ebenda.

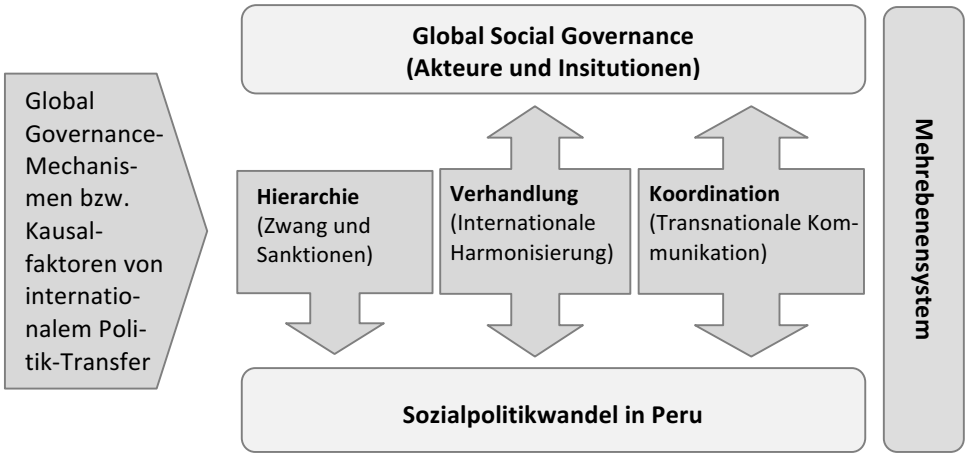
lig übernehmen.[316] Trotz dieser Erkenntnisse fokussieren GG- und MES-Ansätze bislang stark die institutionelle Ebene (globale Normen, Regeln und internationale Regime) und Lern- und Diffusionstheorien spielen bisher keine bedeutende eine Rolle. In der Forschungsarbeit wird aber davon ausgegangen, dass gerade freiwillige Einflussmechanismen wie Kommunikation, Information und Wissen („Power of knowledge") und (Politik-)Lernen mit der Globalisierung immer wichtiger werden und dass die spannende Frage nach der politischen, transnationalen Lernfähigkeit im Rahmen der GG- und der MLG-Ansätze und im Zusammenhang mit dem Wandel nationaler Politik eine bedeutendere Rolle spielen sollte.

Um diese Empfehlung empirisch zu unterfüttern, werden GG- und MES-Ansätze mit Lern- bzw. Diffusionsansätzen verknüpft und Diffusions-Konzepte angewandt, um transnationale Lernprozesse im Kontext globaler Sozialpolitik am Beispiel Peru zu untersuchen (vgl. Abbildung 3 zum Forschungsdesign). Die Rolle externer Akteure als „change agents" oder „transfer agents"[317], die z.B. alternative Problemlösungen aufzeigen und damit ein Bewusstsein des Bedarfs an Wandel bewirken, wird erforscht. Die Arbeit beschäftigt sich mit dem Problem der sozialen Sicherung am konkreten Beispiel Peru, fragt nach dem Wandel der peruanischen Sozialpolitik der letzten Jahre (Kapitel III) und betrachtet die zentralen nationalen und internationalen Akteure und die Kooperationsformen, die sich zwischen den internen und externen Akteuren herausgebildet haben. Es wird untersucht, wie GG im Bereich Sozialpolitik funktioniert und damit zu einer Veränderung bzw. einem Wandel auf nationalstaatlicher Ebene führt. Bei der Untersuchung, auf welche Weise globale Akteure und Institutionen Einfluss auf nationale Politik und Sozialpolitikwandel nehmen, werden drei Governance-Formen (bzw. Kausalfaktoren von internationalem Politik-Transfer, vgl. Kapitel IV, 5.1) unterschieden: Hierarchie (Zwang/ Konditionen), Verhandlung (Internationale Harmonisierung) und Koordination (Transnationale Kommunikation). Neben der Hierarchie als „top down-Perspektive", d.h. Beeinflussung des Nationalstaates durch „harte" Instrumente, wird die Verhandlung über internationale Harmonisierung und die Koordination, die auf freiwilliger Kooperation und gegenseitigem Lernen basiert, betrachtet. Der Fokus liegt auf der Entwicklung und Wirkung „weicher" Formen des Regierens auf globaler Ebene, deren Einfluss hauptsächlich auf der Diffusion von Ideen und auf transnationalen Lernprozessen, u.a. im Rahmen der IZ, beruht. Bei horizontalen Impulsen kann es sich auch um Lernprozesse bzw. Diffusion von Programmen, Ideen etc., z.B. über Kooperationsprozesse zwischen verschiedenen Ländern, handeln. Im Rahmen der Untersuchung der Governance-Mechanismen finden auch Fragen nach Macht und Machtasymmetrien zwischen nationalen und globalen Akteuren Beachtung (vgl. Kapitel IV, 3.4).

[316] vgl. Kern, Kristine/ Jörgens, Helge/ Jänicke, Martin 2000: Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 23:4, S. 507-546.

[317] Dolowitz/ Marsh 2000, S. 5-24; und Stone, Diane 2004: Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy, Journal of European Public Policy 11.3, S. 545-566.

Abbildung 3: Verknüpfung der Ansätze GG, MES und Lerntheorien für das Forschungsdesign



Quelle: eigene Darstellung

Die Arbeit beschäftigt sich also im Politikfeld Sozialpolitik mit dem globalen System und den Wirkungen globaler Einflüsse auf den nationalen Policy-Wandel (MES). Die komplexen Verflechtungen zwischen politischen Institutionen und Entscheidungsprozessen auf nationaler und internationaler Ebene bzw. die Interaktion im Policy-Prozess werden empirisch am Beispiel Peru untersucht. Der Einfluss externer Akteure auf die peruanische Sozialpolitik bzw. die drei konkreten Governance-Mechanismen (Hierarchie, Verhandlung und Koordination) werden an sozialpolitischen Maßnahmen (MIDIS-Gründung, Sozialprogramme etc.) beleuchtet und analysiert. Das Fallbeispiel Peru wurde ausgewählt, weil im Land einerseits ein enormer Einfluss externer Akteure im sozialpolitischen Bereich besteht (lateinamerikaweit ist Peru eines der Länder mit der stärksten internationalen Unterstützung) und andererseits in den letzten Jahren ein relativ starkes, internes sozialpolitisches Engagement zu beobachten ist.

Um einen empirischen Beleg für den Ist-Zustand globaler (Lern-)Prozesse zu liefern bzw. Aussagen über transnationale Lernprozesse bzw. Möglichkeiten und Grenzen von transnationaler Governance im Bereich Sozialpolitik zu erhalten, wird neben einer ausführlichen Analyse der globalen und nationalen Sozialpolitik eine umfassende Feldforschung sowie Erhebung von Primärdaten (repräsentative Umfragen zur Wahrnehmung) durch Leitfadeninterviews mit Experten und Entscheidungsträgern in Peru durchgeführt. Unter Zuhilfenahme der Daten und des empirischen Materials werden transnationale Lernprozesse rekonstruiert und der Einfluss auf Sozialpolitikwandel in Peru belegt. Im folgenden Teil V der Arbeit werden der analytische Rahmen und das methodische Vorgehen näher erläutert.

V Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen

Im Folgenden wird das Analysepotential der vorgestellten theoretischen Ansätze GG, MES und Policy-Lernen für die Untersuchung von Wirkungszusammenhängen (Interaktionen) zwischen globaler und nationaler Sozialpolitik dargestellt. Die Zielsetzung der Arbeit, das Untersuchungsdesign und das methodische Vorgehen werden erläutert, die unabhängigen Variablen operationalisiert und Erwartungen über die Kausalzusammenhänge zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variable formuliert. Die theoretischen Konzepte werden in einem iterativen Prozess zwischen Theorie und Empirie mit beobachtbaren Erwartungen versehen.

1. Verbindung von Theorie und Analyse

In der Untersuchung werden die theoretischen Ansätze GG, MES und Lerntheorien verknüpft (vgl. Abbildung 3), um die Mechanismen zwischen Globalisierung und nationaler Staatstätigkeit zu verstehen. Da sich die Dimensionen von MLG-Konzepten (Institutionen, Akteure, Koordinations- und Interaktionsprozesse) mit Schlüsselbegriffen der GG-Forschung überschneiden, wird sich im Verlauf der Analyse das Vokabular der beiden Ansätze vermischen. Die Schlüsselbegriffe Institutionen, Akteure und Interaktionsformen werden an dieser Stelle zunächst definiert: Institutionen sind „eine Ansammlung von mehr oder weniger dauerhaften, sozialen, gegenseitigen Erwartungen, aus denen sich Regelsysteme herauskristallisiert haben, welche die sozialen Interaktionen steuern“[318]. In der Arbeit werden „Institutionen als relativ stabile Normensysteme verstanden, die das Handeln von Akteuren wirksam anleiten bzw. steuern“[319]. Institutionen stellen also einen Raum dar, innerhalb dessen Akteure handeln (Handlungskontext). Da IOs staatliches Handeln nicht orientiert an einem Normengerüst beeinflussen können, besitzen sie nicht die Eigenschaften von Institutionen. UN-Organisationen hingegen „können zwar staatliches Handeln nicht auf der Grundlage vereinbarter Normen beeinflussen, aber sie verfügen über ein gewisses Handlungspotential, und agieren im Rahmen von zwischenstaatlich vereinbarten Normensystemen, die hier als Institutionen globaler Governance begriffen werden“[320]. Der Akteursbegriff verweist auf ein Individuum, eine Gruppe von Individuen oder eine Organisation. In der Arbeit wird ein weiterer Akteursbegriff gewählt, der kollektive Akteure einschließt (Regierungen, IOs etc.). Der politische Prozess bezieht sich auf komplexe Kooperationen und Interaktionen von Akteuren und Institutionen mit dem Ziel der Erreichung bestimmter politischer Resultate. Interaktionsmuster bzw. -formen zwischen nationalen und internationalen Akteuren können gemäß Scharpf von Verhandlung über Abstimmung bis hin zur hierarchischen Entscheidung reichen (vgl. dazu ausführlich Kapitel V, 4).

[318] Waarden, Frans van 2009: Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, S. 277-315, hier S. 278.
[319] Dierkes, Meinolf/ Zapf, Wolfgang 1994: Institutionenvergleich und Institutionendynamik: Einleitende Überlegungen, in: dies. (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, WZB-Jahrbuch, Berlin.
[320] Vgl. Messner, Dirk 2003c: Das „Global-Governance“-Konzept – Genese – Kernelemente und Forschungsperspektiven, in: Kopfmüller, Jürgen (Hrsg.): Den globalen Wandel gestalten. Forschung und Politik für einen nachhaltigen globalen Wandel, Berlin, S. 243-267.

Der GG-Fokus der Untersuchung liegt darin, das Zusammenwirken von Staat und globalen Akteuren bzw. die Wechselwirkungen zwischen globaler und nationaler Governance-Ebene zu untersuchen. Der verwendete Governance-Ansatz fokussiert Koordinations- und Interaktionsprozesse von Akteuren, die durch institutionelle Regeln beeinflusst werden und auf Verhaltensänderungen der Akteure abzielen. Governance wird als Steuerung und Koordination definiert, die auf Beobachtung, Beeinflussung oder Verhandlung beruhen kann.

Der MLG-Ansatz dient in der Arbeit zur Beschreibung politischer Prozesse, in denen nationale Grenzen überschritten werden. Mit Hilfe des Ansatzes werden die Handlungsstrategien, Interaktionsmuster bzw. Koordinationsmechanismen zwischen den zwei Ebenen Nationalstaat Peru und globalen Akteuren untersucht. Es geht um die Rolle ebenenübergreifender, globaler Akteure bei der Herausbildung nationaler sozialpolitischer Problemlösungen. Die sozialpolitischen Probleme Perus, die in der MLG gelöst werden sollen, wurden bereits in Kapitel III dargestellt. Im Hauptteil der Arbeit wird analysiert, wie internationale Akteure zur Herausbildung spezifischer Governance-Formen im MES führen und was „weiche" und „harte" Instrumente leisten bzw. nicht leisten können. Machtasymmetrien innerhalb des MES werden auch betrachtet.

Die MLG- und die GG-Diskussion wurden stark vom akteurzentrierten Institutionalismus beeinflusst, der vor allem auf Renate Mayntz und Fritz Scharpf zurückgeht. Dieser Ansatz, der davon ausgeht, dass politische Entscheidungen das Produkt von Interaktion zwischen intentional handelnden Akteuren sind und dass diese Interaktionen durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst werden[321], dient in der Arbeit als Forschungsheuristik (siehe dazu ausführlich Kapitel V, 4).

In Peru sind zahlreiche nationale und internationale Akteure im Bereich Sozialpolitik und dem Auf- und Ausbau des sozialen Sicherungssystems tätig. Nach der Analyse institutioneller Strukturen (Regeln, Ressourcen etc.), in denen sozialpolitische nationale Akteure in Peru agieren und Entscheidungen treffen, werden die Schlüsselakteure identifiziert, die am Auf- und Ausbau des Sozialsystems beteiligt sind. Dazu bedarf es eines Mappings der beteiligten Akteure, die im MES der peruanischen Sozialpolitik mitwirken. Relevante Akteure, die einen Beitrag zur sozialen Politikformulierung und –umsetzung in Peru leisten, wurden bisher wenig differenziert analysiert und ihre konkreten Relationen kaum untersucht. Deshalb werden im Kapitel VI sowohl die nationalen als auch die internationalen Akteure vorgestellt bzw. auf ihre sozialpolitischen Ziele, Strategien und Leistungen untersucht. Aus der Analyse globaler und nationaler sozialpolitischer Akteure und Institutionen werden erste Erkenntnisse gezogen.

Im Hauptteil (Kapitel VII-X) werden die Wege der Problemverarbeitung durch das politische System analysiert (Prozessanalyse) und sozialpolitische Entscheidungen erklärt. Der Analyse-Schwerpunkt liegt auf der Frage: *Wie wird die Politik zwischen der nationalen und globalen Ebene koordiniert und welche Mechanismen werden eingesetzt?* Bei der Untersuchung dieser Interaktionen und Mechanismen verweisen vor allem Lern- und Diffusionstheorien auf die Relationen zwischen dem Globalen und dem Nationalen. Als Ausgangspunkt der Untersuchung dient ein breit gefasster Diffusionsbegriff, der alle möglichen Einflussfaktoren auf national-

[321] vgl. Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, S. 319.

staatliche Politikentscheidungen zusammenfasst. Um der Multikausalität komplexer Phänomene Rechnung zu tragen, schließt die Definition als Mechanismen nicht nur die formal freiwillige Politikübernahme ein, sondern auch Transfers, die auf politischem Zwang, internationalen Verpflichtungen oder völkerrechtlichen Vereinbarungen beruhen.

Transnationale Diffusions- bzw. Lernprozesse können von der internationalen Ebene auf einen Nationalstaat und umgekehrt untersucht werden. In der Arbeit wird untersucht, wie diese Prozesse von der internationalen Ebene auf den Nationalstaat Peru stattfinden. Die Untersuchungsebene ist der Nationalstaat Peru.

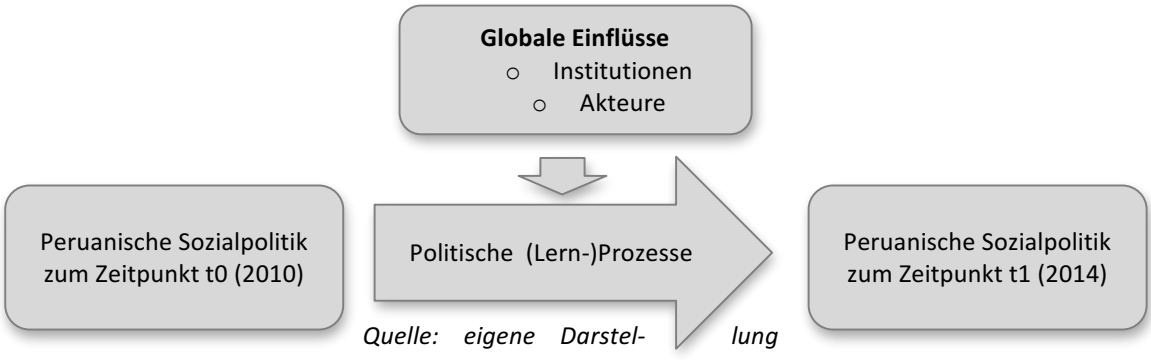
2. Zielsetzung, Forschungsfragen und Untersuchungsdesign

Die forschungsleitende Fragestellung der empirischen Untersuchung lautet: *Welchen Einfluss haben globale Akteure und Policies auf sozialpolitischen Policy-Wandel in Peru?*

Mit der abhängigen Variable (Wirkung) wird festgelegt, welches Ergebnis politischer Prozesse untersucht und in Bezug auf seine Ursachen erklärt werden soll. In der Arbeit stellt der Wandel der peruanischen Sozialpolitik die abhängige Variable dar und sie bezieht sich auf die Veränderung sozialpolitischer Steuerungsinstrumente auf nationaler Ebene. Die Forschung ist rückblickend, d.h. es wird von einer abhängigen Variable am Ende der Kausalkette ausgegangen.

Es wird der Einfluss globaler Akteure und Policies als Ursache innerstaatlichen Wandels untersucht. Es geht um einen Wandel der Sozialpolitik zwischen zwei Zeitpunkten: t0 und t1. (vgl. Abbildung 4). Wie bereits erwähnt handelt es sich um eine ex-post Analyse und die zeitliche Abgrenzung bezieht sich vor allem auf die Periode von 2010-2014 (Untersuchungszeitraum).

Abbildung 4: Einfluss globaler Akteure als Ursache innerstaatlichen Wandels



Quelle: eigene Darstellung

Mit unabhängigen Variablen (Ursachen) wird festgelegt, von welchen Faktoren man sich *ex ante* erwartet, dass sie eine kausale Wirkung auf die abhängige Variable besitzen. Aufgrund theoretischer Vorüberlegungen möchte ich mich auf folgende Übertragungswege bzw. externe Einflussfaktoren bei der Förderung von nationalem Sozialpolitikwandel konzentrieren und diese überprüfen: Zwang/ Konditionalität (an dieser Stelle werden auch Machtasymmetrien und Interessen betrachtet), Internationale Harmonisierung (Verhandlung) und transnationale Kommunikation (Dialog, Argumentieren, Leitbilder etc.). Konkret bedeutet dies, dass die Kau-

salfaktoren für transnationale Lernprozesse, die in Kapitel IV, 5 genannt wurden, am Beispiel Peru überprüft werden. Es wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

Zwang, Konditionen und Sanktionsmechanismen internationaler Akteure spielen aktuell in Peru kaum eine Rolle bei transnationalen Diffusions- und Lernprozessen.

Die sozialpolitische Diskussion auf globaler Ebene bzw. eine transnationale Harmonisierung wirkt als Motor für das Agenda-Setting und den Diskussionsverlauf in Peru.

Das sozialpolitische Agenda-Setting bis hin zur Politik-Implementation wird in Peru unter anderem durch transnationale Kommunikation und Lernprozesse bestimmt.

Das Forschungsinteresse ist auf die Erklärung von transnationalen Lernprozessen gerichtet und die Rekonstruktion des Ablaufs dieser (Lern-)Prozesse steht im Vordergrund, um daraus Evidenz für die konkrete Wirkung der Einflussfaktoren zu gewinnen. Bei der Erklärung von Sozial-Politikwandel aufgrund von transnationalen (Lern-)Prozessen hat man es mit komplexen Akteuren bzw. Verflechtungen von Handlungsebenen zu tun. Bei derart komplexen Phänomenen scheint das analytische Modell der kausalen Rekonstruktion[322] interessant zu sein und wird deshalb als Heuristik ergänzt (siehe dazu ausführlich Kapitel V, 5).

Die Analyse einzelner Politikmaßnahmen ist wegen der ressourcenintensiven Datenerhebung eine gängige Praxis. Im ursprünglichen Untersuchungsdesign war die getrennte Analyse zweier exemplarisch ausgewählter sozialpolitischer policies[323] vorgesehen: der Aufbau des Sozialministeriums (MIDIS) und das Conditional Cash Transferprogramm JUNTOS. Anhand dieser Beispiele wird nachvollzogen, wie transnationale Lernprozesse in der Praxis stattfinden.

Das Ministerium für Entwicklung und soziale Inklusion (MIDIS) wurde am 20.10.2011 gegründet (Gesetzesgrundlage ist das Gesetz No. 29792). Zur Hauptaufgabe des MIDIS gehört die Armutsbekämpfung. Das Ministerium ist zuständig für die Formulierung sozialpolitischer Strategien und Richtlinien und die Planung, Durchführung und Evaluierung der fünf wichtigsten Sozialprogramme, u.a. von JUNTOS, dessen Zuständigkeit vor 2012 im Ministerrat (PCM) lag. Das rechtsförmig operierende CCT-Programm JUNTOS (vgl. Kapitel III, 5.3) wurde im Mai 2005 eingeführt und ist Teil der peruanischen Armutsbekämpfungsstrategie (Gesetzesgrundlage ist das Decreto Supremo No. 032–2005–PCM). Ziel des Programms ist es, die Lebensbedingungen armer Familien durch Armutsprävention dauerhaft zu verbessern. JUNTOS soll zu pro-poor growth beitragen: Die Geldleistungen sollen eine autonomisierende Funktion für die Armen und vor allem für die Frauen haben. Sie sind u.a. deshalb Zahlungsempfänger. Anspruchsberechtigt sind arme Familien mit Kindern im Vorschulalter, die in einer armen Region leben und die Programmbedingungen einhalten. Die finanzielle Leistungserbringung (100 Nuevos Soles monatlich) ist an die Erfüllung bestimmter Verhaltenserwartungen geknüpft (Schulbesuch und

[322] vgl. Mayntz, Renate 2002: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: dies. (Hrsg.): Akteure – Mechanismen-Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt und New York, S. 7-43.
[323] Unter einer Policy werden in dieser Arbeit formale Gesetze, Dekrete, Verordnungen und andere Statuten verstanden, die von den entsprechenden nationalen Institutionen beschlossen und verabschiedet wurden. Dieser Datentyp wird als Policy-Output bezeichnet.

Einhaltung ärztlicher Kontrolluntersuchungen). Gefördert werden „Verhaltensweisen, bei denen man annimmt, dass sie dazu beitragen, das Armutsrisiko auf lange Sicht zu reduzieren“[324].

Diese empirischen Analysegegenstände JUNTOS und MIDIS wurden ausgewählt, weil sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eine große Bedeutung bzw. Wirkung besitzen und seit ihrer Einrichtung bzw. Gründung intensiv von externen Akteuren unterstützt werden. Sowohl JUNTOS als auch das MIDIS sind wichtige sozialpolitische Säulen in Peru. Evaluierungen der Weltbank 2009[325] und der Banco Central de Reserva del Peru 2012[326] haben ergeben, dass Juntos zur Armutsreduzierung in Peru beigetragen hat. Über die unmittelbare Armutsbekämpfung hinaus wird von positiven sozialen und wirtschaftlichen Wirkungen des Programms berichtet. JUNTOS wird zudem untersucht, weil CCTs in ganz Lateinamerika verbreitet und relevant sind und bereits viele Strategien und Evaluierungen externer Akteure zum Thema existieren. Der Einfluss externer Akteure auf die Einrichtung des MIDIS wird untersucht, weil es ein relativ neues, innovatives, politisches Phänomen darstellt, der Einfluss internationaler Akteure groß ist und transnationale Lernprozesse zusätzlich stark über Süd-Süd-Austausch stattfinden.

JUNTOS und MIDIS sollten ursprünglich in der Analyse im Rahmen einer fallvergleichenden Diskussion getrennt betrachtet werden. Entgegen der anfänglichen Annahme, dass JUNTOS vor allem von multilateralen Gebern lernt und MIDIS zusätzlich über Süd-Süd-Austausch, ist während der Feldforschung allerdings schnell deutlich geworden, dass sowohl JUNTOS als auch das MIDIS stark über Süd-Süd-Austausch lernen und beide in ähnlicher Weise mit externen Akteuren interagieren. Diese Erkenntnis und die Tatsache, dass JUNTOS im Januar 2012 ins MIDIS integriert wurde, hat eine Anpassung in der Darstellung der Analysegegenstände erforderlich gemacht: Die beiden policies werden in der Arbeit nicht getrennt, sondern gemeinsam betrachtet. Sie stehen noch immer mit Mittelpunkt der Analyse, aber darüber hinaus werden zur Erklärung transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse zusätzlich weitere Maßnahmen (vor allem die fünf großen Sozialprogramme des MIDIS) beispielhaft betrachtet.

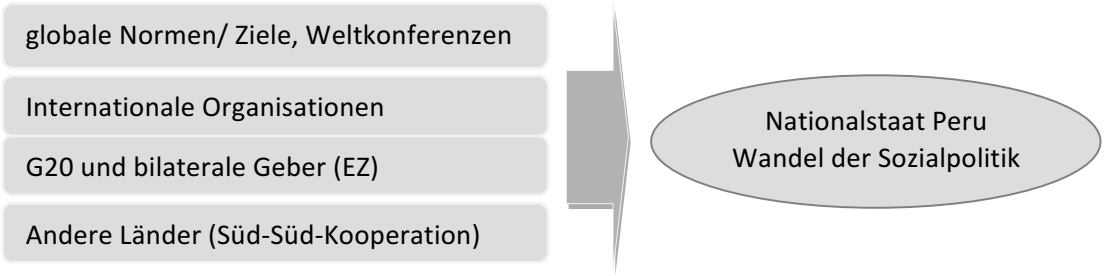
Anhand dieser Policies wird erforscht, welche Akteure transnationale Lernprozesse fördern, welche Motive beim Politiklernen überwiegen, was transferiert wird, welchen Anteil die über nationalstaatliche Politik hinausgehenden (Lern)-Mechanismen bei der Einführung von neuen Programmen, Institutionen etc. haben und welche Faktoren erfolgreiches Lernen begünstigen oder hemmen können. Den Fragen *warum und wie gelernt wird (Ursachen und Mechanismen) und was die Wirkungen sind* gilt besondere Aufmerksamkeit. Folgende Forschungsfragen, die an die im theoretischen Teil IV aufgeführten Erkenntnisse anknüpfen und gleichzeitig Spielraum für neue Einsichten lassen, dienen als Orientierungsrahmen:

1. *Wie wird bei sozialpolitischen Reformentscheidungen vorgegangen?*
2. *Welche (Schlüssel)Akteure und Institutionen nehmen Einfluss/ kurbeln Diffusion an? Ziele?*

[324] Tabor, Steven R. 2002: Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs, Social Protection Discussion Paper, Series No. 0223, Washington D.C.: The World Bank, S. 18.
[325] vgl. Perova, Elizaveta/ Vakis, Renos 2009: Welfare impacts of the Juntos Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation, The World Bank, Washington.
[326] http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2012/documento-de-trabajo-01-2012.pdf (31.10.2016)

Es wird ein Überblick über die Ebenen und Akteure im MES gegeben, die die Studie einbezieht: den Nationalstaat Peru und die internationalen Akteure (IOs, bilaterale Geber, andere Länder). Es wird auch untersucht, inwiefern Weltkonferenzen und globale Normen und Ziele die Lösung sozialpolitischer Probleme anstoßen (vgl. Abbildung 5). Akteurskonstellationen werden beschrieben und mit Hilfe der MLG-Ansätze wird versucht, komplexe Beziehungen und Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu erfassen, um eine Vorstellung davon zu gewinnen, wie in diesem Prozess Policy-Outcomes entstehen.[327]

Abbildung 5: Externe (Schlüssel)Akteure und Institutionen



Quelle: eigene Darstellung

3. *In welchen Momenten wird von externen Akteuren gelernt?* Mit Hilfe des Phasenmodells *Policy-Cycle* (nähere Ausführungen Kapitel V, 6) wird dargestellt, in welcher Phase gelernt wird: *Agenda-Setting, Entscheidungsfindung, Durchführung, Evaluierung etc.?*
4. *Was wird transferiert (z.B. Programme, Ideen, Konzepte, Ziele, Instrumente)?*
5. *Warum kommt es zum Transfer (Motive)? Wird z.B. aus schlechten Evaluierungen oder internationalen Empfehlungen gelernt?*
6. *Wie wird Einfluss genommen bzw. wie werden Politiken, Programme etc. übertragen (Mechanismen)? Was tun politische Akteure? Wie werden politische Lösungen gefunden?*
7. *Wie relevant sind transnationale Lernprozesse (Wirkungen) bzw. externe Akteure?*

Im Hauptteil der Arbeit wird abgebildet, inwiefern und über welche Mechanismen und Instrumente globale Akteure Einfluss auf den Nationalstaat Peru nehmen und den sozialpolitischen Reformprozess bzw. den Politikwandel mitgestalten. Sowohl die Kausalfaktoren von internationalem Politik-Transfer (vgl. Kapitel IV, 5.1) als auch die Governance-Formen bzw. Interaktionsmodi a. hierarchische Steuerung, b. Verhandlung und c. Kooperation nach Mayntz und Scharpf (nähere Ausführungen im Kapitel V, 4 und 5) sind an dieser Stelle nützliche Ansätze, um konkrete Lern-Mechanismen zu entdecken, die die abhängige und die unabhängigen Variablen verbinden. Ziel ist es, dass die Kausalketten von der abhängigen Variable bis zu den praxisrelevanten unabhängigen Variablen reichen, das heißt bis zu Erklärungen, die auf politische, veränderbare kausale Faktoren hinweisen oder die nachweisen, dass das Ergebnis nicht beeinflussbar ist. Das Thema Aid Effectiveness bzw. Wirksamkeit der EZ, das seit dem Jahr 2005 eine wichtige Rolle für die Interaktionen zwischen globalen und nationalen Akteuren spielt, wird in die Betrachtung der drei unabhängigen Variablen einbezogen.

[327] Messner 1995, S. 192.

Folgende unabhängigen Variablen werden getestet:

1. Das Potential, durch Konditionalitäten/Zwang zu Problemlösungen beizutragen (Macht);
2. Das Potential, durch internationale Harmonisierung zu Handlungen zu verpflichten (Verpflichtungspotential);
3. Das Potential, durch Kommunikation und Kooperation zu Problemlösungen beizutragen (Kommunikatives Potential).

Im Folgenden werden die analytischen Raster zur Erfassung von Mechanismen (vgl. Tabelle 7) und Instrumenten (vgl. Tabelle 8), das heißt zur Messung, wie externe Akteure und Policies Einfluss auf nationale Sozialpolitik nehmen, dargestellt:

Tabelle 7: Analyseraster zur Erfassung von (Lern-)Mechanismen

Mechanismus/ Forschungsfragen *Wie?*		**Indikator** *Warum?*
Zwang/ Konditionalität		Politische Nachfrage oder Druck (positive oder negative Anreize, z.B. Konditionen bei Krediten)
Internationale Harmonisierung		Verpflichtung durch Völkerrecht, internationale Normen oder Ziele, Regime, Konferenzen
Transnationale Kommunikation	Lesson-drawing	Problemdruck
	Transnationale Problemlösung	Paralleler Problemdruck Häufigkeit der Interaktion
	Internationale Politikempfehlung	Legitimitätsdruck

Quelle abgewandelt: Holzinger/ Knill/ Heichel/ Sommerer 2010, S. 49.

Tabelle 8: Analyseraster zur Erfassung von Instrumenten

Themensetzung	• Internationale Akteure forschen zu relevanten Themen und halten Länder zur Erreichung gemeinsamer Ziele an (ODGs etc.). • Verbreitung politischer Themen über internationale Konferenzen.
(Sozial-) Politikformulierung/ Handlungsempfehlungen	• Internationale Akteure formulieren Strategien, Konzepte und Empfehlungen (Broschüren, Statistiken etc.). • Internationale Akteure verbreiten *benchmarking, „best practices" etc.*
Koordination/ Abstimmung von Politiken	• Internationale Akteure fördern die Interaktion, die Vernetzung und den Austausch von Staaten untereinander durch internationale Konferenzen, Dialog-Plattformen, Süd-Süd-Austausch etc. • direkter Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern.
Politikberatung	• Internationale Akteure beraten nationale Akteure/ Entscheidungsträger (Wissenstransfer, Power of knowledge).
Informationen	• Internationale Akteure erleichtern den Zugang zu Informationen.
Kredite	• Internationale Organisationen gewähren Kredite.

Quelle: eigene Darstellung

Der Fokus liegt auf der „lerntheoretischen" Erklärung, warum sich die peruanische Sozialpolitik in den letzten Jahren gewandelt hat. Zur empirischen Analyse transnationaler (Lern-)prozesse existieren verschiedene Herangehensweisen. Um kausale Beziehungen zu untersuchen, wird in der Studie die qualitative Methode *„process tracing"*[328], d.h. die Analyse transnationaler Lernprozesse anhand einer Fall-Studie, angewendet. Im Rahmen der Prozessanalyse werden die Schritte im kausalen Prozess identifiziert, die zur abhängigen Variable „Sozialpolitikwandel" geführt haben. Die Problemverarbeitung durch das politische System wird analysiert und sozialpolitische Entscheidungen erklärt. Der Entscheidungsprozess und die Informationen zum Kontext stehen im Fokus. Idealerweise werden am Ende die Aussagen wiederum Rückschlüsse auf andere Fälle erlauben, wobei Generalisierungen schwierig sind, „weil Politik das Ergebnis von intentionalem Handeln ist und Intentionen subjektive Phänomene sind, die abhängig sind von den Wahrnehmungen und Präferenzen der beteiligten Individuen"[329].

Die Prozessanalyse bezieht sich auf eine ausführliche Literaturanalyse und –auswertung, Evaluierungs- und Wirkungsberichte, statistische Daten und auf Wahrnehmungen. Regierungsdokumente werden z.B. daraufhin analysiert, ob Verweise auf externe Vorbilder existieren und es werden Leitfadeninterviews mit politischen Akteuren zum Vorgehen bei Reformentscheidungen geführt. Policy-Maker bzw. Ministerialmitarbeiter, peruanische Wissenschaftler und Mitarbeiter internationaler Organisationen werden zur Wirkung und Relevanz von transnationalen Lernprozessen befragt. So können die Entscheidungsgründe und die Prozessdynamik identifiziert werden. Erkenntnisse werden also sowohl aus der (Literatur-)Analyse von globaler und nationaler Sozialpolitik gewonnen als auch aus der Beschreibung von Wirkungen aus Evaluierungsberichten und Wahrnehmungen von Experten. Durch eine Zusammenschau der unterschiedlichen Methoden wird versucht, konkreten transnationalen (Lern)-Mechanismen auf die Spur zu kommen. Im folgenden Kapitel wird ein ausführliches Konzept zur Untersuchung von transnationalen Lernprozessen am konkreten Beispiel Peru entwickelt.

3. Methodisches Vorgehen

Neben der Literaturanalyse und -auswertung stehen die Wahrnehmungen und individuellen Deutungen der Befragten im Vordergrund. Die empirische Auswertung der Daten aus den Leitfadeninterviews ist in zwei Analyseeinheiten aufgegliedert: Zunächst werden transnationale Lernprozesse „rekonstruiert", bei denen ein detaillierter Nachvollzug der Prozesse im Mittelpunkt steht *(Wer? Was? Warum? Wie?).* Aus diesen Erkenntnissen werden in einem zweiten Schritt typische Merkmale transnationaler Lernprozesse identifiziert. Für die Perzeptionsforschung wird ein interpretierendes, qualitatives Verfahren gewählt. Diese Methode wird eingesetzt, um die Ansichten der Befragten zu erfassen und die Ergebnisse anwendungsorientiert zu verwenden. Die Arbeit konzentriert sich einerseits auf die Erklärung politischer Entscheidungen, d.h. auf ein besseres Verständnis der Vergangenheit, und andererseits sollen die Erklärungen einen Beitrag dazu leisten, praktische Lösungen für die Zukunft zu entwickeln.

[328] Weyland, Kurt 2004: Learning from foreign models in Latin American policy reform, Washington DC.
[329] Scharpf 2000, S. 47.

Da es um die diskursive Erfassung von Kausalstrukturen und überzeugende, qualitative und nützliche Aussagen für die Praxis geht, wird die Problemlösungskraft als wichtiges Forschungskriterium angesehen. Folgende weitere Kriterien qualitativer Sozialforschung sind für die Studie relevant: Validität, d.h. Gegenstandsangemessenheit; Reliabilität, d.h. Kontextgebundenheit statt Replizierbarkeit; Transparenz, d.h. Offenlegung des Forschungsprozesses; Repräsentativität bzw. Generalisierbarkeit trotz Kontextgebundenheit; Verfahrensdokumentation, d.h. der Forschungsprozess wird dargestellt, die Interpretation dokumentiert und die Materialbearbeitung systematisiert. Zudem sollen die Ergebnisse an die Befragten rückgespiegelt werden.

3.1 Induktiv-empirische Vorgehensweise

Die Arbeit ist induktiv-empirisch angelegt. Da es sich um relativ unerforschte politische Phänomene handelt, wird mit einer möglichst großen Offenheit in die Untersuchung hinein gegangen. Der Fall Peru wird beschrieben, anschließend analysiert und dabei überprüft, ob die empirischen Beobachtungen mit den aus den theoretischen Ansätzen abgeleiteten Erwartungen übereinstimmen. Durch diese Auseinandersetzung soll ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Internationalisierungsforschung geleistet werden. Obwohl vor allem „es gibt…"-Aussagen generiert werden, die bei komplexen Prozessen angemessen scheinen und „für die Politikberatung wichtig sind, weil sie Orientierungswissen schaffen"[330], wird auf die Verallgemeinerung bzw. Komplexitätsreduktion nicht verzichtet. Die Forschung ist sowohl um empirische Beobachtungen komplexer Phänomene bemüht als auch um die Verallgemeinerung, d.h. es wird auch gefragt, ob das empirische Phänomen eine über den Fall hinausreichende Regelmäßigkeit und Relevanz besitzt. Dabei soll nicht vergessen werden, dass die Fallstudie nur einen Auszug der Wirklichkeit beschreibt und politische Akteure unterschiedlich auf Probleme reagieren.

3.2 Daten der Untersuchung

Die Datenqualität ist ein entscheidender Faktor für die Qualität des Forschungsprojektes. Die Suche nach kausalen Zusammenhängen beginnt bereits in der Phase der Analyse und Auswertung von Literatur, Regierungsdokumenten, Evaluierungen etc. Öffentlich zugängliche Dokumente (Berichte, Evaluierungen etc.) werden auf Hinweise zu Politikentscheidungen überprüft. Das der Erforschung der sozialpolitischen Zusammenhänge nationaler und globaler Akteure in Peru zugrunde liegende Datenmaterial umfasst sowohl Sekundär- als auch Primärdaten. Es werden Berichte und Presseartikel aus dem Analysezeitraum ausgewertet, um sich ein Bild über den Kontext zu machen. Folgende peruanische Regierungsdokumente werden auf Hinweise analysiert: Regierungsprogramme, Gesetzestexte, Verordnungen, Protokolle, Organigramme, Haushaltspläne etc. Zusätzlich werden Analysen anhand von (Evaluations-)Berichten, Internetdarstellungen etc. durchgeführt. Um die Organisations- und Arbeitsweise globaler Akteure besser zu verstehen, werden ihre Strategien, Konzepte und Programme analysiert.

[330] Ebenda, S. 167.

Da eine Analyse allein auf der Basis von Literatur von beschränkter Aussagekraft ist, wird die Realität „vor Ort“ im Rahmen eines Feldforschungsaufenthaltes studiert. Die Forschung stützt sich demnach zusätzlich auf eigene, neue Erkenntnisse durch mündliche Quellen bzw. qualitative Interviews mit Politikern, Beamten und Wissenschaftlern aus dem sozialen Sektor in Peru. Ergänzend werden Gespräche mit Experten internationaler Organisationen geführt.

Gegenstand der Expertenbefragungen sind Meinungen, Wahrnehmungen etc. Über die leitfadengestützten Interviews werden Einschätzungen über sozialpolitische Entwicklungen und die Gründe von Reformentscheidungen offengelegt, die Handlungsmotive und die Haltung zu transnationalen Lernprozessen rekonstruiert, die Prozessdynamik und Relevanz von transnationalen Lernprozessen identifiziert und das (Interaktions-)Verhältnis nationaler und globaler Akteure und die globalen Einflussfaktoren auf nationalen Sozialpolitikwandel herausgefiltert.

3.3 Datenerhebung (Durchführung der Feldphase in Lima, Peru)

Als Datenerhebungstechnik wird der Einsatz qualitativer Leitfrageninterviews mit repräsentativen Experten gewählt. Qualitative Untersuchungsdesigns haben den Vorteil, dass man die Politikdimensionen polity (Strukturen), politics (Prozesse) und policies (Inhalte) in die Analyse integrieren kann. Während der leitfadengestützten Experteninterviews werden einerseits Informationen abgefragt, andererseits soll der Befragte von seinen Erfahrungen berichten. Die Wahrnehmungen und Beobachtungen werden aufgezeichnet und anschließend analysiert.

Um die Qualität der Interviewdaten sicherzustellen werden die Experten sorgfältig ausgewählt. Es werden Personen ausgesucht, von denen man annimmt, dass sie sich im Thema auskennen und Informationen über Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit sozialpolitischen Reformen haben. Folgende Kriterien wurden zur Identifikation des „Expertenkreises“ festgelegt: Die Experten müssen einen Überblick über die Entwicklung der Sozialpolitik Perus haben und mehrere Jahre im Sektor tätig sein. 44 Interviewpartner wurden ausgewählt (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Liste der Interviewpartner

Organisation/ Institution	Anzahl der Interviewpartner	Funktionen der Interviewpartner
Ministerium für Entwicklung und soziale Integration (MIDIS)	10	Ex- Ministerin, Ex-Vizeminister, Ministerialbeamte
CCT-Programm JUNTOS	6	(Ex-)Direktoren, Mitarbeiter
Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF)	5	Ministerialbeamte
Ministerium für Frauen und vulnerable Gruppen (MIMP)	3	Ministerialbeamte
Peruanische Agentur für IZ (APCI)	1	Ministerialbeamte
Weltbank	2	Projektleiter

Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB)	1	Projektleiter
Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	1	Projektleiter
Entwicklungsprogramm der VN (UNDP)	1	Projektleiter
Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN (FAO)	2	Projektleiter
Internationale Arbeitsorganisation der VN (ILO)	1	Projektleiter
Spanische Kooperation für IZ (AECID)	1	Programmleiter
Universitäten (Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Pácifico)	3	Professoren
Forschungsinstitute und Consultingunternehmen (GRADE, Apoyo Consultoria, Macroconsult)	4	Wissenschaftler, Experten
NGOs (Otra Mirada, MCLCP)	3	Direktoren
Gesamt:	44	

Quelle: eigene Darstellung

Während des Feldforschungsaufenthaltes wurden 42 Interviews (zwei davon mit zwei Experten gleichzeitig) mit 44 Experten folgender Institutionen bzw. Organisationen geführt: Ministerio de Desarrollo e Inclusion Social (MIDIS), CCT-Programm JUNTOS, Ministerio de Econocmía y Finanzas (MEF), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), United Nations Development Programme (UNDP), International Labour Organization (ILO), Food and Agriculture Organization (FAO), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Universitäten, Forschungsinstitute, Consultingunternehmen und NGOs. Die vor der Feldforschung festgelegte Interviewliste wurde im Feldforschungsverlauf angepasst und ergänzt. Insgesamt wurden 27 Männer und 17 Frauen befragt, darunter eine ehemalige Ministerin und zwei ehemalige Vizeminister des MIDIS, eine ehemalige Ministerin des MIMP und ein zum Befragungszeitpunkt amtierender Vizeminister des Bildungsministeriums. Der Anhang (Kapitel XIV, b) enthält eine Liste der realisierten Interviews (ohne Namen) mit Institution, Anschrift, Datum und Uhrzeit.

Die Datensammlung erfolgte auf der Basis halbstandardisierter Interviewleitfäden mit einigen offenen Fragen. Alternative Erklärungsfaktoren und Bemerkungen sollten Berücksichtigung finden. Die Strukturierung in Fragen, die je nach Gesprächsverlauf zum Einsatz kamen, sollte die Vergleichbarkeit der Interviews garantieren. Zur Homogenität der Datenerhebung trug zudem ein Anschreiben bei, das Hintergrundinformationen und Ziele der Forschung enthielt. Bevor die Befragung stattfand, wurde ein Pretest vorgenommen, um sicherzustellen, dass der Leitfaden keine Probleme für den Befragten barg. Die Befragung wurde vor dem Hintergrund folgender Kriterien durchgeführt: Der zurückhaltende Interviewstil und die offene Gesprächsführung lässt ein breites Spektrum an Antworten zu. Das Interview ist offen für unerwartete Informationen und Aussagen und die Anliegen des Befragten werden berücksichtigt. Die Interviews fanden in vertrauter Atmosphäre, meist am Arbeitsplatz der Befragten, statt. Im Vorfeld wurde der Experte über den Sinn und Gegenstand der Interviews aufgeklärt und Anonymität zugesichert. Vor dem Hintergrund der Datenschutzbestimmungen wurde von allen Befragten

am Gesprächsende eine Einverständniserklärung unterzeichnet, in der bestätigt wurde, dass das Interview anonymisiert für Forschungszwecke transkribiert und verwendet werden darf (Format Anhang, Kapitel XIV, c). Die Interviewdauer betrug jeweils etwa 45-60 Minuten.

Im Folgenden werden die eingesetzten Interviewleitfäden[331] erläutert, die aufgrund theoretischer Vorüberlegungen, der Literatur- und Dokumentenanalyse und aufbauend auf Vorgesprächen mit verschiedenen Experten entwickelt worden waren (Fragebogendesign).

In den Interviews geht es 1. um den Kontext von Sozialpolitik(Wandel) bzw. Reformen in Peru, 2. die Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse und 3. um konkrete Lern-Mechanismen.

Themenblock A (Kontext) erfasst Wahrnehmungen bzgl. des peruanischen Sozialpolitikwandels der letzen Jahre (Veränderungen, Verbesserungen, Verschlechterung), Gründe für Sozial-Reformentscheidungen und das Vorgehen bei Reformentscheidungen in der Sozialpolitik.

Themenblock B (Rekonstruktion von transnationalen Lernprozessen) erfasst die Wahrnehmungen der Akteure bezüglich transnationaler Lernprozesse und der Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren. Es werden eher generelle Fragen gestellt. Transnationale Lernprozesse sollen beschrieben und die Erwartung an diese Lernprozesse formuliert werden.

Themenblock C (Motivation) erfasst die Meinungen und Deutungen der Akteure bezüglich der Motivation von transnationalen Lernprozessen.

Themenblock D (Mechanismen) erfasst die Wahrnehmungen bezüglich konkreter Lern- und Diffusionsmechanismen (Konditionalität/ Zwang, Internationale Harmonisierung, Kommunikation) und der Qualität der Mechanismen. Es geht auch um die Faktoren, von denen der Erfolg/ Misserfolg von transnationaler Kooperation und Lernprozessen abhängt.

Themenblock E: Mit diesen Fragen werden die Befragten angeregt, ihre Vorstellungen und Ideen bezüglich der Gestaltungsoptionen transnationaler Lernprozesse zu äußern. Dieser Block generiert auch Kritikpunkte an existierenden Lernprozessen und Verbesserungsvorschläge. Dazu wird eine offene Frage gestellt: *„Wenn sie die Möglichkeit hätten, wie würden sie zukünftig Lernprozesse im Mehrebenensystem im Bereich Sozialpolitik gestalten?“*

Themenblock F ermöglicht es den Interviewpartnern zusätzliche Anmerkungen zum Themengebiet zu äußern.

Die in sechs Themenblöcke (A-F) untergliederten Leitfäden (vgl. Tabelle 1o) ermöglichen eine umfassende Beschreibung und Analyse von transnationalen Diffusions- bzw. Lernprozessen.

Tabelle 10: Themenblöcke der Leitfäden

Themenblock A	Themenblock B	Themenblock C	Themenblock D	Themenblock E	Themenblock F
Kontext peruanischer Sozialpolitik	Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse	Motivation von transnationalen Lernprozessen	Überprüfung konkreter (Lern)-Mechanismen	Gestaltungsoptionen transnationaler Lernprozesse	Anmerkungen, Kommentare

[331] Der Interviewleitfaden ist im Anhang (Kapitel XIV, a) abgebildet.

Quelle: eigene Darstellung

Vor Ort wurden drei vorbereitende Interviews geführt, in denen geprüft wurde, inwieweit die Fragen relevant sind und welche Themenblöcke zielgruppenorientierte (Ministerien, Wissenschaft, IOs) Anpassungen erfordern. Außerdem wurde die Fragentechnik geübt. Die Arbeitssituation in Peru war sehr gut. Der Arbeitsaufenthalt der Autorin von 2004 bis 2010 in Peru hatte ihr tiefgehende Einblicke ins Land und den sozialpolitischen Sektor gewährt und die mehrjährige Kooperation mit peruanischen Wissenschaftlern, Experten und IOs erleichterte sowohl den Zugang zu Informationen als auch die Bereitschaft seitens der Experten, sich befragen zu lassen. Auch die aktuellen Regierungsmitarbeiter und die neu kontaktierten Experten ließen sich ohne Schwierigkeiten für ein Interview gewinnen, nahmen sich Zeit, bekundeten reges Interesse am Thema und zeigten große Bereitschaft, das Forschungsprojekt zu unterstützen. Die Befragten zeichnen sich durch fundierte sozialpolitische Kenntnisse aus und konnten während der Interviews auf mehrjährige Sektorerfahrungen zurückgreifen. Die erzählgenerierend gestellten Fragen wurden meist offen und ausführlich beantwortet. Für die Auswertung wurden alle Interviews nach Zustimmung der Befragten auf Tonband aufgenommen. Nach der Datenerhebung wurden die Informationen noch vor Ort auf Vollständigkeit überprüft.

3.4 Datenauswertung, -analyse und -interpretation

Als Grundlage für die Datenauswertung wurden zunächst alle Interviews in ihrer Gesamtlänge transkribiert.[332] Zur Datenauswertung wurden vor allem „weiche" Verfahren der Textanalyse und –interpretation angewandt. Um die Dateninterpretation und Schlussfolgerungen nachvollziehbar zu machen, wird zunächst das angewandte Auswertungsverfahren der qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring kurz erläutert: Er unterscheidet drei Formen des Interpretierens: a) Die Zusammenfassung: Ziel ist es, das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben. Die Aussagen, die nicht helfen, die wissenschaftliche Frage zu beantworten, werden aussortiert. Die Zusammenfassung dient der induktiven Kategorienbildung;[333] b) Explikation: Ziel ist es, zu einzelnen fraglichen Textteilen zusätzliches Material heranzutragen, das das Verständnis erweitert; c.) Strukturierung: Ziel ist es, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen.[334] Zur Analyse des Interviewmaterials wurden also folgende Schritte verfolgt: a) Sichtung der transkribierten Interviews daraufhin, welche Textpassagen für die Beantwortung der Forschungsfragen Relevanz besitzen, b) den Textstellen wurden Überschriften bzw. Kernaussagen zugeordnet, die im nächsten Schritt c) verallgemeinert wurden. Das Textmaterial wurde also mittels eines Kategoriensystems gedeutet, d.h. einschlägige Textstellen wurden den vorher definierten Kategorien zugeordnet. Im letzten Schritt wurden die Ergebnisse auf Basis der Analyse und unter Heranziehen der Theorien und Fragestellung interpretiert. In der Arbeit

[332] Die transkribierten Interviews und die codierten Textstellen hält die Autorin auf CD-ROM bereit.
[333] vgl. Mayring, Philipp 1997: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim, S. 74.
[334] vgl. ebenda, S. 58.

lehnt sich das entwickelte Kategorienschema an den Interviewleitfaden an. Bei der Zuordnung der Textstellen und der Auswertung des umfangreichen Materials kam die qualitative Analysesoftware MAXQDA zum Einsatz. Die Texte wurden in MAXQDA importiert und dort kodiert, d.h. relevante Textpassagen der transkribierten Interviews wurden Kategorien zugeordnet.

3.5 Definition von Kategorien

Im Folgenden wird das entwickelte Kategorienschema beschrieben. Von einer Definition der Kategorien wird abgesehen, da die Einordnung von Textstellen als unproblematisch eingeschätzt wird. Das Schema umfasst 7 Hauptkategorien mit jeweils 1-4 Unterkategorien:

Kategorie 1 „Transnationale Lern- und Diffusionsprozesse allgemein“: In dieser Kategorie sind Textstellen aufgeführt, in denen allgemeine Bemerkungen zu transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen gemacht werden. Damit wird die allgemeine Relevanz von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für sozialpolitische Akteure und Institutionen erfasst.

Unterkategorien: Gründe für sozialpolitische Reformentscheidungen/ Maßnahmen; Wirkung der sozialpolitischen Diskussion auf globaler Ebene; Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren; Aufgabe externer Akteure bei Lern- und Diffusionsprozessen; Momente des Lernens.

Kategorie 2 „Motivation und Ziele“: In dieser Kategorie werden Interviewäußerungen bezüglich der Motivation (Impulse) und Ziele von transnationalen Lernprozessen aufgezeichnet.

Unterkategorien: Intrinsische Gründe (Problemlösungen, Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen, Legitimitätsbeschaffung, Zeitdruck, Informationskosten etc.); extrinsische Gründe (Reize von außen, Pflichttransfers aus internationalen Vereinbarungen, Reputation auf internationaler Ebene, Attraktivität eines Politikmodells, „Policy Promotion“, Funktionale Interdependenz etc.); *Wovon lernen Staaten?* (von benachbarten oder erfolgreichen Ländern, internationalen Netzwerken, Einfluss dominanter Länder, Modeerscheinungen, situativen Gegebenheiten „policy windows“, politischen Allianzen etc.); *Was wurde transferiert?* (Programme, Konzepte, Strategien, administrative Arrangements, politische Ziele, Instrumente, Gesetze etc.)

Kategorie 3 „(Lern)-Mechanismen“: In dieser Kategorie sind die Ansichten der Interviewten bezüglich der unterschiedlichen Lern- und Diffusionsmechanismen aufgeführt.

Unterkategorien: Konditionalität/ Zwang, internationale Harmonisierung, Kommunikation

Kategorie 4 „Wirkungen“: Der Kategorie sind jene Aussagen zugeordnet, die den Nutzen der Lern- und Diffusionsprozesse für die Akteure und/ oder Institutionen thematisieren.

Unterkategorien: positiver Nutzen; unerwünschte oder unerwartete Wirkungen.

Kategorie 5 „Relevanz“: Hier werden alle Einschätzungen der Gesprächspartner bezüglich der Relevanz der transnationalen Lern- und Diffusionsprozesse erfasst.

Unterkategorien: Einflusspotential etc.

Kategorie 6 „Gestaltungsoptionen“: Hier werden alle Ideen, Vorschläge der Interviewpartner zur Verbesserung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen gesammelt.

Unterkategorien: Erfolgsfaktoren der Kooperation bzw. der transnationalen Lernprozesse etc.

Kategorie 7 „Sonstiges“: erfasst alle interessanten Statements der Befragten, die die bislang genannte Gliederung nicht erfasst. Unterkategorien werden nach „Bedarf“ gebildet.

Im Ergebnisteil der empirischen Untersuchung werden zunächst transnationale Lernprozesse rekonstruiert: Die Interviewdaten werden im Hinblick auf die Entstehung und Entwicklung, die Motivation, die (Lern-)Mechanismen, die Wirkungen und Relevanz analysiert und interpretiert. Anschließend wird die Konsequenz für transnationale Lernprozesse diskutiert und konkrete Empfehlungen formuliert, um transnationales Lernen im Rahmen der IZ zu verbessern.

Wie im Kapitel III wird, um die Anonymität der Befragten zu wahren, bei Interviewzitaten nur kenntlich gemacht, ob es sich um die Wahrnehmung eines peruanischen Staatsbeamten **(E)**, eines internationalen Akteurs **(C)** oder eines peruanischen Akademikers **(A)** handelt.

3.6 Bilanz des Feldforschungsaufenthaltes bzw. der Interviews in Peru

Im Rahmen der Interviews konnten wichtige Informationen und unterschiedliche Wahrnehmungen über die Zusammenhänge zwischen globaler Sozialpolitik und der Gestaltung nationaler peruanischer Sozialpolitik bzw. die Funktionsweise transnationaler Lernprozesse gesammelt und aufgezeichnet werden. Die Fragen zum Sozialpolitikwandel der letzten 5 Jahre (Themenblock A) wurden in der Regel sehr ausführlich und engagiert beantwortet. Bei den Fragen zur Wahrnehmung der Befragten zur globalen Sozialpolitik hingegen (Themenblock B) konnte man in nahezu allen Interviews eine gewisse Zurückhaltung und Unsicherheit feststellen. Die Fragen bezüglich der Zusammenarbeit mit externen Akteuren und der (Interaktions-)Verhältnisse nationaler und externer Akteure wurden wiederum detailliert beantwortet. Konkrete transnationale Lernmechanismen (Konditionen/ Zwang, internationale Harmonisierung und Kommunikation) und ihre Motivation, mit externen Akteuren zu kooperieren, wurden erläutert und die Erwartungen an zukünftige transnationale Lernprozesse formuliert (Themenblöcke C und D). Am Ende der Interviews konnten auch Kritikpunkte an existierenden transnationalen Lernprozessen dargelegt werden und die Interviewten äußerten Verbesserungsvorschläge bzw. ihre Vorstellungen und Ideen bezüglich der Gestaltungsoptionen (Themenblöcke E und F).

Die Ergebnisse der Interviews gaben Aufschluss über die globalen Einflussfaktoren auf den Sozialpolitikwandel in Peru und über die Prozessdynamik, die Handlungsmotive und die Relevanz von transnationalen Lernprozessen. Die Faktoren, von denen der Erfolg oder der Misserfolg transnationaler Lernprozesse abhängt, konnten aus den Interviews abgeleitet und analysiert werden. Mit den Ergebnissen der Interviews in Verbindung mit der ausführlichen Literaturanalyse war eine umfassende Analyse von transnationalen Lernprozessen möglich.

Der Forschungsaufenthalt war ein wichtiger Faktor für den Promotionsprozess beziehungsweise die Qualität des Forschungsprojektes. Durch die Feldforschung bzw. die Wahrnehmungen und Einschätzungen von transnationalen Lernprozessen durch sozialpolitische Akteure in Peru konnten fundamentierte Beiträge zum wissenschaftlichen Erkenntnisprozess geliefert werden.

3.7 Übersicht des Forschungs- bzw. Untersuchungsdesigns - Forschungsmatrix

Variable/ Erklärungsansatz	Forschungsfragen	Methode	Info-Quelle
Abhängige Variable: Wandel der peruanischen Sozialpolitik 2010-2014 – Veränderung sozialpolitischer Steuerungsinstrumente auf nationaler Ebene (Untersuchung anhand sozialpolitischer Maßnahmen).	➢ *Welchen Einfluss haben globale Akteure und Policies auf den nationalen Sozialpolitikwandel?* o *Welche Akteure und Institutionen nehmen Einfluss/ kurbeln Lernen und Diffusion an? Ziele?* o *In welchen Momenten wird gelernt?* o *Was wird transferiert (Programme, Ideen, Konzepte, Ziele, Instrumente etc.)?* o *Warum kommt es zum Transfer bzw. warum wird gelernt (Motive)?* o *Wie relevant sind transnationale Lernprozesse bzw. externe Akteure?* *A. KONTEXT: Vorgehen bei Reformentscheidungen* *1. Was hat Peru zu sozialpolitischen Reformen veranlasst? (Gründe für Reformentscheidungen)* *2. Wie wird bei sozialpolitischen Reformentscheidungen vorgegangen?* *3. Warum ist es zu diesen sozialpolitischen Maßnahmen gekommen? (Ursachen politischer Entscheidungen)* *B. REKONSTRUKTION VON TRANSNATIONALEN LERNPROZESSEN:* *1. Mit welchen internationalen Organisationen wird zusammen gearbeitet?* *2. Besteht eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen?* *3. Grad der Einbindung in internationale Institutionen/ internationale Kooperation?* *4. Wurde von externen Akteuren/ Institutionen gelernt? Wer sind die Akteure/ Institutionen?* *5. Wirkt die sozialpolitische Diskussion auf globaler Ebene/ Konferenzen auf den Diskussionsverlauf auf nationalstaatlicher Ebene?* *6. Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit externen Akteuren in der Praxis?* (Arbeitsweise, Kommunikation, Themenfindung, Entscheidung, Einbeziehung von Stellungnahmen, Konzepten und Strategien, Anzahl von Treffen, Zeithorizont: kurz, mittel, langfristig etc.) *7. Worin sehen Sie die Aufgabe externer Akteure bei transnationalen Lernprozessen?* (Beratung, Vermittlung von Wissen, Bereitstellung von Argumenten für politisches Handeln etc.*)* *8. In welchem Moment wird von externen Akteuren gelernt?* (Agenda-Setting, Entscheidungsfindung, Gesetzgebung, Durchführung, Evaluierung etc.) *9. Was ist die Relevanz der Akteure/ transnationalen Lernprozesse?*	Dokumentenanalyse: *sozialpolitische Reformen, Verweise auf externe Akteure oder transnationale (Lern-) Mechanismen/ Diffusion?* Leitfadeninterviews	Primär- und Sekundärliteratur; Experten, Regierungsmitglieder, Mitarbeiter IOs

Unabhängige Variablen: Folgende externe Einflussfaktoren bzw. Ursachen/ Kausalfaktoren bei der Förderung von nationalem sozialpolitischem Wandel werden überprüft: 1. Zwang/ Konditionalität 2. Internationale Harmonisierung 3. Kommunikation	*C. MOTIVATION VON TRANSNATIONALEN LERNPROZESSEN* *1. Warum wurde gelernt? Was sind die Motive (Impulse) für Kooperation/ Lernen?* *2. Wovon lernen Staaten?* *3. Was wurde transferiert? Transfergrade?* *D. (LERN-)MECHANISMEN (Konditionalität, Harmonisierung, Kommunikation etc.)* *1. Wie wurde gelernt? Woran orientieren sich politische Entscheidungsträger?* *2. Von welchen Faktoren hängt der Erfolg der Kooperation/ der transnationalen Lernprozesse ab? Qualität der Koordination zwischen Staat und externen Akteuren?* 3. *Wie relevant waren transnationale Lernprozesse? Externe Akteure?* *4. Wirkungen unterschiedlicher Lernmechanismen?* KONDITIONALITÄT (ZWANG): *1. Sind die Maßnahmen an konkrete Bedingungen/ Konditionalitäten geknüpft?* *2. Existiert eine Abhängigkeit von internationalen Gebern?* *3. In welchem Maß ist der Nationalstaat zur Übernahme von Policies gezwungen?* INTERNAIONALE HARMONISIERUNG: *1. Welche einzuhaltenden Verpflichtungen existieren?* *2. Welche institutionalisierten Regeln wirken auf die Beziehungen zwischen den zwei Ebenen ein?* *3. In welchem Umfang und warum hält Peru internationale Regelungen im Bereich Sozialpolitik ein oder nicht ein?* Regelbefolgung (=Compliance) KOMMUNIKATION/ INFORMATION: *1. Wie ist der Kommunikationsstil?* (schriftlich, face to face, informell etc.) *2. Wie oft treffen sich Mitglieder nationaler Regierungen im Rahmen der Kooperation mit externen Akteuren?* *3. Was sind die Inhalte der Treffen?* *4. Wie läuft die Themenfindung?* (kooperativ, autonom) *5. Wer darf teilnehmen? (Partizipationsgrad)* *6. Hat die Art und Weise der Intervention Auswirkungen auf das Verhältnis von externen und nationalen Akteuren?* *E. GESTALTUNGSOPTIONEN VON TRANSNATIONALEN LERNPROZESSEN (Kritikpunkte, Verbesserungsvorschläge)* *F. ANMERKUNGEN/ KOMMENTARE*	Dokumentenanalyse: *Verweise auf externe Akteure oder transnationale (Lern-) Mechanismen/ Diffusion?* Leitfadeninterviews	Internationale Konventionen, Verträge, Koordinierungsmaßnahmen, Empfehlungen, Stellungnahmen, Evaluierungen, Experten, Regierungsmitglieder, Mitarbeiter IOs

4. Der akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik

Da für die Untersuchung von GG, MLG und Lern- und Diffusionsprozessen neben Policy-Analysen auch akteurs- und institutionenorientierte Ansätze relevant sind, soll der akteurszentrierte Institutionalismus an dieser Stelle als Forschungsheuristik ergänzt werden. Bei diesem Ansatz, der zum Ziel hat, komplexe Makrophänomene zu erfassen, „wobei Verstehen hier nicht wie bei Max Weber Sinnverstehen bedeutet, sondern Einsicht in Verursachungszusammenhänge“[335], stehen Institutionen und ihre Interessen verfolgende Akteure im Mittelpunkt. Das politische Handeln spielt eine große Rolle und wird beschrieben als „Ergebnis der Interaktionen zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt rationalen Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend durch Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie interagieren“[336]. Der Ansatz geht also davon aus, dass politische Entscheidungen das Produkt von Interaktion zwischen intentional handelnden Akteuren sind. Die Interaktionen werden durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst.[337] Institutionen können demnach das Handeln der Akteure fördern, aber auch hemmen.

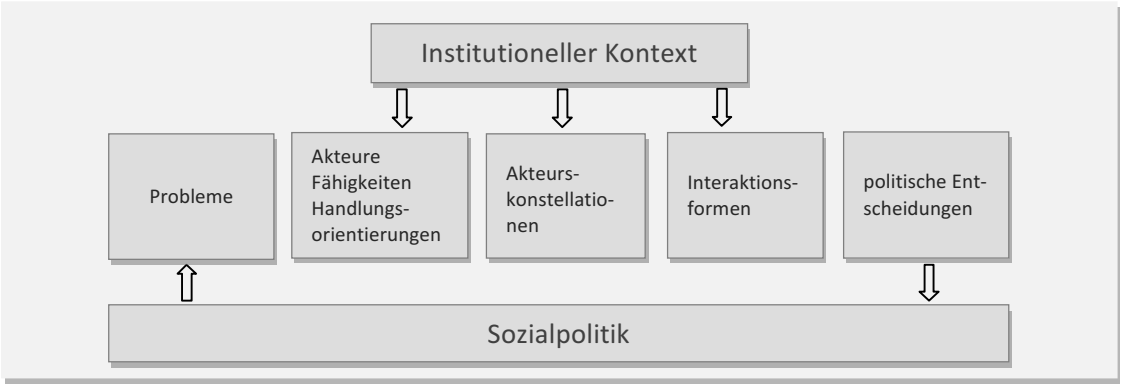
Bei Institutionen handelt es sich nicht nur um rechtliche Regeln für Akteure, sondern auch um „soziale Normen, die von den Akteuren gewöhnlich beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Missbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung sanktioniert wird“[338]. Der Ansatz betont den Einfluss von Institutionen auf die Wahrnehmungen, Präferenzen und Fähigkeiten von Akteuren und ihre Interaktionsformen. Institutionen sind nach Scharpf die wichtigsten Einflussgrößen auf und Informationsquellen über Akteure und Interaktionen.[339] Der institutionelle Kontext der Interaktion sagt bereits einiges über die Akteure und ihre Optionen aus. Mayntz und Scharpf definieren Institutionen als eine Determinante des Handelns, ansonsten gehen sie auf motivationale, kognitive und relationale Orientierungen ein. Institutionelle Regeln sind in diesem Konzept nur eine Teilmenge der motivationalen Orientierung, die auch „Standardinteressen“ wie Autonomiesicherung oder Wachstum beinhaltet. Mayntz und Scharpf gehen davon aus, dass „Standardinteressen das Handeln eines jeden Individuums oder korporativer Akteure anleiten“[340] und „im Kern auf ein langfristig erfolgreiches Bestehen gerichtet“ sind, d.h. auf das Überleben eines Akteurs durch „physisches Wohlergehen, Handlungsfreiheit und die Verfügung über wichtige Ressourcen, zu denen auch Macht und soziale Anerkennung gehören“[341]. Kognitive Orientierungen beinhalten das Tatsachenwissen der Akteure – einschließlich ihrer Wahrnehmungen, Deutungen und Erwartungen.

---

[335] Mayntz, Renate 2009b: Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurszentrierten Institutionalismus (2002), in: Mayntz, Renate: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt am Main/ New York, S. 83-95, hier S. 83.
[336] Scharpf 2000, S. 319.
[337] vgl. ebenda, S. 17.
[338] Ebenda, S. 77.
[339] vgl. ebenda.
[340] Mayntz/ Scharpf 1995, S. 54.
[341] Ebenda.

Die Grundelemente des akteurszentrierten Institutionalismus sind 1. Institutionelle Kontexte, 2. Akteure, 3. deren Handlungsorientierungen, 4. Akteurskonstellationen und 5. Interaktionsformen. Der institutionelle Kontext beeinflusst den Policy-Prozess, der in Abbildung 6 in der Mitte repräsentiert wird. Die Fähigkeit politische Entscheidungen zu treffen, ist abhängig vom Problem, der Akteurskonstellation und den institutionalisierten Interaktionsformen.

Abbildung 6: Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung



Quelle: Scharpf 2000, S. 85.

- **Akteure**

Die Akteure, die am Politikprozess beteiligt sind und Entscheidungen treffen, zeichnen sich durch bestimmte Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen aus. Fähigkeiten sind die Handlungsressourcen, die es einem Akteur ermöglichen, ein Ergebnis zu einem gewissen Grad zu beeinflussen: Humankapital, finanzielle oder technologische Ressourcen, Informationen etc. Die wichtigsten Ressourcen sind institutionelle Regeln, durch die Kompetenzen zugewiesen und Partizipationsrechte oder das Recht zur Entscheidung verliehen oder beschränkt werden. Wahrnehmungen und Präferenzen (Handlungsorientierungen) werden durch ein Problem aktiviert und beziehen sich auf die Problemursachen und die Ergebnisse. Die Handlungsorientierungen werden vom institutionellen Kontext beeinflusst.[342] Sie können stabil sein oder durch Lernen oder Argumente verändert werden. Entscheidend sind die Wahrnehmungen der Akteure und die Interpretation der Situation, aus der sich ihre Handlung ergibt. Akteure handeln nicht komplett informiert, sondern gemäß den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen.

- **Akteurskonstellationen**

Das Handeln der Akteure wird nicht nur durch ihren institutionellen Kontext, ihre Wahrnehmungen, Präferenzen und Handlungsressourcen ermöglicht und begrenzt, sondern auch durch das Handeln anderer Akteure. Entscheidend ist die Akteurskonstellation, die die beteiligten Akteure, ihre Strategieoptionen und die damit verbundenen Ergebnisse und Präferenzen der Akteure in Bezug auf diese Ergebnisse beschreibt.[343] Akteurskonstellationen können anhand von Merkmalen beschrieben werden: Anzahl involvierter Akteure, Heterogenität der Akteure und ihrer Ressourcenausstattung etc. Die Akteurskonstellation beschreibt ein statisches Bild

[342] vgl. Scharpf 2000, S. 86.
[343] vgl. ebenda, S. 87.

und nicht die Interaktionen, aus denen die politischen Entscheidungen hervorgehen.[344] Akteurskonstellationen können empirisch z.B. durch eine Netzwerkanalyse erhoben werden.

- **Interaktionsformen (Modi)**

Der akteurszentrierte Institutionalismus hebt die „verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination“ [345] und damit Governance-Formen als für ihn analytisch zentral hervor. Mayntz und Scharpf nennen als Interaktionsformen bzw. „als abstrahierte Grundformen sozialer Handlungskoordination einseitiges Handeln, einseitige oder wechselseitige Anpassung, die Verhandlung, die Abstimmung und die hierarchische Entscheidung (Steuerung), weil diese ein Kontinuum zwischen einem Höchstmaß an Autonomie einzelner Akteure an dem einen und einem Höchstmaß an kollektiver Handlungsfähigkeit an dem anderen Ende bilden“[346]. Einseitiges Handeln kann ohne institutionelle Struktur stattfinden, Verhandlungen hängen von Strukturen ab und hierarchische Steuerung ist auf institutionelle Arrangements angewiesen. Wenn sich der Interaktionsmodus verändert, kann eine Akteurskonstellation unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen. Die offene Koordinierung hält Scharpf für einen möglichen „Ausweg aus dem Dilemma, dass die Problemlösungsfähigkeit auf nationaler Ebene für einige Probleme nicht mehr ausreicht“[347]. Bei der offenen Methode der Koordinierung (OMK), wie sie im Jahr 2000 in auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Lissabon ins Leben gerufen wurde[348], um gesellschaftliche Inklusionsprozesse europaweit zu stärken[349], behalten Nationalstaaten zwar die gesetzgeberische Verantwortung, gleichzeitig wird z.B. Sozialpolitik zu einem gemeinsamen Interesse erklärt und Lern- und Diffusionsprozesse europaweit angestoßen. „Policy-Lernen“ nimmt inzwischen einen wichtigen Platz im institutionalistischen Ansatz ein.

Die Interaktionsformen werden vom institutionellen Kontext und Regeln (formelle Verfahren etc.) beeinflusst. Um diese Kontexte zu beschreiben benutzt Scharpf die Begriffe „Netzwerke, Regime, Zwangsverhandlungssysteme, hierarchische Organisationen und der Staat“[350]. Regime sind „normative Bezugsrahmen, die die Verhandlungen zwischen einer formell festgelegten Anzahl von Akteuren steuern, die sich dazu bereit erklärt haben, bestimmte Interessenpositionen anderer Parteien zu respektieren, Ziele gemeinsam zu verfolgen und bei zukünftigen Interaktionen bestimmte Verfahren zu beachten“[351]. Regime „gewinnen zunehmend Einfluss auf die Definition dessen, was überhaupt als nationales Interesse angesehen werden soll“[352].

---

[344] vgl. ebenda, S. 90.
[345] vgl. Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, S.60.
[346] Ebenda, S. 61.
[347] Scharpf, Fritz 2002b: European Governance. Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, in: Jachtenfuchs, Markus/ Knodt, Michéle (Hrsg.) Regieren in internationalen Institutionen. Opladen, S. 271-284, hier 282ff.
[348] vgl. Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Europäischer Rat in Lissabon 23-24 März 2000, Brüssel.
[349] vgl. Preunkert, Jenny 2009: Chancen für ein soziales Europa? Die offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform, Wiesbaden, S. 27.
[350] Scharpf 2000, S. 91.
[351] Ebenda, S. 241.
[352] Ebenda, S. 243.

Der akteurszentrierte Institutionalismus, der davon ausgeht, dass politische Ergebnisse durch die Akteurskonstellation und Interaktionsformen beeinflusst werden, besitzt ein großes Erklärungspotential und gibt „Werkzeuge zur Erklärung der Ergebnisse bestimmter politischer Interaktionen an die Hand“[353]. Deshalb wird er zur Bestimmung der Problemlösungsfähigkeit von Interaktionssystemen am Beispiel Peru herangezogen. Der Ansatz soll dabei helfen, die Akteurskonstellationen im globalen und nationalen sozialpolitischen Kontext und die Interaktionszusammenhänge besser zu verstehen, bspw. zu identifizieren welche globalen Akteure sozialpolitisches Wissen (Erfahrungen, Ideen, Modelle etc.) senden und welche nationalen Akteure sich über das Wissen informieren und dieses dann im nationalen Kontext umsetzen.

5. Kausale Rekonstruktion zur Analyse transnationaler Lernmechanismen

Renate Mayntz hat die Methode „kausale Rekonstruktion“[354] zur empirischen Untersuchung sozialer Makrophänomene entwickelt. Der Ansatz bietet Analysekategorien, um das Handeln von Akteuren zu betrachten und zu analysieren, wie sie sich beeinflussen: es werden Institutionen, Akteure und die Interaktionsformen (-modi) zwischen ihnen untersucht. Die kausale Rekonstruktion erfasst empirisch Kausalzusammenhänge auf der Basis der an der „Bewirkung einer Wirkung beteiligten situativen Gegebenheiten und Handlungen korporativer und kollektiver Akteure.[355] Diese Methode soll helfen, kausale Ketten in der sozialpolitischen Reformpolitik Perus aufzudecken, d.h. die „black box“ zwischen der abhängigen (Sozialpolitikwandel in Peru) und den unabhängigen Variablen (Mechanismen) zu erforschen, Wirkungsmechanismen möglichst konkret zu benennen und nach Generalisierungen zu suchen.

Laut Mayntz sind „Makrophänomene gewöhnlich das Ergebnis einer ganzen Reihe von Faktoren“[356] und „in Einzelfallanalysen ist nur der Nachweis partieller Kausalzusammenhänge möglich“[357]. Sie verweist darauf, dass Einzelfallstudien zunächst zwar nur hypothetische Verallgemeinerungen über etwaige Kausalzusammenhänge sind, aber dass sie dazu beitragen können, existierende Theorien zu verifizieren, zu falsifizieren zu modifizieren oder zu erweitern.[358] Dies nennt sie Schritte von „Einzelfallaussagen“ zu theoriebildender kausaler Rekonstruktion. Ausgangspunkt ist die Existenz von bedingten (kontingenten) Zusammenhängen, die nur unter bestimmten Anfangs- oder Randbedingungen (in einem bestimmten Kontext) auftreten.[359] Diese Bedingungen (Kontext) werden in der Arbeit zunächst identifiziert. Anschließend werden relevante Faktoren auf die Art ihres Zusammenwirkens (Zwang, Kooperation etc.) untersucht.

---

[353] Ebenda, S. 94.
[354] Ebenda, S. 94.
[355] vgl. Mayntz 2009b, S. 85.
[356] Mayntz, Renate 2009a: Sozialwissenschaftliche Erkenntnisinteressen und Erkenntnismöglichkeiten: Eine Einführung, in: Mayntz, Renate: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt am Main/ New York, S. 7-36, hier S. 21.
[357] Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, S. 9-38, hier S. 18.
[358] vgl. Mayntz 2002, S. 7-43.
[359] vgl. ebenda, S. 22.

Renate Mayntz geht davon aus, dass komplexe Makrophänomene wie Sozialpolitikwandel durch einige Merkmale gekennzeichnet sind. Diese finden in der Studie Berücksichtigung:

Multikausalität: Kontingente Zusammenhänge und komplexe Interdependenzen
In der Arbeit wird von Multikausalität ausgegangen, d.h. auch beobachtbare Regelmäßigkeiten sind durch die Verknüpfung mehrerer Faktoren bedingt und bestimmte Wirkungen haben in der Regel verschiedene, verflochtene Ursachen. Das Erkenntnisinteresse besteht darin, die „Systeme von Wirkungszusammenhängen“[360] zu rekonstruieren und zu erklären.

Prozessualität und Mechanismen
Renate Mayntz bezeichnet „wiederkehrende Prozesse, die bestimmte Ursachen mit bestimmten Wirkungen verbinden“[361], als Mechanismen. Während ein Prozess einmalig sein kann, sind „Mechanismen auf die Identifizierung verallgemeinerbarer Grundmuster ausgerichtet“[362]. Kausale Rekonstruktion impliziert die Analyse von Prozessen mit dem Ziel, Mechanismen zu identifizieren.[363] Das Phänomen „Sozialpolitikwandel in Peru“ ist ein Prozess verflochtenen Handelns von Akteuren. Bei der Erklärung des komplexen Phänomens liegt der Fokus auf dem „Wie“ seines Zustandekommens, d.h. „über welche Schritte Ursache und Wirkung miteinander verbunden sind“[364]. Es wird untersucht, welche Mechanismen zu Sozialpolitikwandel führen:

a. Der Zwang von Seiten internationaler Organisationen, z.B. durch finanzielle Konditionalität.
b. Rechtliche Verpflichtungen, die sich aus internationalen Politiken ergeben.
c. Transnationale Lernprozesse im Rahmen internationaler Kooperation.

Historizität und Pfadabhängigkeit
Die Analyse berücksichtigt auch Historizität, das heißt, dass „in der Vergangenheit getroffene politische Entscheidungen, geschaffene Institutionen und eingebürgerte Denkweisen in die Gegenwart hineinwirken“[365]. Politischer Wandel kann z.B. durch institutionelle Rahmenbedingungen blockiert werden. Nationalstaaten, Ministerien, IOs etc. können sich pfadabhängig entwickeln, weil ihre Handlungsfähigkeit auf Wissens- und Deutungsmustern basiert, die nur langsam aufgegeben werden. Auch bi- und multilaterale Geber sind oft schwer zu reformieren.

Paul Pierson nutzte den historischen Institutionalismus für die Erforschung wohlfahrtsstaatlichen Wandels. Das zentrale Argument – „policies produce politics“[366] besagt, „dass in der Vergangenheit getroffene politische Entscheidungen in Institutionen ‚eingeschlossen‘ werden und auf diese Weise auch in Zukunft die Deutungsmuster, Handlungsoptionen und -spielräume politischer Akteure strukturieren“[367]. Der historische Institutionalismus geht davon aus, dass Entwicklungsschritte aufeinander aufbauen und dass man die Entstehung der Institutionen betrachten muss, um Policy-Entscheidungen heutiger Akteure zu verstehen. Pierson geht da-

[360] Ebenda, S. 23.
[361] Ebenda, S. 7ff.
[362] Messner 2003b, S. 169.
[363] vgl. ebenda, S. 167.
[364] Mayntz 2009b, S. 89.
[365] Mayntz 2002, S.27.
[366] Pierson, Paul 1993: When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change“, World Politics 45, S. 593 -628, hier S. 593.
[367] Ebenda.

von aus, dass viele Konsequenzen politischen Handelns sich erst mittel- oder langfristig auswirken. In der Arbeit dient der historische Institutionalismus wie von Simon Bulmer, einem Vertreter der soziologischen Variante des historischen Institutionalismus vorgeschlagen, als Analysemodell.[368] Es sollen nicht nur Momentaufnahmen analysiert, sondern Policy-Entscheidungen im historischen Kontext gesehen werden. Die historische Entstehung peruanischer Institutionen wird betrachtet, um Policy-Entscheidungen heutiger Akteure zu verstehen.

Strukturelle Komplexität durch vertikale Differenzierung und systemische Interdependenzen

Unter struktureller Komplexität von Makrosystemen werden zum einen der mehrstufige Aufbau (durch vertikale Differenzierung) und zum anderen die interne Differenzierung von Makrosystemen in funktionelle Teilsysteme (durch systemische Interdependenzen) verstanden.[369] Die Berücksichtigung der strukturellen Komplexität ist wichtig, „weil Handlungszusammenhänge auf unterschiedlichen Handlungsebenen verschiedenen Logiken, Steuerungsmodi und Wertemustern folgen“[370]. Wie im Kapitel IV, 4 aufgezeigt, spielen in der Analyse von Prozessen in MES vor allem nationale und internationale Akteure bzw. Ebenen eine Rolle. Ihre wechselseitigen Beziehungen (Interdependenzen) werden betrachtet und Muster der IZ identifiziert. Auch systemische Interdependenzen, die durch das Zusammenspiel zwischen demographischen, ökonomischen, ökologischen und (sozial)politischen Prozessen entstehen, lassen sich auf der nationalen und globalen Ebene beobachten. Diese „wechselseitigen Abhängigkeiten und Beeinflussungen zwischen verschiedenen, gleichzeitig ablaufenden Prozessen oder auch Institutionen, die miteinander verknüpft sind“[371] finden in der Arbeit Berücksichtigung.

Interferenz oder „garbage can“-Prozesse: Grenzen theoretischer Modellbildung

Wenn „das Zusammenwirken der für das Zustandekommen des zu erklärenden Makrophänomens verantwortlichen Teilprozesse überhaupt keiner erkennbaren Regel folgt, dann spricht man von Interferenz“[372]. Interferenz entsteht dadurch, „dass Prozesse, die in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen eines Makrosystems nach ihrer eigenen Logik ablaufen, unkoordiniert und unvorhergesehen in Wechselwirkungen treten“[373]. James March und Johan Olson wiesen bereits im Jahr 1976 auf nicht-lineare Lernprozesse in Organisationen hin und entwickeln das „garbage Can-Modell“[374]. March und Olson gehen in ihrem Modell davon aus, dass Entscheidungen in komplexen Organisationen oder politischen Systemen von vier relativ unabhängigen, „Strömen“ beeinflusst werden, die wie in einer Mülltonne interagieren: a) Probleme werden durch die öffentliche Meinung, das politische System, die Medien oder die Wissenschaft sichtbar gemacht: z.B. globale Armut. b) Problemlösungen sind Produkte und Angebote von Individuen oder Organisationen. Es gibt Lösungen, die als Reaktion auf Probleme entwickelt wurden, aber auch Lösungsmuster „actively looking for a question“[375]. c) Handelnde

[368] vgl. Bulmer, Simon J. 1994: Institutions and Policy Change in the European Communities: The Case of Merge Control, in: Public Administration 72.3, S. 423–444, hier 371.
[369] vgl. Mayntz 2009b, S. 91.
[370] Messner 2003b, S. 170.
[371] Ebenda.
[372] Mayntz, Renate 1995: Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft, Heidelberger Universitätsreden 9, Heidelberg.
[373] Mayntz 2002, S. 36.
[374] March, James G./ Olson, Johann P. 1976: Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen/ Oslo, S. 19.
[375] Ebenda, S. 26.

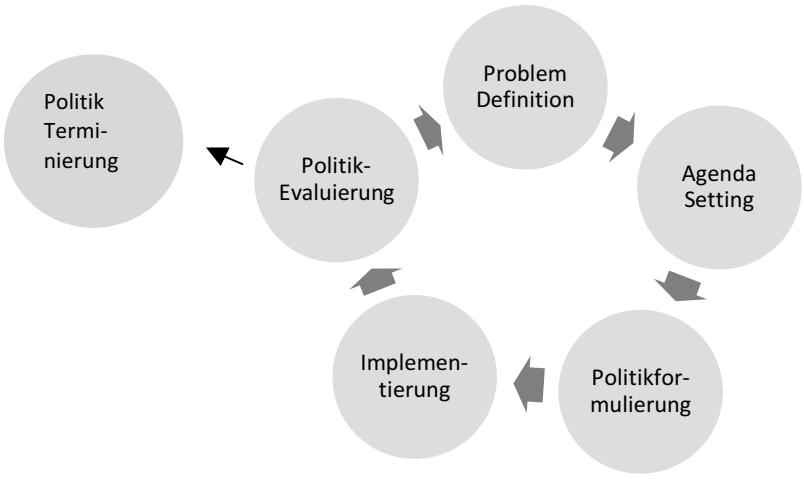
politische Akteure und Entscheider kommen und gehen. Sie bewerten Probleme aus ihrer Sicht und ihre Aktivitäten und Interaktionen setzen Prozesse in Gang, deren Ergebnisse von den Intentionen aller Beteiligten abweichen können. d) In Organisationen entstehen regelmäßig Entscheidungssituationen, z.B. auch in Krisenzeiten wenn „etwas geschehen muss". March und Olson gehen auch von „Entscheidungen aus Versehen" und, „sich aufdrängenden Entscheidungen nach erfolgloser Problembearbeitung" aus. In „garbage can-Entscheidungsprozessen" geht es (im Gegensatz zum Politikzyklus-Konzept) nicht zwingend „ordentlich" und problemlösungsorientiert zu.[376] Die Ergebnisse des „garbage can decision process" werden a) durch die Zeitdimension geprägt, in der Probleme, Lösungen, Entscheider und Entscheidungsmomente aufeinander treffen, b) durch die Allokation von Macht sowie die Energie und Handlungskraft der Entscheider und Akteure beeinflusst und c) durch Vernetzungen, Überlagerungen, Interaktionen oder auch Entkoppelungen zwischen den Strömen bewirkt.[377] Auch Messner geht davon aus, dass „nicht-lineare Lern-, Entwicklungs- und Modernisierungsprozesse eher die Regel und nicht die Ausnahme sind"[378] und, „dass das garbage can-Phänomen und Pfadabhängigkeiten es der Politikberatung schwer machen, politische Prozesse zu beeinflussen"[379]. Ob es sich um einen „garbage can"-Prozess oder „nicht-lineare Lernprozesse" handelt, ist eine empirische Frage,[380] aber Interferenz ist empirisch schwer nachzuweisen. Dennoch ist dieser Aspekt in der Studie präsent und wird „mitgedacht".

6. Policy-Cycle: zur Beschreibung, in welchem Moment transnationales Lernen stattfindet

Der Policy-Cycle, ein Modell der Politikfeldanalyse, mit dem politisches Handeln erfasst werden kann, wird in der Arbeit lediglich genutzt, um die Momente des transnationalen Lernens besser zu verstehen, d.h. zur Strukturierung bzw. komplexitätsreduzierenden Darstellung. In der klassischen Policy-Analyse bilden Institutionen (Polity) den Rahmen, in dem politische Prozesse (Politics) stattfinden, um Inhalte (Policies) zu erzeugen. Es wird gefragt *„was tun politische Akteure, warum tun sie es und was wollen sie damit bewirken?"*[381]. Hauptaugenmerk liegt auf politischen Entscheidungen von Regierungen: *„Public policy is whatever governments choose to do or not to do"*[382]. Die Policy-Analyse konzentriert sich auf ein Problem, die Inhalte und die Wirkungen staatlicher Politik. Im idealen Policy-Cycle werden folgende Phasen unterschieden:

[376] vgl. Messner 2003b, S. 175.
[377] vgl. ebenda, S. 176.
[378] Ebenda, S. 174.
[379] Ebenda, S. 178.
[380] Ebenda, S. 37.
[381] Dye, Thomas 1972: Understanding Public Policy, Englewood Cliffs.
[382] Dye, Thomas 1976: Policy Analysis, Tuscaloosa, S. 1.

Abbildung 7: Der Policy-Cycle



Quelle: Jann, Werner/ Wegrich, Kai 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 74-113, hier S. 86.

Als dieses Konzept in den 1950er Jahren entwickelt wurde, dominierte noch der mehr oder weniger geschlossene Nationalstaat.[383] Policy-Analysen konzentrierten sich deshalb auch auf nationale Politik und die Auswirkungen von IOs und Policies wurden kaum betrachtet. Inzwischen beeinflusst die Globalisierung viele Politikfelder und stellt diese vor neue Herausforderungen.[384] Die Konsequenzen der internationalen Verflechtungen in Politikfeldern werden in den letzten Jahren zunehmend untersucht. Vor allem im Rahmen der GG- und MLG-Debatte haben sich Fragen nach den Regulierungsmöglichkeiten in Zeiten von Globalisierung entwickelt.[385] Auch die vielen internationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen zwangen zur Abkehr von einer auf die nationalstaatliche Ebene beschränkten Politikfeldanalyse.[386] Dirk Messner hat bereits Mitte der 1990er Jahre die Bedeutung von internationalen Akteuren im idealtypischen Politikprozess beschrieben.[387] Laut Messner sind im policy-Prozess vielfältige Kooperations- und Koordinierungsmechanismen zwischen Staat und internationalen Akteuren beobachtbar, aber sie sind nicht für alles im Zyklus zuständig. Globale Akteure haben demnach vor allem durch Agendasetting und in der Implementationsphase Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse. In der Arbeit wird der Policy-Cycle genutzt, um zu beschreiben, wie und in welchen Phasen des Politikprozesses in Peru transnationales Lernen stattfindet. Die folgende Tabelle 11 beschreibt, in welchen Phasen transnationales Lernen wie stattfinden kann.

[383] vgl. Easton, David 1953: The Political System, New York.
[384] vgl. Messner 2005, S. 33.
[385] vgl. Benz, Arthur (Hrsg.) 2004: Governance. Regieren in komplexen Regelsytemen. Eine Einführung, Wiesbaden.
[386] vgl. Nullmeier, Frank/ Wiesner, Achim 2003: Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs, Reinbek, S. 285-323, hier S. 319.
[387] Vgl. Messner 1995.

Tabelle 11: Rollen externer Akteure und Policies im Politikprozess

Politikprozess	Rolle externer Akteure und Policies
Problemwahrnehmung und -definition: Voraussetzung für die Lösung eines, z.B. sozialen, Problems über eine Policy ist die Problemperzeption. Inwieweit es gelingt, einen Problemlösungsprozess zu initiieren, hängt von den Ressourcen und Strategien der Akteure ab. Politisches Handeln orientiert sich an der Problemdefinition.	○ Wissen (Statistiken, Berichte, Informationen etc.) bereitstellen, Akteure (Sektoren, Forschungseinrichtungen, NGOs etc.) zusammenführen und Erkennen von Herausforderungen, Interessen und Machtstrukturen im Politikfeld.
Agenda-Setting: Probleme können von der Regierung, Experten oder NGOs auf die politische Agenda gebracht werden oder durch internationale Politikdiffusion, d.h. ein externer Akteur bringt ein Thema in die öffentliche Diskussion oder auf die politische Agenda, ohne dass im Staat ein Problembewusstsein besteht.	○ Einfluss über weiche Steuerungsmechanismen wie transnationale Lernprozesse im Rahmen internationaler Kooperation, über internationale Harmonisierungsprozesse oder durch Druck, z.B. finanzielle Konditionalitäten Externer.
Politik- bzw. Programmformulierung: Ziele, Adressaten, Träger und die benötigten Mittel werden festgelegt. Die Verantwortung liegt meist bei staatlichen Institutionen, die durch Gesetze, Verordnungen etc. (harte Steuerung) neue Rahmenbedingungen schaffen. Verfahren und Instrumente zur Zielerreichung werden festgelegt. Lösungen anderer Länder werden teilweise imitiert.	○ Einfluss über weiche Mechanismen wie transnationale Lernprozesse im Rahmen internationaler Kooperation, über internationale Harmonisierungsprozesse oder Problemlösungen durch Druck, z.B. seitens IOs durch finanzielle Konditionalitäten.
Implementierung: Die Umsetzung der Politiken und Programme hängt von den Akteurskonstellationen (Trägern), Instrumenten, Ressourcen etc. ab.	○ Der Staat kann die Implementierung auch an externe Akteure weiter geben, z.B. Übertragungen im Rahmen der EZ.
(Wirkungs-)monitoring und Evaluierung: Die Qualität, Effizienz und Effektivität bzw. Wirkung einer Policy, eines Prozesses oder Programms wird überprüft.	○ M&E-Prozesse gemeinsam zwischen Staat und internationalen Institutionen oder durch externe Experten etc.
Korrekturen/ Anpassungen/ Neuanfang als Folge der Erfolgskontrollen bzw. Policy-Impact-Analysen	

Quelle: eigene Darstellung

7. Resumee Kapitel V: Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen

Im Kapitel V wird zunächst das Analysepotential der GG-, MES-Ansätze und Lern- und Diffusionstheorien zur Erklärung der Mechanismen zwischen Globalisierung und nationaler sozialpolitischer Staatstätigkeit herausgearbeitet. Die theoretischen Ansätze eignen sich zur Untersuchung globaler und nationaler sozialpolitischer Akteure und Institutionen, der Interaktionsmuster zwischen den Akteuren und der Rolle externer Akteure bei der Herausbildung nationaler sozialpolitischer Problemlösungen. Der akteurszentrierte Institutionalismus, der davon ausgeht, dass Interaktionen durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst werden, dient als Forschungsheuristik.

Um die forschungsleitende Frage *„Welchen Einfluss haben globale Akteure und Policies auf Sozialpolitikwandel in Peru?“* zu beantworten, konzentriert sich die Arbeit aufgrund der theoretischen Vorüberlegungen im Hauptteil auf die Überprüfung folgender externer Einflussfaktoren (unabhängigen Variablen) auf nationalen Sozialpolitikwandel (abhängige Variable): Zwang/ Konditionalität, Internationale Harmonisierung und transnationale Kommunikation.

Anhand verschiedener Policies bzw. Analysegegenstände (vor allem Aufbau des MIDIS und CCT-Programm JUNTOS) wird erforscht, welche (Schlüssel)Akteure im MES transnationale Lernprozesse fördern bzw. ankurbeln, welche Motive beim transnationalen Politiklernen überwiegen, was transferiert wird, in welchem Moment gelernt wird (mit Hilfe des Phasenmodells Policy-Cycle) und welche Faktoren ein erfolgreiches Lernen begünstigen oder hemmen. Es wird detailliert analysiert, inwiefern und über welche (Lern-)Mechanismen und Instrumente globale Akteure und Policies Einfluss auf den Nationalstaat Peru nehmen und den Sozialpolitikwandel zwischen den Jahren 2010 und 2014 (Untersuchungszeitraum) mitgestalten.

Zur empirischen Analyse der Mechanismen wird die qualitative Methode der Prozessanalyse angewendet, d.h. die Problemverarbeitung und sozialpolitischen Entscheidungen werden beschrieben und analysiert. Die Prozessanalyse bezieht sich auf Literatur- bzw. Dokumentenanalyse und –auswertung (Regierungsprogramme, Gesetzestexte, MIDIS-Berichte, Protokolle etc.), Evaluierungs- und Wirkungsberichte und auf die Wahrnehmungen von Ministerialmitarbeitern, peruanischen Akademikern und Mitarbeitern internationaler Organisationen. In den 44 geführten qualitativen, leitfadengestützten Interviews mit repräsentativen Experten in Peru geht es um 1. den Kontext von Sozialpolitikwandel bzw. Reformen in Peru; 2. die kausale Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse und 3. konkrete Lernmechanismen. Zur Datenauswertung werden vor allem „weiche“ Verfahren der Textanalyse und –interpretation angewendet (qualitative Inhaltsanalyse) und die qualitative Analysesoftware MAXQDA kommt zum Einsatz.

Erkenntnisse werden aus der Zusammenschau der unterschiedlichen Methoden gezogen. Sowohl die Dokumentenanalyse und –auswertung als auch die Evaluierungs- und Wirkungsberichte und die Ergebnisse der qualitativen Leitfadeninterviews geben Aufschluss über die globalen Einflussfaktoren auf den Sozialpolitikwandel in Peru, vor allem über Prozessdynamiken, Handlungsmotive und die Wirkungen und Relevanz von transnationalen Lernprozessen.

Im folgenden Kapitel VI werden zunächst die zentralen Akteure und Institutionen (Ideen, Normen und Ziele) globaler Sozialpolitik, d.h. der Kontext transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse, beschrieben und untersucht. Anschließend werden die institutionellen Strukturen, in denen sozialpolitische Akteure in Peru agieren, identifiziert und die beteiligten Akteure, die im MES der peruanischen Sozialpolitik mitwirken, analysiert, um anschließend die Art des Zusammenwirkens (Zwang, Internationale Harmonisierung, Kooperation etc.) zu untersuchen.

VI Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik: der Kontext transnationaler Diffusionsprozesse

Neben ökonomischen und ökologischen werden auch soziale Fragen in einer globalen Welt zunehmend grenzübergreifend bearbeitet. Globale Sozialpolitik – von Armutsbekämpfung über Alterssicherung zu sozialer Grundsicherung – breitet sich aus und in Bezug auf global social governance gibt es vielfältige globale Akteure und Institutionen, die zum Teil auch den peruanischen sozialpolitischen Wandel mitgestalten. Vor dem theoretischen Hintergrund der Ansätze GG, MES bzw. Diffusion, in denen Akteure und Institutionen eine wichtige Rolle spielen, wird im folgenden Kapitel der Kontext transnationaler Diffusions- bzw. Lernprozesse interpretiert. Dazu werden, nach einer kurzen Betrachtung der Diskussionen um den Begriff „global social governance", die Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik (Menschenrechte, Armutsreduzierung etc.) und die zentralen globalen Akteure (Multi- und bilaterale, G20) und ihre (Diffusions-)Strategien dargestellt und analysiert. Am Ende des Kapitels VI werden die Fortschritte, aber auch die Probleme und Grenzen (Machtasymmetrien, Legitimationsprobleme etc.) globaler Sozialpolitik zusammenfassend aufgezeigt.

1. Diskussionen um den Begriff der „globalen Sozialpolitik"

In der wissenschaftlichen Literatur findet man die Begriffe Global Social Governance, globale oder internationale Sozialpolitik und Weltsozialordnung. Gleichwohl bleibt unklar, was genau unter diesen Begriffen zu verstehen ist.[388] *Wer sind die globalen Akteure und ihre Funktionen? Was ist das Ziel - eine globale Wohlfahrtspolitik oder die Absicherung armer Bevölkerungsteile?*

Anfang der 1990er Jahre wurde internationale Sozialpolitik vor allem als globale „Netzwerkpolitik" diskutiert.[389] Messner und Nuscheler definieren die internationale Sozialpolitik Ende der 1990er Jahre als eine „Säule der Global-Governance-Architektur"[390] und als ein zentrales Policy-Feld einer Global Governance (vgl. Kapitel IV, 3.3). In der Annahme, dass globale Probleme auch nur global gelöst werden können, wird über eine *Global Social Policy* diskutiert,[391] die auf der nationalen, internationalen und transnationalen Ebene stattfindet.[392] Befürworter dieses Ansatzes hoffen, dass vor allem durch Selbstverpflichtung von Regierungen sozialpolitische Ziele umgesetzt werden.[393] Da es immer noch die Nationalstaaten sind, die auf globaler Ebene gemeinsam mit internationalen Organisationen sowie zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren eine internationale Ordnung konstituieren, ist es laut Sautter nach wie vor sinnvoll, von

[388] vgl. Kohlmorgen 2005, S. 293.
[389] vgl. Zaschke, Wolfgang 1994: Internationale Sozialpolitik als Netzwerkpolitik? Horizontale Vernetzung und vertikale Politikverflechtung im Aufgabenbereich der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), in: Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 24/97, S. 579-622.
[390] Messner, Dirk 1999: Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1, S. 5-18.
[391] vgl. Deacon, Bob 2007: Global social Policy and Governance, Los Angeles und Brühl, Tanja/ Nölke, Andreas 2009: Spurensuche: Fragmente globaler Sozialpolitik, in: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 114/115, S. 149-167.
[392] vgl. Kohlmorgen 2004, S. 61.
[393] vgl. Donner-Reichle 2000, S. 95-101.

einer „internationalen Sozialordnung“ zu sprechen.[394] Kohlmorgen definiert die internationale Sozialordnung „als Gesamtheit der Institutionen, Praxen und Normen zur Regelung der sozioökonomischen Stellung von Ländern, sozialen Gruppen und Individuen im globalen Rahmen.“[395] Dies umfasst Politik sozialer Entwicklung auf nationaler, internationaler und transnationaler Ebene, die redistributiv auf die Einkommensentwicklung eines Landes abzielt, die die Beschäftigungssituation beeinflusst, die sich mit der Wettbewerbsfähigkeit und mit den Bedingungen für Empowerment befasst, die eine soziale Absicherung gewährleistet (Gesundheitssystem, Alterssicherung, Hilfe bei Armut und in Not- und Krisenzeiten) und die generell soziale Entwicklung ermöglicht.[396] Kohlmorgen geht im Jahr 2005 davon aus, dass sich eine Weltsozialpolitik etabliert hat, die Risiken minimieren soll, die aus dem wachsenden globalen Wohlstandsgefälle und der Marginalisierung bestimmter Weltregionen resultieren.[397]

Laut Leisering etabliert sich eine „globale Sozialpolitik“ sowohl durch die globale Ausbreitung westlicher Formen staatlicher Sozialpolitik auf der Ebene der Nationalstaaten als auch durch die Ausbreitung sozialpolitischer Ideen, Institutionen und Instrumente auf globaler Ebene.[398] Leisering erachtet es nur dann als sinnvoll, von globaler Sozialpolitik zu sprechen, wenn eine Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Sozialpolitik auf drei Ebenen beobachtet werden kann: Ideen, Normen und Ziele; Akteure und Institutionen und politische Maßnahmen und Instrumente.[399] Im Bereich Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik existieren internationale soziale Standards und Rechte (Menschenrechte etc.) und entwicklungspolitische Ziele. Globale kognitive Leitvorstellungen oder Ideen wie z.B. die Armutsreduzierung können unter Umständen global stärker wirken als verbindliche Rechtsnormen. Im Bereich Akteure und Institutionen können gouvernementale zivilgesellschaftliche und private Akteure unterschieden werden. Internationale gouvernementale Organisationen (IGOs) sind vor allem die Organisationen der VN, die sich mit Fragen der sozialen Sicherheit beschäftigen (ILO, Weltbank etc.). Zudem sind bilaterale EZ-Akteure, NGOs etc. in diesen Bereichen aktiv. Da Akteure auf globaler, nationaler und subnationaler Ebene existieren, sind die Beziehungen und Verflechtungen zwischen den Akteuren und Ebenen komplex. Im Bereich Maßnahmen und Instrumente unterscheidet Deacon drei Interventionstypen: Versorgung, Umverteilung und Regulierung.[400] In den vergangenen Jahren hat sich die Definition von Deacon, der globale Sozialpolitik als Zusammenschau von „globalen Redistributionsmechanismen, globalen regulatorischen Maßnahmen und einer globalen Versorgungspolitik (Grundsicherung)“[401] versteht, „als gemeinsamer Bezugspunkt der Diskussion zur Existenz einer globalen Sozialpolitik herauskristallisiert.[402] Da es auf globaler Ebene bisher keine redistributiven oder versorgenden Instrumente und Maßnah-

[394] vgl. Sautter, Hermann 2000: Die internationale Sozialordnung. Notwendigkeit, Funktionsbedingungen und Ansätze einer Realisierung, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichtes, Bonn, S. 397-428.
[395] Kohlmorgen 2005, S. 295 und Kohlmorgen 2004, S. 61.
[396] vgl. ebenda, S. 61.
[397] vgl. Kohlmorgen 2005, S. 293.
[398] vgl. Leisering 2007, S. 185-205.
[399] vgl. ebenda, S. 191.
[400] vgl. Deacon/ Hulse/ Stubbs 1997, S. 2 ff.
[401] Ebenda, S. 197 und Deacon 2007, S. 140.
[402] vgl. Brühl/ Nölke 2009, S. 151.

men gibt[403], bewerten Brühl und Nölke, dass man „von einer umfassenden globalen Sozialpolitik noch weit entfernt sei“.[404] Die Maßnahmen der EZ können zwar redistributiv auf Länder einwirken, aber es gibt keine explizite Politik der globalen Umverteilung wie z.B. im Umweltbereich der Verkauf von Emissionszertifikaten für Klimaschutzmaßnahmen. Regulative Maßnahmen sind z.B. die von der ILO verabschiedeten Konventionen im Bereich Arbeitsschutz, Kinderrechte etc. „Globale soziale Grundrechte sind jedoch nur ansatzweise auf globaler Ebene verankert“[405] bzw. „völkerrechtlich nicht verbindlich oder verfügen nicht über ausreichend Monitoring- oder gar Sanktionsmechanismen"[406]. Der Schwerpunkt globaler sozialpolitischer Maßnahmen liegt noch immer im Bereich der „weich“ koordinierten Maßnahmen, z.B. im Rahmen von Gipfeltreffen und der EZ. Die globale Sozialpolitik konnte bisher vor allem Einfluss über die Ratifizierung multi- und bilateraler Abkommen durch die nationalen Organe erlangen.

Nach Hein gehört zur inter- und transnationalen Politik sozialer Entwicklung neben der internationalen Normsetzung (Menschenrechte etc.) und den Transferleistungen sozialer Stabilisierung und Entwicklung (EZ etc.) das Element der internationalen Strukturpolitik, d.h. die Förderung sozialer Entwicklung mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und des Empowerments marginalisierter Länder und der Regulierung der globalen Ökonomie.[407] Die vorliegende Studie untersucht nach den Elementen von Hein vor allem die internationale Normsetzung und die Transferleistungen zur Förderung sozialer Stabilisierung und Entwicklung. Unter dem Begriff der globalen Sozialpolitik werden im Folgenden sowohl die Arbeit internationaler Institutionen als auch die Formen und Instrumente der EZ untersucht, wobei internationale Institutionen in zwei Arten eingeteilt werden: internationale Organisationen (z.B. VN) und internationale Regime[408] „definiert als dauerhaft verfestigte Verhaltensmuster in angebbaren, wiederkehrenden Situationen, die auf angebbaren Normen und Regeln beruhen. Anders als Regime können IOs jedoch problemfeldübergreifend handeln und als korporative Akteure auftreten.“[409] IOs besitzen eigene Organe, die selbst politisch aktiv werden können, z.B. der Sicherheitsrat der VN. Internationale Regime verankern Regeln für Staaten, besitzen selbst aber keine aktiven Organe. Regime, die seit den 1970er Jahren im Rahmen von Regimeanalysen beforscht werden[410], besitzen Eigenschaften von Institutionen und bilden damit einen neuen Typus internationaler Institutionen, der sich von internationalen Organisationen unterscheidet.[411]

Laut Rittberger und Zangl sind „internationale Regime als problemfeldbezogene, zwischenstaatliche Institutionen zu definieren, die sich durch zugrundeliegende Prinzipien, Normen,

[403] vgl. Leisering 2007, S. 197.
[404] Brühl/ Nölke 2009, S. 151.
[405] Ebenda, S. 157.
[406] Ebenda, S. 158.
[407] vgl. Hein 1998, S. 458-481.
[408] vgl. Hofmann/ Dose/ Wolf 2007, S. 236.
[409] Rittberger, Volker/ Kruck, Andreas/ Romund, Anne 2010: Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden, S. 234.
[410] vgl. Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker 1997a: Regimes as Links Between States. Three Theoretical Perspectives, Tübingen.
[411] vgl. Rittberger, Volker 1993: Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept, in: ders. (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 3-22.

Regeln und Entscheidungsprozeduren auszeichnen, die wechselseitige Verhaltenserwartungen dauerhaft in Übereinstimmung bringen"[412]. Regime sind also problemfeldbezogen und konzentrieren sich auf bestimmte Politikfelder internationaler Beziehungen. International wichtige Probleme sind oft mittels Internationaler Regime geregelt, die auf einer freiwilligen Zusammenarbeit beruhen und „ihre Geltung durch Funktionstüchtigkeit erlangen sollen und nicht durch den Einsatz irgendwelcher Zwangsmittel"[413]. Auch im Bereich der globalen Sozialpolitik bilden internationale Vereinbarungen und Konventionen den politisch-institutionellen Rahmen auf globaler Ebene, aber auch entwicklungspolitische Leitlinien, Weltbankberichte etc. bilden einen Handlungsrahmen für die internationale Zusammenarbeit.

Hinsichtlich der Formen der Entwicklungszusammenarbeit existiert die multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit. Bei bilateraler EZ handelt es sich beim Geber um einen einzelnen Staat, während es sich bei multilateraler EZ um eine internationale Einrichtung (Weltbank, VN-Fonds und –Programme, Regionale Entwicklungsbanken, EU etc.) handelt. Bilaterale Zusammenarbeit verbindet wirtschaftliche und politische Interessen der Geberländer (Außenpolitik) mit der EZ-Leistung. Bei bilateraler EZ kann der Geber unmittelbarer die Ausrichtung der Zusammenarbeit bestimmen und oft rascher, flexibler und unbürokratischer als multilaterale Akteure agieren.[414] Die multilaterale Zusammenarbeit wird aber vor allem angesichts des steigenden Bedarfs an globaler Kooperation stets wichtiger und „gilt als weniger politisiert und interessengeleitet"[415].

In der EZ werden folgende Instrumente unterschieden: Transfer von Wissen/ Beratung (Technische Zusammenarbeit, TZ), Transfer finanzieller Mittel (Finanzielle Zusammenarbeit, FZ), humanitäre Hilfe und Nothilfe. Auch Programm- und Budgethilfe (Program-Based Approaches, PBAs), mit der das Empfängerland die EZ-Leistungen zugunsten einer selbstentworfenen Politik selbst koordinieren bzw. steuern kann (inklusive Geberkoordinierung), sind seit einigen Jahren ein EZ-Baustein. Mit den programmatischen Ansätzen sollten vor allem unkoordinierten Gebermissionen und (administrativen) Belastungen der Partnerländer entgegengewirkt werden.

2. Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik

Global betrachtet sind Entwicklungsdisparitäten, Armut und soziale Unsicherheit Phänomene, von denen viele Menschen betroffen sind. Deshalb wird soziale Entwicklung global durch Armutsbekämpfung, Einführung von Sozialstandards und den Ausbau sozialer Sicherungssysteme gefördert. Inzwischen existieren zahlreiche internationale soziale Standards, Rechte und entwicklungspolitische Ziele, bei denen es um den Schutz der Menschenrechte, um Armutsbe-

[412] Rittberger, Volker/ Zangl, Bernhard 2003: Internationale Organisation – Politik und Geschichte, Wiesbaden, S. 25.
[413] Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1989: Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 23.
[414] vgl. Klingebiel, Stephan 2012: *Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages.* Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) zum Thema „Bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit", 23. März 2012, Bonn.
[415] Klingebiel, Stephan 2013: Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Strukturwandel und Geberpräferenzen, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (2014) 7, S. 33-47.

kämpfung und Inklusion geht.[416] Global agierende Akteure definieren sich über die in internationalen Institutionen und dem Völkerrecht erklärten gemeinsame Normen und Werte[417] und die Bekämpfung von Armut, Entwicklungsdisparitäten und Exklusion wird als Aufgabe betrachtet, die durch transnationale Kooperation zahlreicher Akteure wahrgenommen wird.

2.1 Das Recht auf soziale Sicherheit als basales soziales Menschenrecht

> *„Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind."* ***Artikel 22, AGM 1948***

In der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wird die „Freiheit von Not" benannt. Gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) von 1966 ist das Recht auf soziale Sicherheit ein basales soziales Menschenrecht (Artikel 9 und 11). Im Artikel 9 wird das Recht auf soziale Sicherheit formuliert (von Peru 1978 ratifiziert). Alle Menschenrechte stellen den Staat vor eine Verantwortlichkeit (Pflichtentrias): Die Pflicht, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Bezogen auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bedeutet dies auch die Pflicht, die Bereitstellung sozialer Leistungen zu gewährleisten. Im Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen gewinnt das Recht auf soziale Sicherheit seit 2006 mehr Aufmerksamkeit[418] und wird seither aus dem Postulat der Menschenwürde abgeleitet. Trotz der zunehmenden Diskussionen um die Durchsetzung sozialer Grund- bzw. Menschenrechte existiert in den meisten Entwicklungsländern kein einklagbares *Recht auf soziale (Grund)sicherung* und die schwache Ausprägung der Einklagbarkeit von sozialen Rechten wird weiterhin beklagt.[419]

2.2 Das entwicklungspolitische Ziel der globalen Armutsreduzierung

Im Jahr 1987 veröffentlichte die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (Brundtland-Kommission) den Brundtland-Bericht. Mit der Definition des Begriffs nachhaltige Entwicklung und der Proklamation, dass Nachhaltigkeit auf eine global gleichmäßige (Grund-)Bedürfnisbefriedigung zielt, d.h. eine elementare Existenzsicherung einschließlich Rente und grundlegender Bildung, beeinflusste der Bericht die internationale Debatte über

[416] Zum Einfluss internationaler Normen auf Lateinamerika vgl. CEPAL 2015: Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima 2.-4.11.2015, S. 93.

[417] vgl. Brock, Lothar/ Albert, Mathias 1995: Eingrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2:2, S. 259-285.

[418] vgl. Leisering/ Buhr/ Traiser-Diop 2006, S. 16.

[419] vgl. Brühl/ Nölke 2009, S. 163 und Tittor, Anne 2009: Privatisierungen und Sozialabbau als Teil globaler Sozialpolitik? Zur Rolle Internationaler Organisationen in der Gesundheitspolitik El Salvadors, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 114/115, S. 241-264, hier S. 260.

Entwicklungspolitik und Armutsminderung maßgeblich. In den 1990er Jahren erlangte das Thema der Armutsreduzierung immer stärkere internationale Aufmerksamkeit. Armut wurde zunehmend als globales Problem gesehen, das global gelöst werden muss. Im Jahr 1990 begann das Entwicklungsprogramm der VN, über den Human Development Index (HDI) die Dimensionen Gesundheit, Bildung und Lebensstandard (Lebenserwartung, Alphabetisierungs- und Einschulungsquote) und ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen der Länder im jährlich erscheinenden *Human Development Report* abzubilden, während die Weltbank weiterhin Armut in Entwicklungsländern als absolute Armut (Unterschreiten von 1 US$ bzw. 2 US$ pro Tag) definierte. Ende der 1990er wurde das Thema Armut schließlich von allen IOs (Weltbank, IWF, EU etc.) priorisiert und seither steht die Armutsbekämpfung in ihrer Agenda ganz oben. Die UN-Generalversammlung erklärte die Jahre 1997-2006 zum Jahrzehnt der Armutsbekämpfung und im Bericht „In größerer Freiheit" beschreibt der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan Armut als „threats to peace and security"[420]. Anfang der 2000er Jahre gaben über zwei Drittel der Bevölkerung der OECD-Geberländer an, dass die EZ-Mittel vor allem zur humanitären Nothilfe und Armutsreduktion verwendet werden sollten.[421] Im Jahr 2000 wurde von einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der VN, der Weltbank, des IWF und des OECD-DAC als erstes Ziel der MDGs die Ausrottung extremer Armut formuliert. Der World Development Report von 2000/2001, „Attacking Poverty"[422], definierte Armut als mehrdimensionales Phänomen und stellte soziale und ökonomische Ziele gleichberechtigt nebeneinander. In den Leitlinien zur Armutsbekämpfung des OECD/DAC von 2001[423] wurden fünf Dimensionen des menschlichen Wohlergehens genannt: a) die Fähigkeit, Einkommen zu erzielen, b) Menschenrechte und politische Partizipationschancen; c) die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen; d) die Fähigkeit, auf ökonomische und andere Schocks zu reagieren; und e) der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, sauberem Wasser, ausreichender Ernährung und Wohnraum.

Bereits während des Sozialgipfels in Kopenhagen im Jahr 1995 wurde erkannt, dass neben strukturellen Maßnahmen (Infrastruktur und *institution buildung*) Erfolge bei der Armutsbekämpfung nur durch den Aufbau sozialer Sicherungssysteme (Grundbildung, Basisgesundheit, Ernährung) erzielt werden können. Inzwischen wird der Stärkung sozialer Sicherungssysteme eine strategische Rolle bei der Armutsbekämpfung zugemessen und soziale Sicherung gilt als weltweites Instrument zur Armutsbekämpfung und als Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Zahlreiche wissenschaftliche Studien bestätigen die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherung und Armutsreduzierung, bzw. dass Grundsicherung messbare positive Wirkungen in Bezug auf die Bekämpfung individueller Armut haben kann. Auch in Lateinamerika konnte die Förderung sozialer Sicherungssysteme einen bedeutenden Beitrag zur

[420] United Nations 2005: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Right for All (Report fo the Secretary-General), UN General Assembly A/59/2005, 21.3.2005, New York, S. 24-25.
[421] vgl. McDonnell, Ida/ Bernard Solignac, Henri / Wegimont, Liam 2003: Public Opinion and the fight against Poverty (OECD), Paris.
[422] World Bank 2000: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Oxford.
[423] vgl. OECD/DAC 2001: Les lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté. Paris.

nachhaltigen Entwicklung leisten.[424] Gleichzeitig entstanden Instrumente der Armutsbekämpfung (z.B. CCT-Programme), die als wichtige Innovation der Sozialpolitik angesehen werden.

Da Armut oft mit Exklusion bzw. reduzierten individuellen Teilhaberechten verbunden ist und Probleme wie Gewalt und Kriminalität begünstigt, steht inden letzten Jahren das Ziel der Inklusion bzw. die Bekämpfung sozialer Exklusion neben dem der Armutsbekämpfung. Laut Leisering, Buhr und Traiser-Diop spielen soziale (Grund)Sicherungen über das Ziel der Armutsverminderung hinaus eine Rolle als Komponente einer integrierten Politik sozialer Inklusion,[425] d.h. soziale (Grund)Sicherungen schaffen die Voraussetzungen individueller Teilhabe.

3. Zentrale globale sozialpolitische Akteure und Institutionen und ihre Strategien

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung und die Ausbreitung sozialer Sicherungssysteme bzw. sozialpolitischer Policies sowohl vom Wandel der global policies, als auch vom Handeln globaler politischer Akteure abhängen. Wie bereits ausgeführt, gibt es bislang keinen *Träger* für eine globale Sozialpolitik, sondern heterogene Akteure auf unterschiedlichen Ebenen mit verschiedenen Interessen gestalten globale Sozialpolitik bzw. versuchen Lösungen für globale sozialpolitische Probleme zu finden. Seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 vollzieht sich die weltweite sozialpolitische Zusammenarbeit vor allem in deren Rahmen. Die Durchsetzung von sozialer Sicherung als globales Thema (Agenda-Setting) hing wesentlich von der Interaktion innerhalb der VN ab. Die Weltbank gemeinsam mit dem IWF, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), aber auch das Entwicklungsprogramm (UNDP), die Food and Agriculture Organization (FAO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Kinderhilfswerk (UNICEF) sind wichtige Akteure. Außerdem beschäftigen sich einige bilaterale Geber mit dem Thema und geben Impulse zur Förderung von sozialer Sicherung. Global existieren auch zahlreiche NGOs, die sich mit sozialpolitischen Themen beschäftigen. Zivilgesellschaftliche Akteure wie z.B. die International Social Security Association (ISSA), die bereits 1927 gegründet wurde, sind sozialpolitisch aktiv, treten weltweit für die Einhaltung der Menschenrechte ein, wollen globale sozialpolitische Strukturen beeinflussen und zur Lösung sozialer Probleme beitragen. Die NGOs, die ohne Zweifel eine bedeutende Rolle spielen, werden im Rahmen der Arbeit allerdings nicht untersucht.

Im Folgenden geht es zunächst um die zentralen multi- und bilateralen Akteure globaler Sozialpolitik (vgl. Tabelle 12), um ihre sozialpolitischen Interessen und ihre Policies. Das Panorama einflussreicher Akteure wie die Vereinten Nationen, die regionale Entwicklungsbank IDB, das Development Assistance Comittee der OECD (OECD-DAC), die G20 und die wichtigsten bilateralen Geber (G7) werden dargestellt und ein Überblick über ihre Positionen, (Förder)Strategien und Interventionsformen, mit denen sie auf das Problem der sozialen Sicherung reagieren, gegeben. Anschließend werden die Weltkonferenzen zum Thema Sozialpolitik und soziale Sicherung mit ihren Zielen und Ergebnissen beschrieben (vgl. Tabelle 13).

[424] vgl. Sottoli, Susana 1999: Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika: Konzepte und Reformen im Vergleich, Opladen.
[425] vgl. Leisering/ Buhr/ Traiser-Diop 2006, S. 255.

Tabelle 12: Akteure der Global Social Governance

Einzelne Staaten	Multilaterale Organisationen
Bilaterale Zusammenarbeit	UN-Generalversammlung, ECOSOC, Weltkonferenzen (Kopenhagen etc.) UN-Sonderorganisationen: Weltbank, IWF, FAO, WHO, ILO etc. UN-Fonds und –Programme: UNICEF, UNDP etc. Regionale Entwicklungsbanken: IDB
	Europäische Union: Europäischer Entwicklungsfonds OECD/DAC: Koordination der Entwicklungspolitik der Industrieländer

Quelle: eigene Darstellung

3.1 Multilaterale Akteure und ihre Förder- bzw. Diffusionsstrategien

Heute existieren in allen wichtigen Politikfeldern multilaterale Akteure. Auch in den Bereichen globale Sozialpolitik und soziale Sicherung gibt es viele Bemühungen multilateraler Organisationen, die die nationalen Anstrengungen unterstützen. Aktuell sind vor allem die Weltbank, der IWF, die ILO, das UNDP, die WHO, UNICEF und die regionalen Entwicklungsbanken die zentralen Akteure der externen Sozialpolitikförderung in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Die Vereinten Nationen tragen bereits seit ihrer Gründung entscheidend zur Entwicklung eines Problembewusstseins für die weltweiten sozialen Probleme und die spezifischen sozialen Probleme in Entwicklungsländern bei. Vertragliche Grundlage der VN ist ihre Charta, die 1945 von fünfzig Staaten unterzeichnet wurde. Der Artikel 1 der Charta besagt, dass die Hauptaufgaben der VN neben der Friedenssicherung die internationale Zusammenarbeit, die Lösung globaler Probleme und die Förderung der Menschenreche sind. Zu den wichtigsten Hauptorganen der VN gehört die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, das UN-Sekretariat mit dem Generalsekretär und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Die Generalversammlung ist die Vollversammlung aller UN-Mitgliedsstaaten und der Ort für Debatten über weltpolitische Themen. Der Sicherheitsrat, das mächtigste Organ und zuständig für die Wahrung des Weltfriedens, setzt sich aus 15 Mitgliedern zusammen. Die fünf ständigen Mitglieder (USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, China) verfügen über ein Veto, mit dem sie Entscheidungen blockieren können. Die zehn nichtständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung für eine zweijährige Amtszeit gewählt. Der ECOSOC, der 54 Mitglieder hat, die von der Vollversammlung für 3 Jahre gewählt werden, engagiert sich gemeinsam mit der Generalversammlung weltweit im sozialen Bereich. Zu seinen Aufgaben gehören z.B. die Förderung der Menschenrechte und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen und Empfehlungen für globale soziale und gesundheitliche Probleme. Nebenorgane der VN, die von der Generalversammlung oder vom Sicherheitsrat eingesetzt werden, sind unter anderem das UNDP und UNICEF. Die Weltbank, der IWF, die FAO, die WHO und die ILO gehören zu den Sonderorganisationen, die vom ECOSOC koordiniert werden. Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik der VN (CEPAL/ECLAC) ist eine Organisation der Vereinten Nationen, die im Jahr 1948 in Santiago de Chile gegründet wurde. Zu ihren Zielen und Aufgaben gehören die wissenschaftliche Analyse der Entwicklungsprobleme und –prozesse in Lateinamerika, die Beratung lateinamerikanischer

Regierungen bzgl. der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung (u.a. MDGs und SDGs) und die Förderung der regionalen Integration.

Ein erster Meilenstein in der Institutionalisierung internationaler Zusammenarbeit im Bereich Sozialpolitik war im Jahre 1919 die Gründung der International Labour Organization (ILO), die seither zahlreiche Konventionen zu sozialpolitischen Standards verabschiedet hat.[426] Die ILO vertritt die Themen soziale Gerechtigkeit sowie Menschen- und Arbeitsrechte weltweit und hat die Aufgabe, die sozialpolitische zwischenstaatliche Kooperation zu fördern. Gemäß der ILO hat jeder Mensch Anspruch auf soziale Absicherung. Mit den Übereinkommen bzw. Konventionen Nr. 102 zu Mindeststandards für Soziale Sicherung (1952) und Nr. 117 zu den grundlegenden Zielen und Normen der Sozialpolitik (1962) bekam die ILO Instrumente an die Hand, um auf das Menschenrecht der sozialen Sicherung weltweit aufmerksam zu machen. Das Programm *„Global Social Fund"* (2002), das von der Abteilung für Soziale Sicherung der ILO erarbeitet wurde, sah vor, dass Bürger von wohlhabenden OECD-Ländern Solidaritätsbeiträge in einen Fonds einzahlen, um Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern aufzubauen oder zu finanzieren. Im Programm *„Social Security and Coverage for All"* (2003) zeigt die ILO drei Wege zum Ausbau sozialer Sicherheit auf: a) Erweiterung und Anpassung der staatlichen beitragspflichtigen Sozialversicherungssysteme (Rente und Gesundheit); b) Entwicklung und Förderung beitragspflichtiger Systeme für Angehörige des informellen Sektors (Kleinstversicherungen) und c) Aufbau und Förderung von steuerfinanzierter Sozialhilfe für extrem Arme. Im Jahr 2006 schreibt die ILO in einem Diskussionspapier: *„The key objective is universality. That is the core mandate of the ILO global campaign of social security and coverage for all."*[427] In den letzten Jahren ist die ILO vor allem durch Studien zur monetären und anderer Grundsicherung im Bereich soziale Sicherung aktiv.[428] Auf den ILO-Konferenzen in den Jahren 2011 und 2012 haben sich die Mitgliedsstaaten, Arbeitnehmervertreter und Arbeitgeberverbände intensiv mit dem Thema Absicherung der Bevölkerung in den ärmsten Ländern befasst. Auf der Konferenz im Jahr 2011 wurde die *„Social Protection Floor" (SPF)-Initiative* bzw. das Konzept eines sozialen Basisschutzes *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems* (ILO-Empfehlung 202)[429] verabschiedet, das die Verbesserung sozialer Sicherung auf globaler Ebene zum Ziel hat und die Grundlage für die Implementierung sozialer Sicherungssysteme, vor allem Cash Transfer Programme in Kombination mit Mindestlöhnen, in den Ländern darstellt. Mit der Empfehlung wurde erstmals ein weltweiter Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer sozialen Sicherung für alle gefunden. Die ILO rückt damit den sozialen Basisschutz in die Nähe der Menschenrechte.[430] In der Empfehlung wird allen Ländern empfoh-

[426] vgl. Busemeyer/ Ebbinghaus/ Leibfried/ Mayer-Ahuja/ Obinger/ Pfau-Effinger (Hrsg.) 2013, S. 190.
[427] International Labour Organization (ILO) 2006: Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise, Genf, Issues in Social Protection Discussion Paper 17, S. 33.
[428] vgl. Pal, Karuna/ Behrendt, Christina/ Léger, Florian/ Cichon, Michael/ Hagemeier, Krysztof 2005: Can low income countries afford basic social protection? First results of a modeling exercise. Issues in social protection, Discussion paper 13, International Labour Office, Geneva.
[429] International Labour Organization (ILO) 2012: Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems, Genf, Social Security Department.
[430] vgl. Deacon, Bob 2013: Sozialer Basisschutz und globale Sozial-Governance: Hin zu politischer Synergie und Zusammenarbeit unter internationalen Organisationen, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 66, 2-4/2013, Universität Sheffield, Vereinigtes Königreich, Seite 62.

len, einen „Sockel sozialer Sicherung“ für alle zu entwickeln, d.h. der Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein gesichertes Grundeinkommen für ältere Menschen und für Kinder, das den Zugang zu Nahrung, Bildung und Versorgung gewährleistet. Zur nachhaltigen Finanzierung eines SPF benötigen die jeweiligen Länder demnach neben der Unterstützung durch internationale Geber ein transparentes, leistungsfähiges Steuersystem und nationale Steuermittel. Vor allem die neuen Sustainable Development Goals (SDGs) stellen eine Chance zur internationalen Umsetzung von SPFs dar.[431]

Neben der ILO gehören auch die Weltbank und der IWF zu wichtigen internationalen Organisationen, die sich weltweit sozialpolitisch engagieren. Die Bretton Woods Institutionen gehören formalrechtlich zur Gruppe der VN-Sonderorganisationen und ihre Programme und Kredite sind inhaltlich miteinander verbunden. Die Weltbank, die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurde, war zunächst die zentrale Organisation der finanziellen Hilfe im UN-System, aber inzwischen gehört sie zu den bedeutsamsten EZ-Organisationen und ihre Abteilungen „Social Development“ und „Social Protection“ arbeiten intensiv an sozialpolitischen Themen. Bereits im Jahr 1973 sagte die Weltbank der „absoluten Armut“ den Kampf an und seit den 1980er Jahren entwickelte sie Systeme, die auf die „Ärmsten der Armen“ zielten.[432] Wie im Kapitel III, 1 erläutert, wurde mit dem Jahr 1990 ein neues, liberales sozialpolitisches Modell der Weltbank implementiert und der bestehende Sozialbereich wurde in einen „Markt“ (z.B. Versicherungsmarkt) umgewandelt und der Kapitallogik unterworfen.[433] Die Politik der SAPs wurde aber bereits kurz nach der Einführung kritisiert, woraufhin die Einrichtung von Sozialfonds zur Abfederung negativer Auswirkungen und zur Entschädigung Betroffener erfolgte.

Der Weltbankbericht aus dem Jahr 1990 fokussierte erstmals soziale Grundsicherung, wobei er sich auf CCTs, Gesundheitsversorgung und Bildungseinrichtungen beschränkte. Mit dem *Post-Washington-Consensus* Ende der 1990er Jahre leitete die Weltbank eine neue Phase ein. Man ging davon aus, dass Sozial- und Entwicklungspolitik am besten der Staat garantieren kann und damit erhielt dieser eine strategisch wichtige Rolle im Entwicklungsprozess.[434] Zudem wurde makroökonomische Stabilität nicht mehr als primäres Ziel von Entwicklung gesehen. Weltbank-Präsident James Wolfensohn stellte wirtschaftliche, soziale, ökologische und rechtsstaatliche Aspekte gleichberechtigt nebeneinander. Der im *Comprehensive Development Framework* (1999) definierte holistische Entwicklungsansatz umfasste ökonomische, rechtliche, institutionelle, sozialpolitische und ökologische Aspekte[435] und stellte die Themen Rechtsstaatlichkeit, Sozialprogramme, Bildungs-, Gesundheits- und Bevölkerungspolitik sowie die Bereitstellung

[431] vgl. Cichon, Michael/ Schildberg, Cäcilie/ Theemann, Yvonne 2014: Social Protection Floors. Chancen der Umsetzung, Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, S. 15.
[432] vgl. Zaschke 1994, S. 579-622.
[433] vgl. Deacon/ Hulse/ Stubbs 1997 und Jäger, Johannes 2000: Soziale Auswirkungen und Ursachen neoliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika, in: Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht? Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, Band 4, Frankfurt am Main, S. 60-78.
[434] vgl. Burchard 2004, S. 115.
[435] Goldberg, Jörg 2000: Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45 (4), S. 456-464.

von Energie, Infrastruktur, Wasser, Abwasser und ökologische Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt. Der *Post-Washington-Consensus* bedeutete aber keine Abkehr vom Neoliberalismus.[436]

Ebenfalls im Jahr 1999 führten die Bretton-Woods-Institutionen gemeinsam die Instrumente *Poverty Reduction Strategies (PRS) und Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) ein, die die Kreditvergabe und den Schuldenerlass mit der nationalen Armutsreduzierung verknüpften. Im Rahmen der PRSPs sollten die durch den Schuldenerlass frei werdenden Mittel vor allem in Basissozialprogramme fließen.[437] Die Sozialpolitik sollte nicht mehr als top-down-Politik von IWF und Weltbank, sondern vom jeweiligen Land selbst entworfen werden.[438] An den PRSP-Prozessen wurde vor allem die mangelhafte Partizipation der Zielgruppen (Arme, Frauen etc.) und das Fehlen einiger Themen (u.a. Arbeitsmarktpolitik) kritisiert. Insgesamt führten die PRSP nicht zu den erhofften Ergebnissen in den Bereichen soziale Sicherung und Armutsreduzierung.

Die im Jahr 2001 von der Weltbank veröffentlichte *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard* zur nachhaltigen Armutsreduzierung bestand aus den Komponenten Wachstum, Zugang zu sozialen Grunddiensten und Grundsicherung. Die Weltbank unterstützte die Länder bei der Erstellung nationaler Social Protection Strategies. Im Konzept der *safety nets* wurden (Conditional) Cash Transfers, Gutscheine für Gesundheitsdienste, Ernährungsprogramme, Mikrofinanzierung, Public Works und Social Funds noch unterschieden. Erst der World Development Report 2004 *„Making Services Work for Poor People"* stellte die Verknüpfung zwischen Grundsicherung und dem Zugang zu sozialen Grunddiensten für Gesundheit, Grundbildung und Trinkwasserversorgung her. Er belegte auch, dass in Lateinamerika durch CCTs an sehr arme Haushalte signifikante Wirkungen im Bereich Gesundheit und Grundbildung erreicht wurden.[439] Das Projektkonzept wurde als richtungsweisend angesehen und die Weltbank unterstützt seither zahlreiche (Grund)Sicherungsprogramme, vor allem CCTs und steuerfinanzierte Grundrenten in Lateinamerika. Auch bei der vom Social Development Department der Weltbank organisierten Konferenz in Arusha im Jahr 2005 standen Ideen wie die eines *global social floor*[440]*,* globale soziale Mindestschutzmaßnahmen, soziale Renten, kostenloser Zugang zum Gesundheitssystem und Sozialhilfe im Mittelpunkt.[441] Die Weltbank unterstützte in den letzten Jahren vor allem CCTs, Sozialhilfeprogramme, Sozialrentensysteme, Lebensmittelhilfen und öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme. Die Weltbank-Strategie der sozialen Sicherung 2012-2022 verfolgt unter anderem das Ziel, Ländern zu helfen, sich von fragmentierten Systemen hin zu harmonisierten Systemen sozialer Sicherung zu bewegen.[442]

Auch das im Jahr 1965 gegründete Entwicklungsprogramm UNDP, das weltweit vor allem TZ in Bereichen der menschlichen Entwicklung bietet, zählt zu den wichtigen globalen Akteuren im

[436] vgl. Burchardt 2004, S. 121.
[437] vgl. Betz, Joachim 2000: Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung, in: Nord-Süd aktuell, 14 (1), S. 112-119, hier S. 112.
[438] vgl. World Bank 2001: World Development Report 2002: Building Institutions for Markets, Oxford.
[439] vgl. World Bank 2004: Development Report 2004, Washington.
[440] vgl. Ortiz, Isabell 2007: Social Policy Guidance Notes, New York.
[441] vgl. Lendvai, Noémi/ Stubbs, Paul 2009: Globale Sozialpolitik und Governance: Standpunkte, Politik und Postkolonialismus, in: Burchardt, Hans-Jürgen (Hrsg.): Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik, Frankfurt am Main, S. 219-243, hier S. 236.
[442] vgl. World Bank 2011: Resilience, Equity and Opportunity: 2012-2022, Social Protection and Labor Strategy, Washington.

Bereich sozialer (Grund)sicherung. Mit dem ersten, im Jahr 1990 veröffentlichten, *Human Development Report* und dem darin veröffentlichten Human Development Index (HDI), der Entwicklung nicht nur über das Pro-Kopf-Einkommen misst, sondern auch über Lebenserwartung und Bildungsniveau, wurde soziale Sicherung zu einem wichtigen Thema im internationalen Diskurs.[443] Das UNDP hat eine spezielle Verantwortung für die Armutsbekämpfung und die Umsetzung der MDGs (31 Prozent des Jahresbudgets im Jahr 2012[444]) und der Agenda des VN-Generalsekretärs. Im Rahmen dieser Aufgaben setzt sich das UNDP weltweit, vor allem über TZ, für den Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern ein.[445] Einige Autoren kritisieren das undeutliche inhaltliche Profil des Entwicklungsprogramms der VN.[446]

Auch UNICEF ist zu einem wichtigen globalen Akteur im Bereich der sozialen (Grund-)Sicherung geworden. UNICEF geht davon aus, dass Kinder weltweit besonders von Armut betroffen sind und daher besonders von sozialen Sicherungssystemen profitieren. *„As a component of social protection, cash transfers are a significant policy option to support vulnerable children and households."*[447] Im Jahr 2012 veröffentlichte UNICEF den strategischen Rahmen für integrierte Sozialschutzsysteme, *„Integrated social protection systems"*[448], in dem sie sich für die Entwicklung und Stärkung integrierter Sozialschutzsysteme als wirksamen Ansatz für den Umgang mit den Gefährdungen von Kindern und sozialen Basisschutz ausspricht. Im Jahr 2013 hat UNICEF gemeinsam mit der Weltbank das Dokument *„Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to build Social Protection Systems"* veröffentlicht, in dem die Organisationen eine partnerschaftliche Bearbeitung des Themas bekannt geben.[449]

Auch die World Health Organization (WHO) beschäftigt sich mit Themen sozialer Sicherung und berät nationale Regierungen zu Gesundheitspolitik und Krankenversicherungssystemen.

Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) hat keine explizite Sektorstrategie zur sozialen Sicherung, aber das Rahmendokument *„Social Protection and Poverty Sector Framework"* von 2014[450] beschreibt die sozialpolitischen Bereiche, in denen die IDB lateinamerikanische Länder berät. Demzufolge unterstützt die IDB vor allem CCTs, Sozialprogramme für frühkindliche Ent-

[443] vgl. Norton, Andy/ Cornway, Tim/ Forster, Mick 2001: Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development, ODI Working Paper 143, London.
[444] vgl. UNDP 2012: Annual Report 2012/2013: Supporting Global Progress, S. 5 http://www.kz.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/UN/UNDP_AR2013_english_WEB.pdf (11.01.2016)
[445] vgl. Loewe, Markus 2011: Soziale Grundsicherung. Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure, Brot für die Welt, 3. Auflage, Stuttgart, S. 38.
[446] Vgl. Fues, Thomas/ Klingebiel, Stephan 2007: Multilaterale Entwicklungspolitik: Die Rolle der Vereinten Nationen, in: Volger, Helmut (Hrsg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München, S. 219-241, hier S. 231.
[447] Gore, Radhika/ Patel, Maresh 2006: Cash transfers in emergencies: A review drawing upon the tsunami and other experiences, Bangkok: UNICEF East Asia and the Pacific Regional Office, S. 1.
[448] UNICEF 2012: Integrated social protection systems: Enhancing equity for children, New York, UNICEF. http://www.unicef.org/socialprotection/framework/ (07.03.2016)
[449] vgl. Rawlings, Laura / Murthy, Sheila/ Winder, Natalia 2013: „Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to build Social Protection Systems, New York, UNICEF und World Bank, http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF-WB_systems_note_formatted.pdf (07.03.2016)
[450] vgl. Inter-American Development Bank 2014: Social Protection and Poverty Sector Framework Document, http://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sector-framework,18423.html (19.02.2016)

wicklung, Programme für Jugendliche, Sozialrentensysteme und Programme zur Verbesserung des *targeting*. Die Bank schreibt auf ihrer Website *„The IDB plays a leading role in knowledge production on social security and is developing this as a major area of operational activity."*[451]

An den Ausführungen zu den multilateralen Akteuren und Ihren Förder- bzw. Diffusionsstrategien im Bereich Sozialpolitik wird deutlich, dass zahlreiche multilaterale Organisationen, vor allem die VN, weltweit im sozialpolitischen Bereich aktiv sind. Dennoch soll bereits an dieser Stelle auf einige Defizite der VN als globaler sozialpolitischer Akteur hingewiesen werden: Fues und Klingebiel weisen darauf hin, dass „die UNO der Erwartung, sie würde die globale EZ koordinieren, nicht gerecht werden kann"[452]. Demnach erschwert gerade die Vielfalt an VN-Organen, -Organisationen, -Sonderorganisationen und -Programmen, die sich im sozialpolitischen Bereich engagieren, eine effektive Politikkoordination. Andere kritisieren die Doppelstrukturen, z.B., dass der Entwicklungsbericht der Weltbank neben dem UNDP-Bericht über menschliche Entwicklung (Human Development Report) existiert. Des Weiteren wird die mangelhafte Aufgabenteilung zwischen der Generalversammlung und dem ECOSOC und die ungenügende Steuerung der beiden Hauptorgane kritisiert und bemängelt, dass die beiden Organe im VN-Entwicklungssystem nicht gleichwertig neben der Weltbank stehen.

3.2 Die G20 und die größten bilateralen Geber (G7)

Auch die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) und die größten bilateralen Geber (G7): USA, Vereinigtes Königreich, Kanada, Japan, Frankreich, Deutschland und Italien (bis 2014 G8 mit Russland) appellieren an eine globale Armutspolitik und globale soziale Rechte und beschäftigen sich mit Themen der sozialen Sicherung. Die G20-Arbeitsgruppe Entwicklung, unterstützt von der ILO, forderte Ende 2011 einen neuen Mechanismus, um die Zusammenarbeit der bi- und multilateralen Organisationen im Bereich sozialer Basissicherung auf globaler Ebene zu erleichtern und zu verbessern. Ausgangspunkt für die Forderung bildete nicht zuletzt die im Jahr 2011 veröffentlichte Studie von Michelle Bachelet (Präsidentin von Chile 2006-2010), *„Social protection floor for a fair and inclusive globalization"* (Sozialer Basisschutz für eine gerechte und inklusive Globalisierung) in der sie empfiehlt, einen Mechanismus für Zusammenarbeit und Koordinierung im Bereich des sozialen Basisschutzes auf globaler, regionaler und nationaler Ebene einzurichten.[453] Zwischen 2009 und 2012 hatten sich die Koordinierungen zwischen den VN und der G20 intensiviert und es herrschte Einigkeit, dass „ein sozialer Basisschutz schriftlich niedergelegt und neue Mechanismen der Koordinierung zwischen den Organisationen und Plattformen für Wissensaustausch eingerichtet werden sollten"[454]. Im Jahr 2012 wurde daraufhin eine neue Koordinierungsstelle, der Rat für interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes (*Social Protection Inter-Agency*

[451] http://www.iadb.org/en/topics/labor-and-pensions/idb-and-social-security-in-latin-america-and-the-caribbean,2953.html (20.08.2015)
[452] Fues/ Klingebiel 2007, S. 220 ff.
[453] vgl. Bachelet, Michelle (Hrsg.) 2011: Social protection floor for a fair and inclusive globalization (Report of the Social Protection Floor Advisory Group), ILO, Genf.
[454] Deacon 2013, S. 60.

Cooperation Board – SPIAC-B), ins Leben gerufen.[455] Nach der Gründung wurde kritisiert, dass mit dem SPIAC-B und den *Social Protection Floors* parallele Koordinierungsmechanismen entstanden seien bzw., viel grundsätzlicher, dass die G20 als Steuerungsausschuss internationaler Entwicklungspolitik ungeeignet sei.[456] Deacon kommt nach einer ausführlichen Analyse aber zu dem Ergebnis, dass mit der Gründung des SPIAC-B mehr Kommunikation unter der ILO, Weltbank, UNICEF, bilateralen Gebern und NGOs über die Bedeutung von sozialem Basisschutz und globale Synergien im Bereich Sozialpolitik entstanden ist.[457]

Auch bilaterale Geber wie die Behörde der Vereinigten Staaten für Entwicklungszusammenarbeit (United States Agency for International Development, USAID), die kanadische Behörde für internationale Entwicklung (Agence canadienne de développement international, ACDI), die japanische Behörde für internationale Kooperation (Japan International Cooperation Agency, JICA) und die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützen bilateral Themen der Gesundheits- und Bildungspolitik, Armutsbekämpfung und sozialen (Grund)Sicherung in den Partnerländern. Das Department for International Development (DFID) des Vereinigten Königreiches engagierte sich lange als Vorreiter des Themas soziale (Grund)Sicherung[458] und spielte eine große Rolle bei der wissenschaftlichen und konzeptionellen Aufarbeitung und Weiterentwicklung der Themen CCTs, Grundrentensysteme und Sozialhilfeprogramme.[459] Auch Frankreichs Regierung sprach sich im Jahr 2011 in einer öffentlichen Erklärung zu ihren G20-Prioritäten für einen sozialen Basisschutz aus.[460] In der deutschen EZ spielt das Thema soziale Sicherung ebenfalls schon seit vielen Jahren eine wichtige Rolle. Bereits im „Aktionsprogramm 2015 - Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut“ (2001) des BMZ hieß es im Unterkapitel 3.5 „Soziale Sicherung stärken“ (…) „Die Bundesregierung berät Regierungen von Partnerländern, nationale Strategien sozialer Sicherung zu entwickeln.“[461] Aus dem BMZ-Sektorkonzept 180 Soziale Sicherung (2009) geht hervor, dass die Hauptziele der Maßnahmen deutscher Entwicklungspolitik im Bereich soziale Sicherung darin liegen, „Partnerländer dabei zu unterstützen, eine Absicherung aller Teile der Bevölkerung – insbesondere der Armen – in Bezug auf alle relevanten Risiken sicherzustellen, umfassende und inklusive Gesamtsysteme zu schaffen und die Effizienz und Qualität sozialer Sicherungssysteme zu steigern“[462]. Die KfW-Entwicklungsbank, die im Auftrag des BMZ Pro-

[455] Ebenda, S. 51.
[456] vgl. Hermann, Barry 2011: G20: Wrong International Forum for Development, New York.
[457] vgl. Deacon 2013, S. 72.
[458] vgl. Chapman, Katie 2006: Using social transfers to scale up equitable access to education and health services, Background Paper, DFID Policy Division, London.
[459] vgl. Arnold, Catherine/ Conway, Tim/ Greenslade, Matthew 2011: Cash Transfers Literature Review, Department for International Development (DFID), London.
[460] gl. Deacon 2013, Seite 57.
[461] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2001: Aktionsprogramm 2015: Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn.
[462] Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2009: Sektorkonzept Soziale Sicherung, BMZ Konzepte 180, Bonn, S. 4 und S. 12.
http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Konzepte180.pdf (07.03.2016)

gramme in Entwicklungs- und Schwellenländern finanziert und begleitet, „erkennt soziale Sicherung als einen wichtigen Treiber von Entwicklung an“ und hat deshalb ihr Engagement auf dem Gebiet in den letzten Jahren ausgeweitet.[463] In der GIZ, die ebenfalls im Auftrag des BMZ agiert, hat das Sektorvorhaben „Soziale Sicherung“ im Jahr 2004 die weltweit erste Überblicksstudie zum Thema Grundsicherung herausgegeben, in der sie CCTs und steuerfinanzierte Renten positiv bewertet. Aktuell arbeitet das Sektorvorhaben der GIZ weltweite Erfahrungen im Bereich sozialer Sicherung auf, berät das BMZ im SPIAC-B und war „an der Initiierung des institutionenübergreifenden Methodenkastens *Inter-Agency Social Protection Assessment* (ISPA) beteiligt, der verschiedene Instrumente zur abgestimmten Beurteilung und Beratung von Systemen der sozialen Sicherung in Partnerländern enthält und gemeinsam mit bilateralen sowie internationalen Organisationen wie Weltbank, ILO und EU entwickelt wurde“[464].

Seit dem Jahr 2011 weisen verschiedene Schritte darauf hin, dass bi- und multilaterale Akteure gemeinsam an einer Global Social Governance interessiert sind. Nach der (SPF)-Initiative im Jahr 2011 bzw. der Verabschiedung des Konzeptes eines sozialen Basisschutzes *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems* (ILO-Empfehlung 202) wurde im Jahr 2012 der neue SPIAC-B ins Leben gerufen, der eine koordinierte und verbesserte internationale sozialpolitische Zusammenarbeit zum Ziel hat. Gleichzeitig wurde über eine Aufnahme der Social Protection Floors als ganzheitlicher Ansatz zur Bekämpfung von Ungleichheiten in die SDGs diskutiert, wobei noch unklar ist, ob die neue Agenda der SDGs dem sozialen Basisschutz genug Aufmerksamkeit bei der Umsetzung schenken wird.

3.3 Internationale Konferenzen zu den Themen Armut, soziale Sicherung und Aid Effectiveness

Die weltweite Einführung sozialer Sicherungssysteme bzw. globaler Programme zur Bekämpfung von Armut wurde auch im Rahmen von globalen Konferenzen (Weltgipfeln) gefördert. Seit dem Jahr 1995 wurde auf mehreren von den Vereinten Nationen ausgerichteten Weltkonferenzen zu den Themen Sozialpolitik, soziale Sicherung und Bekämpfung der Armut über globale soziale Entwicklung diskutiert. Der Tabelle 13 können die einzelnen Konferenzen mit dem Jahr und den Ergebnissen der Konferenz im Überblick entnommen werden.

[463] vgl. KfW Entwicklungsbank: Themen aktuell: Soziale Sicherung, Stand 06/2015, Frankfurt. https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/Soziale-SIcherung-DE-2014.pdf (07.03.2016)

[464] https://www.giz.de/de/weltweit/32524.html (12.08.2015)

Tabelle 13: Weltkonferenzen zu sozialpolitischen Themen bzw. sozialer Entwicklung

Konferenz	Jahr	Ergebnisse
Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen	1995	▪ Zentrales Ziel: Armutsbeseitigung, ▪ Anerkennung der Gleichwertigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, ▪ Aufruf zur Formulierung und Durchführung von nationalen Armutsbekämpfungsplänen und Einrichtung von Institutionen zur sozialen Sicherung in den Ländern, ▪ Formulierung international anerkannter Ziele für die Gestaltung globaler, nachhaltiger Entwicklung als Grundlage für globale sozialpolitische Zusammenarbeit.
Kopenhagen + 5 in Genf	2000	▪ Ziele: Halbierung des Bevölkerungsanteils extrem Armer bis 2015, Bestätigung der Gleichberechtigung, Einhaltung der Menschenrechte und Grundelemente guter Regierungsführung als Voraussetzung für Sozialentwicklung, ▪ Betonung von Investitionen in soziale Grunddienste (Grundbildung und Basisgesundheit), ▪ Erarbeitung internationaler Sozialindikatoren und eine Zusammenstellung guter Praktiken der Sozialpolitik, ▪ 20/20-Inititative: Industrie- und Entwicklungsländer verwenden jeweils 20 Prozent der öffentlichen EZ und 20 Prozent des nationalen Budgets für soziale Grunddienste.
Millenniumgipfel der UN in New York	2000	▪ Ziel: bis zum Jahre 2015 den Anteil extrem armer Menschen auf der Welt halbieren, ▪ erstmals ein gemeinsames Zielsystem und eine einheitliche Referenz für multilaterale und bilaterale Geber.
Rio+20 UN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung in Rio de Janeiro	2012	▪ Bekenntnis zu nachhaltigem Wirtschaften und dem Modell Green Economy, ▪ Formulierung von Zielen im Kampf gegen Hunger, Armut, Bodenerosion und Klimawandel, ▪ Zukünftige Formulierung der „Post-2015-Agenda“ bzw. der Sustainable Development Goals (SDGs), inklusive Zielen zur sozialen Sicherung.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Der Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen im Jahr 1995 war ein erster internationaler Institutionalisierungsschritt. Im Mittelpunkt des Gipfels standen die Themen Armutsbekämpfung, soziale Integration, Verminderung der Arbeitslosigkeit und die Anerkennung der Gleichwertigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Während des Sozialgipfels wurde bereits von einem „neuen globalen sozialpolitischen Konsens gesprochen“[465]. In der Abschlusserklärung verpflichteten sich die Unterzeichner unverbindlich, Armutsbekämpfung als

[465] Watt, Patrick 2000: Social Investment and Economic Growth. A Strategy to Eradicate Poverty, Oxford.

zentrales Ziel anzustreben. 143 Staats- und Regierungschefs verabschiedeten die *„Copenhagen Declaration"* und das *„Copenhagen Programme of Action"*. Im Aktionsprogramm wurden die Länder unter anderem zur Identifizierung struktureller Armutsursachen, zur Formulierung von nationalen Armutsbekämpfungsplänen und zur Einrichtung von Institutionen zur Förderung von sozialer Sicherung aufgerufen. Mit der Formulierung von Zielen für die Gestaltung einer globalen, nachhaltigen Entwicklung wurde eine erste Grundlage für eine globale sozialpolitische Zusammenarbeit geschaffen. Kopenhagen brachte die globalen sozialen Probleme stärker in das globale öffentliche Bewusstsein und auf die Agenda zahlreicher Länder. Nach dem Gipfel schenkten vor allem die Bretton-Woods-Institutionen, aber auch andere bi- und multilaterale Akteure der sozialen Entwicklung mehr Aufmerksamkeit. Dennoch erfüllten sich die Hoffnungen auf eine verbindlichere internationale Sozialordnung nicht. „In den Verhandlungen des Weltsozialgipfels wurden Reformvorschläge abgelehnt, die auf die Schaffung einer verbindlicheren internationalen Sozialordnung abzielten wie z.B. eine Weltsozialcharta als verbindlicher Rahmen für eine Politik, die der Ungleichheit zwischen und innerhalb der Nationalstaaten entgegenwirkt."[466] Leider blieb der Weltsozialgipfel lediglich „ein Impulsgeber bzw. Absichtserklärungen für ein internationales Regime in der Sozialpolitik – ohne Verbindlichkeit"[467].

"Kopenhagen plus fünf" war im Jahr 2000 eine Sondersitzung der UN-Generalversammlung *„World Summit for Social Development and Beyond: Achieving Social Development for All in a Globalizing World"* in Genf. Die Zwischenbilanz zu den Beschlüssen des Weltsozialgipfels von 1995 fiel enttäuschend aus. Ein Bericht über die Implementierung der Ergebnisse hob zwar den erweiterten Zugang zu grundlegenden sozialen Diensten in einigen Ländern hervor,[468] aber insgesamt waren kaum Verbesserungen der Lebensverhältnisse festzustellen, sondern wachsende globale Entwicklungsdisparitäten. Während der Sondersitzung einigten sich die Vertreter aus rund 180 Staaten aber zum ersten Mal auf einen konkreten gemeinsamen Zeithorizont zur Armutsbekämpfung und der Gipfel schloss mit dem Ziel der Halbierung des Bevölkerungsanteils extrem Armer bis 2015. Während des Gipfels wurden die Einhaltung der Menschenrechte, „gute" Regierungsführung und Investitionen in soziale Grunddienste (Grundbildung und Basisgesundheit) als wichtige Voraussetzungen für die Sozialentwicklung bestätigt. Die gemeinsame Verantwortung sollte sich in der 20/20-Initiative widerspiegeln, die beinhaltete, dass Industrie- und Entwicklungsländer Vereinbarungen treffen, jeweils 20 Prozent der öffentlichen EZ und 20 Prozent des nationalen Budgets für soziale Grunddienste zu verwenden. Während der Sondersitzung wurde mit der Erarbeitung internationaler Sozialindikatoren begonnen.

Obwohl in Kopenhagen im Jahr 1995 und in Genf im Jahr 2000 bestätigt wurde, dass zahlreiche soziale Probleme nicht mehr von Nationalstaaten im Alleingang gelöst werden können, schlossen beide Konferenzen ohne völkerrechtlich verbindliche Konventionen. Trotz weiterhin bestehender, starker globaler Entwicklungsdisparitäten gab es auch keine Folgeveranstaltung. Dennoch wurden viele Ziele der Konferenzen von internationalen Organisationen und bilatera-

[466] Kohlmorgen 2005, S. 301.
[467] Klingebiel, Ruth 1996: Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. Absichtserklärungen ohne Verbindlichkeit, in: Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn, S. 206-214.
[468] vgl. Mkandawire, Thandika/ Rodriguez, Virginia 2000: Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies, Geneva, Occasional Paper 10, S. 9.

len Gebern aufgegriffen und die Ergebnisse gaben Impulse für nachfolgende Konferenzen und Strategien. Die OECD nahm beispielsweise die in Kopenhagen verabschiedeten Beschlüsse zur Armutsreduzierung in ihrem im Jahr 1996 veröffentlichten Strategiepapier „Das 21. Jahrhundert gestalten" *(„Shaping the 21st Century"*, S21) auf. Das Strategiepapier, das dazu aufrief, die Kommunikation und Kooperation zwischen Geberorganisationen und Empfängerländern zu verbessern und die Selbstverantwortung lokaler Akteure zu erhöhen, wurde von der Initiative des Development Assistance Committee (DAC) der OECD, die das Ziel der Koordination westlicher bilateraler Geber verfolgt, präsentiert.[469] Das Strategie-Dokument formulierte folgende Ziele für das Jahr 2015: 1. Halbierung des Bevölkerungsanteils in absoluter Armut (unter einem Dollar Einkommen pro Tag), 2. Reduzierung der Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit um zwei Drittel, 3. Reduzierung der Müttersterblichkeit um drei Viertel, 4. Reproduktive Gesundheitsversorgung für alle und 5. Grundbildung für alle.[470]

Diese Ziele der S21-Strategie wurden anschließend in die Millenniumerklärung der UN aufgenommen, die auf dem Millenniumgipfel im Jahr 2000 in New York unter Anwesenheit von 189 Staats- und Regierungschefs angenommen wurde. Die Millennium Declaration enthielt acht Entwicklungsziele (Bekämpfung von extremer Armut und Hunger; Primärschulbildung für alle; Gleichstellung der Geschlechter/ Stärkung der Rolle der Frauen; Senkung der Kindersterblichkeit; Verbesserung der Gesundheitsversorgung der Mütter; Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten; Ökologische Nachhaltigkeit; Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung), 21 Unterziele und 60 Indikatoren. Die Mitgliedsstaaten verpflichteten sich zur Umsetzung der Ziele, wobei teilweise unklar blieb, wie dies in der Praxis aussehen sollte. Mit den MDGs gab es erstmals gemeinsame Ziele für bi- und multilaterale Geber. Die MDGs hatten auch eine große Medienwirksamkeit und es wurde in der Öffentlichkeit verstärkt über soziale Sicherungssysteme als Instrumente der Armutsbekämpfung diskutiert. Insgesamt zogen die MDGs, die Menschenrechte mit messbaren Indikatoren verbunden haben, eine gemeinsame Verantwortung für Entwicklungs- und Industrieländer nach sich und viele bi- und multilaterale Geber sagten eine Erhöhung der Mittel zur Umsetzung der MDGs zu. Auf dem Millennium+5-Gipfel (2005) und dem MDG-Gipfel im Jahr 2010 in New York wurde jeweils eine Bilanz der Umsetzung der völkerrechtlich nicht verbindlichen MDGs gezogen. Der letzte Bericht 2015 der VN zu den MDGs bestätigt vor allem in den Bereichen Reduzierung der extremen Armut und Grundschulbildung, aber auch der Rechenschaftspflicht der Regierungen, Fortschritte. Für einige Regionen und Länder bestehen aber noch immer große Lücken, z.B. beim Zugang zu Trinkwasser und sanitären Anlagen und der Bekämpfung der Kindersterblichkeit.[471]

Im Jahr 2012, auf der Rio+20 UN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung in Rio de Janeiro, einigten sich die UN-Mitgliedstaaten im Ergebnisdokument *"The Future We Want"* darauf, nachhaltige Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) für nach 2015 zu erarbeiten,

[469] vgl. Development Assistance Committee (DAC) 1996: Shaping the 21th Century: The Contribution of Development Cooperation, Paris.
[470] vgl. Fues, Thomas 2000: Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien, INEF-Report, 44, S. 6-14.
[471] vgl. Vereinte Nationen 2015: Millennium Entwicklungsziele. Bericht 2015, New York.

die soziale, ökonomische und ökologische Aspekte enthalten sollten.[472] Im Juli 2012 begann sich ein *High-level Panel* mit der Post-2015-Agenda zu beschäftigen. Im Mai 2013 veröffentlichte das Gremium den Bericht *"A New Global Partnership"*, in dem eine stärkere Beteiligung des „globalen Südens" an der Definition der SDGs und eine Trennung der Ziele und Indikatoren nach Land/ Region empfohlen wurde. In der Post-2015-Agenda sollte es nicht mehr nur um EZ zwischen Nord und Süd gehen, sondern um gemeinsames Handeln für gemeinsame Ziele: die Verringerung von Armut und Ungleichheit, Klima- und Biodiversitätsschutz, Ernährungssicherheit, Frieden und Sicherheit. Auch explizite Ziele für soziale Sicherheit sollten definiert werden. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der UN-Mitgliedstaaten erarbeitete seit 2014 die SDGs. Nach einem relativ komplexen internationalen Vorbereitungsprozess wurde im September 2015 die „2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung" auf dem Gipfel der VN in New York von den Staats- und Regierungschefs der Welt verabschiedet und unterzeichnet. Die 17 Entwicklungsziele (mit 169 Unterzielen) verknüpfen die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, d.h. die wirtschaftliche, die ökologische und die soziale (u.a. Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion, Ungleichheit in und zwischen Ländern, gute Regierungsführung und Herstellung von Frieden, Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit, Klimawandel und sozialpolitische Ziele). Das Zielsystem der Agenda ist universell, d.h. „laut der Agenda wird Entwicklung zukünftig nicht mehr als Prozess begriffen, der in armen Ländern abläuft"[473], sondern die SDGs gelten für für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer gleichermaßen. Die IZ hat damit eine neue Qualität gewonnen, die auf eine gemeinsame Verantwortung für die globale Entwicklung setzt.

Neben den Konferenzen zu konkreten sozialpolitischen Themen fanden seit dem Jahr 2003 im Bereich Aid Effectiveness mehrere internationale Konferenzen statt, die die Formen der internationalen Zusammenarbeit zwischen Gebern und Partnerländern, d.h. auch Lernen und Diffusion, beeinflussten. Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD organisierte zwei *High-Level International Forums on Harmonization* (Rom, 2003) und *Aid Effectivness* (Paris, 2005), die zur *Paris Declaration (PD) on Aid Effectiveness* führten. Im Mittelpunkt der Konferenzen standen die Stärkung entwicklungspolitischer Kapazitäten und die Harmonisierung der Geber-Prozesse. In der *Paris Declaration* verpflichteten sich sowohl Geber als auch Partnerländer, Ziele zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ zu verfolgen. Die Prinzipien waren a) Ownership (die Partnerländer koordinieren die Entwicklungsmaßnahmen); b) Alignment (die Geber richten ihre Unterstützung an den Prioritäten, Strategien, Fähigkeiten und Verfahren der Partner aus); c) Harmonisation (die Maßnahmen der Geber werden harmonisiert, transparenter gestaltet und auf gemeinsame Wirksamkeit ausgerichtet); d) Managing for Results und e) Mutual Accountability (Geber und Partner sind gemeinsam für die Ergebnisse verantwortlich). Obwohl die PD von bi- und multilateralen Gebern als wichtige Referenz angesehen wurde, „zeigte die Überprüfung der Zielerreichung durch die OECD erhebliche Rückstände"[474]. Im Jahr

[472] vgl. Rio+20 Ergebnisdokument "The future we want" http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (20.07.2016)

[473] Gass, Thomas/ Weinlich, Silke 2015: Die 2030-Agenda – eine kopernikanische Wende in der Entwicklungspolitik? Die aktuelle Kolumne vom 05.10.2015, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

[474] Ashoff, Guido 2008: Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland? Analysen und Stellungnahmen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, S. 1-4, hier S. 1.

2008 trafen sich Vertreter von Regierungen, bi- und multilateralen EZ-Organisationen sowie die Zivilgesellschaft zum *Third High Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra. Die dort von der internationalen Gemeinschaft unterzeichnete *Aid Effectiveness Agenda* bestand aus vier Pfeilern: Ziele (MDGs); Ressourcen (Erhöhung der öffentlichen EZ-Mittel der entwickelten Länder auf 0,7 Prozent ihres BIPs); Grundsätze und Verfahren (Paris-Erklärung) und Politikkohärenz. Die Abschlusserklärung des *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan im Jahr 2011 wurde von 160 Regierungen und 52 Organisationen anerkannt und enthält vier Prinzipien zur Steigerung der Wirksamkeit: Ergebnisorientierung; Eigenverantwortung der Entwicklungsländer für Entwicklungsstrategien; Integrative Entwicklungspartnerschaften und Rechenschaftspflicht. Ein weiteres Thema waren die zunehmenden Süd-Süd- und Dreieckskooperationen.

Im Jahr 2012 wurde die Globale Partnerschaft für effektive EZ (Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC) gegründet. Im Rahmen des ersten *High-Level-Meeting* der GPEDC im April 2014 in Mexiko City wurden die Busan-Verpflichtungen bestätigt und eine neue Struktur der globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation diskutiert. Als Reaktion auf die Kritik, dass der „Charakter der Süd-Süd-Kooperation nicht angemessen zum Ausdruck komme“[475], wurde noch während des Treffens ein Netzwerk von Think Tanks aus dem Süden gegründet (Network of Southern Think Tanks – NeST), dass sich mit Methoden und Strategien der South-South Cooperation (SSC) und mehr Transparenz und Evaluierung von SSC beschäftigt. Darüber hinaus wurde über die Rolle der SSC bei der Umsetzung der Post 2015-Agenda diskutiert. Das erste Treffen der GPEDC in Mexiko sollte der Beginn einer Gleichberechtigung zwischen Gebern, Schwellen- und Partnerländern bedeuteten, doch „die Transformation der alten EZ-Architektur funktionierte im Rahmen der OECD-DAC-Struktur nicht“[476]. Die Ablehnung des Treffens durch die Länder China, Indien und Brasilien und die mageren Ergebnisse führten dazu, dass die Diskussion um wirksamere EZ im Rahmen der OECD-DAC-Struktur kritisiert und die Verlagerung der politischen Steuerung wirksamer Entwicklungskooperation zu den VN angeregt wurde.[477] Seither wird diskutiert, ob die Steuerung im Internationalen Forum für EZ (Development Cooperation Forum, DCF) der VN liegen könnte, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind und das alle zwei Jahre vom ECOSOC zu aktuellen Schwerpunktthemen der internationalen Entwicklungspolitik ausgerichtet wird.

Insgesamt sind seit dem Kopenhagener Weltsozialgipfel eine Reihe von Fortschritten hinsichtlich der Formulierung von Zielen und Strategien im Bereich globaler Sozialpolitik zu beobachten. Nachdem das Thema im globalen Diskurs lange Zeit eine geringere Rolle gespielt hatte und ein relativ wenig interessengestützter Bereich war, wirken vor allem seit der Einführung der MDGs verschiedene sozialpolitische Diskurse und Kampagnen internationaler Akteure in die globale Öffentlichkeit hinein. In den letzten Jahren deuten vor allem die globalen Diskussionen um Grundbildung, Basisgesundheit, Alterssicherung und monetäre Mindestsicherung (CCTs) auf einen Bedeutungszuwachs sozialpolitischer Themen hin. Auch im Rahmen der internatio-

[475] Ebenda.
[476] Fues, Thomas/ Klingebiel, Stephan 2014: Nicht erwiderte Liebe. Was bleibt vom ersten Global-Partnership-Treffen? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Die aktuelle Kolumne, 17.04.2014, Bonn.
[477] vgl. ebenda.

nalen Konferenzen zur Aid Effectiveness spielten, neben der effizienten und wirkungsvollen Gestaltung von EZ, die Umsetzung der MDGs, die Post-2015-Agenda und die Menschenrechte, eine große Rolle. Trotz dieser positiven Tendenzen wird das vom OECD-DAC formulierte Ziel, 0,7% des BSP für öffentliche EZ (ODA) aufzubringen, nur von wenigen Industrieländern erreicht (im Jahr 2013 Dänemark 0,85; Norwegen 1,07; Luxemburg 1,0; Niederlande 0,67[478]).

4. Machtasymmetrien und Legitimationsprobleme im Geflecht globaler Sozialpolitik

> *„Die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen handelt vom internationalen und transnationalen Regieren: vom Versuch, die Beziehungen zwischen Staaten und die gesellschaftlichen Beziehungen über nationale Grenzen hinweg mittels verlässlicher Institutionen zu regeln. Regieren umfasst alle gesamtgesellschaftlich relevanten sozialen Institutionen, d.h. auf Dauer gestellte und verfestigte Verhaltensmuster von sozialen Akteuren, die auf Normen und Regeln beruhen. Die Entwicklung und konkrete Ausgestaltung solcher Normen und Regeln resultieren aus den zugrundeliegenden Macht- und Interessenlagen".*[479]

Auch globale Sozialpolitik, d.h. der Kontext transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse, ist nicht macht- und interessenfrei. Die Ansätze globaler Sozialpolitik plädieren oft für eine Stärkung internationaler Organisationen und vernachlässigen die „Beschäftigung mit Macht- und Interessenfragen, die in der Sozialpolitik von besonderer Relevanz sind"[480]. Die Themen der Legitimationsgrundlage internationaler Akteure und die Frage nach der Macht und den Abhängigkeiten unter den Akteuren sind im Geflecht globaler Sozialpolitik gewichtig. Internationale Organisationen können z.B. über eine schwache demokratische Legitimation verfügen und nationalstaatliche Souveränität untergraben. Auch die sozialpolitischen Strategien und Ziele internationaler Organisationen stellen das Ergebnis von Interessenkonflikten und Machtverhältnissen dar. Das Partizipationsdefizit internationaler Organisationen kann sich u.a. in intransparenten Entscheidungsverfahren zur Schaffung von Normen und Regeln äußern. Rittberger weist allerdings auf die Schwierigkeit hin, die mangelhafte Teilhabe von Regelungsbetroffenen an der Setzung und Durchsetzung von globalen Normen und Regeln festzustellen.[481]

In der Vergangenheit stellten neben Wissenschaftlern vor allem NGOs die Legitimität globaler sozialpolitischer Akteure in Frage und warfen ihnen die Ausweitung ihrer Aufgaben über das in den Verträgen festgelegte Maß hinaus *(mission creep)* vor. Aufgrund der Kritik an der Legitimationsgrundlage globaler Sozialpolitikförderer und bekannter Legitimationsprobleme wurden im Rahmen der internationalen Konferenzen zur Aid Effectiveness Schritte eingeleitet, um symmetrischere Machtverhältnisse herzustellen. Offen bleibt allerdings, ob es den Akteuren globaler Sozialpolitik zukünftig gelingen wird, sich als legitime globale Akteure zu begründen.

---

[478] http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/geber/index.html (21.12.2015)
[479] Zürn 1994, S. 78.
[480] Burchardt/ Tittor/ Weinmann 2012, S. 17.
[481] vgl. Rittberger/ Kruck/ Romund 2010, S. 680.

5. Resumee Kapitel VI: Fortschritte, Probleme und Grenzen globaler Sozialpolitik

Wie das Kapitel VI zum Kontext transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse zeigt, existieren seit Anfang der 1990er Jahre beachtliche Ansätze, Strategien, Ziele und Fortschritte im Bereich globaler Sozialpolitik, die von zahlreichen Akteuren und Institutionen mit unterschiedlichem Output gestaltet wird und auf verschiedenen Ebenen stattfindet (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Das Output globaler Akteure/ Institutionen im Bereich Sozialpolitik

Gobale Akteure/ Institutionen	Output im Politikfeld Sozialpolitik
IOs, Regime/ Konventionen	Formulierung von Programmen, Regeln, Normen etc.
IOs, multi- und bilaterale Akteure	Implementierung von Programmen, Umsetzung von Zielen
	Erzeuger und Verteiler von Informationen und Wissen bzw. Förderung von Austausch zwischen den Staaten

Quelle: eigene Zusammenstellung

Einerseits existieren, wie Kapitel VI, 2 aufzeigt, zahlreiche Ideen, Normen und (entwicklungspolitische) Ziele globaler Sozialpolitik, bei denen es um Menschenrechte, Armutsbekämpfung, soziale (Grund)Sicherung (Grundbildung, Basisgesundheit, Alterssicherung, und monetäre Mindestsicherung) und soziale Inklusion geht. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen (Institutionen etc.) und Probleme der Entwicklungsländer sind die globalen sozialpolitischen Normen, Ziele und Politikempfehlungen allerdings oftmals relativ allgemein formuliert.

Andererseits existieren, wie das Kapitel VI, 3 belegt, auf globaler Ebene zahlreiche internationale Akteure, die Fähigkeiten bzw. Handlungsressourcen (Humankapital, Budget, Informationen) in den Bereichen Armutsbekämpfung, Sozialpolitik und soziale Sicherung haben. Zu den einflussreichsten globalen Akteuren gehören die VN (Weltbank, IWF, ILO, UNDP, UNICEF, WHO), regionale Entwicklungsbanken, der OECD-DAC, die G20 und einige bilaterale Geber (G7). Multi- und bilaterale EZ-Akteure werden vor allem über Konzepte, Strategien und „weiche" Instrumente wie Politikempfehlungen aktiv, um die Sozialpolitik von Nationalstaaten zu beeinflussen. Die Weltbank, aber auch andere Akteure, fördern gezielt das Lernen von Anderen, die Verbreitung von Best-Practice-Wissen und Benchmarking, um nationale sozialpolitische Reformprozesse voranzutreiben oder zu festigen. Die Weltbank, IWF und regionale Entwicklungsbanken üben darüber hinaus über ihre Kredit- und Schuldenpolitik Einfluss aus.

Insgesamt kann die Vielfältigkeit und das Engagement der globalen sozialpolitischen Akteure positiv bewertet werden. Schifferings und Roth haben allerdings darauf hingewiesen, dass gerade die Vielfalt von Akteuren und Institutionen mit jeweils eigenen Zielen und Strategien zu ineffizienten Doppelungen und Überlappungen sowie zu einer Fragmentierung der Maßnahmen globaler Sozialpolitik führen kann.[482] Zudem werden Abstimmungs- und Koordinationsprobleme unter den Akteuren und das Fehlen einer globalen sozialpolitischen Institution bemängelt. Der ECOSOC der VN ist zwar für das Thema zuständig, besitzt aber kaum Kompeten-

[482] vgl. Schifferings, Martin/ Roth, Michele 2007: Soziale Gerechtigkeit in einer globalisierten Welt- Utopie oder realisierbares Ziel? Dokumentation SEF-Symposium 2006, Bonn.

zen, Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten bzw. institutionelle Durchsetzungsfähigkeit. Deshalb sind die Weltbank und die ILO immer noch die dominierenden globalen Akteure.

Eine Reihe von Fortschritten im Bereich globaler Sozialpolitik haben auch internationale Konferenzen zu den Themen Armut und soziale (Grund)Sicherung gebracht, darunter der Kopenhagener Weltsozialgipfel (1995), der Millenniumgipfel (2000) und die Verabschiedung der SDGs im Jahre 2015. Trotz dieser Fortschritte konnte bisher keine internationale Sozialordnung institutionalisiert werden und die Beschlüsse blieben meinst völkerrechtlich unverbindlich. Auch die mehrfach bestätigte Selbstverpflichtung der Geberländer, 0,7 Prozent ihres Bruttosozialproduktes für die EZ auszugeben, wird von den meisten Ländern nicht eingehalten.

Was die Maßnahmen und Instrumente globaler Sozialpolitik angeht, existieren regulative Maßnahmen bzw. globale Ziele neben den Maßnahmen der EZ. Der Schwerpunkt globaler Sozialpolitik liegt noch immer im Bereich der „weich" koordinierten Maßnahmen im Rahmen von Gipfeltreffen und der EZ, während eine explizite Politik der globalen Umverteilung fehlt. Deacon schlug bereits in den 1990er Jahren die Schaffung eines globalen Paktes der sozialen Sicherheit vor, bei dem es vor allem um die Verbesserung bzw. Gewährleistung des Lebensunterhaltes für alle Menschen über einen Ressourcentransfer geht.[483] Auf globaler Ebene werden aber noch immer keine Prozesse globaler Umverteilung bzw. eine ausgewogenere Wohlstandsverteilung, z.B. im Rahmen von Weltmarktintegration (Redistribution), angestrebt und globale Sozialpolitik ist noch entfernt von einer Politik, die auf individuell einklagbaren Rechten beruht.

Nach einer Beschreibung der sozialpolitischen Probleme Perus (Kapitel III) und der Ansätze der globalen Sozialpolitik (Kapitel VI) werden im Folgenden die Ausführungen zu den Theorien (Kapitel IV) und Methoden (Kapitel V) durch die Analyse des peruanischen Falls konkretisiert.

[483] vgl. Deacon/ Hulse/ Stubbs 1997, S. 210ff.

VII Globale und nationale sozialpolitische Akteure – eine Zweiebenenanalyse am Beispiel Peru (Akteurskonstellationen)

In Lateinamerika werden vor allem seit den 1990er Jahren soziale Sicherungssysteme mit Unterstützung externer Akteure eingeführt und ausgebaut. Auch in Peru wurde der internationale Druck auf das nationale soziale Sicherungssystem in den 1990er Jahren größer und das Sicherungssystem wurde zunehmend von globalen Strategien und Akteuren beeinflusst. Die Zahl externer Akteure im sozialen Sektor hat in den letzten Jahren stark zugenommen und „policy windows" wurden zunehmend von internationalen Gebern zur Sozial-Politikberatung genutzt. Wie das Kapitel III zeigte, kann die nationale Sozialpolitik Perus einerseits als ein politisch abgrenzbares System mit einem großen staatlichen Handlungsspielraum definiert werden, andererseits wirkt die globale Sozialpolitik in die nationale Politikgestaltung hinein und staatliche Handlungsspielräume werden durch die EZ und Finanzinstitutionen beeinflusst. Gleichzeitig ist die nationale Sozialpolitik eingebettet in globale Politiken wie die MDGs und SDGs und der Nationalstaat hat zunehmend mehr globale Koordinationsaufgaben, z.B. im Rahmen der Paris Deklaration und SDGs, und nimmt aktiv an globalen Gremien und Abstimmungsprozessen teil.

Diese zunehmenden Interaktionen zwischen nationaler und globaler Ebene im Bereich Sozialpolitik und die konkreten Funktionsweisen von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen, die im sozialpolitischen Sektor bisher kaum betrachtet wurden, werden im Folgenden am Beispiel Peru erforscht. Es geht um die Fragen: *Welche internen und externen sozialpolitischen Akteure und Institutionen existieren im konkreten Fall Peru? Wie nehmen externe Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik Einfluss auf die nationale Sozialpolitikgestaltung in Peru?* (Schlüssel)akteure, die einen Beitrag zur peruanischen Sozialpolitik leisten oder am Auf- und Ausbau des Sozialsystems beteiligt sind, werden identifiziert und auf ihre Ziele, Strategien und Interessen hin untersucht. Nach der Profilbeschreibung der einzelnen nationalen und globalen sozialpolitischen Akteure (Kapitel VII, 1 und 2) wird im Kapitel VII, 3 untersucht, wie die Einflechtung globaler Impulse in nationalstaatliche Sozialpolitik aussieht.

1. Die wichtigsten staatlichen sozialpolitischen Akteure und Institutionen in Peru

> *„Wenn wir an öffentliche Sozialpolitik denken, denken wir in Peru vor allem an bestimmte Initiativen und Programme, unter anderem für die arme, ländliche Bevölkerung, die jede Regierung voranzutreiben versucht."* **03 DL (E)**

Seit seiner Gründung im Jahr 2011 wird das peruanische Ministerium für Entwicklung und Soziale Inklusion (MIDIS) sowohl von der peruanischen Öffentlichkeit als auch von externen Akteuren als wichtigster sozialpolitischer Akteur wahrgenommen (insg. 30/ E=19; A=5; C=6).

Zahlreiche Befragte (insg. 17/ E=11; A=4; C=2) sahen im Bildungsministerium (Ministerio de Educación, MINEDU) und Gesundheitsministerium (Ministerio de Salud, MINSA) ebenfalls zwei zentrale Säulen der peruanischen Sozialpolitik. Beide Ministerien wurden in den letzten Jahren finanziell und politisch gestärkt und führten wichtige Reformen, u.a. im Personalwesen durch, um die Qualität ihrer Dienstleistungen zu verbessern und ihre Investitionen effizienter zu ge-

stalten. Im öffentlichen Bildungssystem wurden langfristige Reformen in den Bereichen Bildungsqualität und Infrastruktur eingeleitet. Im Gesundheitswesen, wo nach wie vor personelle Probleme bestehen, konnte die staatliche Minimal-Krankenversicherung (SIS) für Bürger mit geringem Einkommen ausgeweitet und Fortschritte bei der Dezentralisierung erzielt werden.

Zahlreiche Interviewte assoziierten das Wirtschafts- und Finanzministerium (Ministerio de Economía y Finanzas, MEF) mit einem starken Akteur öffentlicher Sozialpolitik, da es die zur Zielerreichung zur Verfügung gestellten Budgets im sozialpolitischen Sektor bestimmt. Bis zur Gründung des MIDIS hatte das MEF einen großen Einfluss auf das Design sozialpolitischer Programme in den verschiedenen Sektoren. Nach der Gründung des MIDIS wurden mehrere Führungspositionen im MIDIS mit Personal aus dem MEF besetzt, was zu einer guten Koordination zwischen den beiden Ministerien führte. Seither mischt sich das MEF kaum noch direkt in soziale Angelegenheiten ein. Über den ergebnisorientierten Haushalt verfolgt das MEF zwar auch soziale Prioritäten, aber vor allem weist es die Haushaltsmittel zu und ist für das Monitoring der Ausgaben zuständig.

Weitere Ministerien, die als sozialpolitische Akteure mit wichtigen Sozialprogrammen wahrgenommen werden, sind das Arbeitsministerium (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, MINTRA), das Landwirtschaftsministerium (Ministerio de Agricultura y Riego, MINAG), das Produktionsministerium (Ministerio de la Producción, PRODUCE), das Wohnungs- und Bauministerium (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, VIVIENDA), das Ministerium für Energie und Bergbau (Ministerio de Energía y Minas, MEM), das Ministerium für Verkehr und Kommunikation (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, MTC) und das Ministerium für Frauen und vulnerable Gruppen (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP). Das letztere hat aber seit der MIDIS-Gründung deutlich an Gewicht verloren. Gemäß dem Grundlagengesetz über die Exekutive LOPE soll es in all diesen Ministerien eine sozialpolitische Komponente geben und im Idealfall sollen gemeinsame Interventionspakete verschiedener Ministerien zum gleichen Zeitpunkt in bestimmten Interventionsgebieten operieren.[484]

Auch die Regional- und Lokalregierungen sind wichtige sozialpolitische Akteure. Seit Beginn des Dezentralisierungsprozesses im Jahr 2002 ist aus normativer Sicht die Aufgabe der Armutsreduzierung zwischen den Ministerien der Zentralregierung und den Regional- und Lokalregierungen aufgeteilt. Trotz funktionaler und finanzieller Dezentralisierung sehen die verschiedenen Regierungsebenen die Sozialpolitik oft nicht als gemeinsame Aufgabe an. Viele subnationale Regierungen verfügen zwar über beträchtliche Mittel, aber führen Maßnahmen in eigener Regie und ohne Abstimmung mit der Zentralregierung durch. *„Die subnationalen Regierungen ergänzen soziale Dienstleistungen des MIDIS meist unkoordiniert und prüfen nicht, ob die Ergänzungen einen Mehrwert generieren."* **14 (C)** Eine Weltbank-Studie hat ergeben, dass die Regional- und Lokalregierungen sich mehr in die Sozialpolitik einbringen würden, dies aber aufgrund des institutionellen und rechtlichen Rahmens oft nicht möglich ist.[485]

Wie bereits im Kapitel III deutlich wird, ist das MIDIS per Gesetz, gemeinsam mit dem integrier-

[484] Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 29158, http://www.unsa.edu.pe/control_interno/docs/1_normaslegales/l_29158.pdf (12.03.2016)

[485] vgl. Banco Mundial/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento 2007: Protección Social en el Perú. ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres? Lima, Washington DC, S. 58 ff.

ten Technischen Sekretariat des CIAS, die derzeit wichtigste koordinierende Instanz zwischen den sozialen Sektoren, die viele Jahre meist wie Inseln isoliert voneinander operierten. Nach Aussagen der ersten Ministerin Carolina Trivelli ist das MIDIS *„nicht für die umfassende Sozialpolitik zuständig, sondern für die soziale Inklusion, d.h. für temporäre Interventionen, die sich hauptsächlich auf den ländlichen Raum konzentrieren."* **24 (E)** Das MIDIS hat die Aufgabe, die Ungleichheit und Armut im Land zu reduzieren, das heißt die Ärmsten zu erreichen und die (Versorgungs-)Lücken zu schließen, die andere Sektoren durch ihre Politik nicht schließen können. *„Die universellen Bereiche Gesundheit und Bildung stehen in einem Land, in dem es so gravierende soziale Unterschiede gibt, vor enormen Herausforderungen. Das MIDIS hat die Aufgabe, zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen Verbindungen zwischen den Sektoren herzustellen. Eine neue Arbeitslinie zur wirtschaftlichen Inklusion betrifft z.B. die Generierung von Einkommen und wirtschaftlicher Autonomie (Formalität und wirtschaftliche Bürgerrechte), die wiederum den Zugang zu universellen Dienstleistungen ermöglichen."* **24 (E)** Die Umsetzung der Politik zur Inklusion und die intersektorielle Koordinierung geschehen über zwei Vizeministerien: 1. Das Vizeministerium für Soziale Dienstleistungen mit den Generaldirektionen für Qualitätssicherung, Dezentralisierung und Koordination, das vor allem für die Sozialprogramme Cuna Más, JUNTOS, Pensión 65, FONCODES und Qali Warma zuständig ist. Die Programme gelten als unmittelbare Strategie, um in ländlichen Gebieten des Hochlandes und des Regenwaldes, wo der Zugang zu Gesundheits- und Bildungsleistungen begrenzt ist, eine Brücke zwischen der Nachfrage und dem Angebot zu schlagen. 2. Das Vizeministerium für Politik und Soziale Evaluierung mit Generaldirektionen für Politik und Strategie und Monitoring und Evaluierung, soll bei sozialen Themen eine Führungsrolle und die intersektorielle Koordination übernehmen. Wie im Kapitel III, 4.3 deutlich wird, hat sich das MIDIS inzwischen sowohl in der peruanischen Öffentlichkeit als auch auf internationaler Ebene stark positioniert.

Aus den Ausführungen geht hervor, dass in Peru ein breiter Fächer öffentlicher sozialpolitischer Akteure existiert. Da eine detaillierte Untersuchung des Einflusses externer Akteure und Institutionen auf den gesamten sozialpolitischen Bereich (Bildungs- und Gesundheitssektor etc.) im Rahmen der Arbeit nicht möglich ist, wird das Ministerium für soziale Entwicklung und Inklusion (MIDIS) als sozialpolitischer Akteur im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen.

2. Externe sozialpolitische Akteure in Peru und ihre (Förder)Strategien

Schaut man aus der Vogelperspektive auf Peru und die externen Akteure, die sozialpolitische Themen unterstützen, so sieht man viele Punkte auf der Landkarte. Vor allem während der 1990er Jahre erhöhte sich die Anzahl externer Akteure und aktuell bearbeiten viele Externe das Politikfeld in Peru. Ohne die Betrachtung der multi- und bilateralen Zusammenarbeit könnte man die Entstehung des peruanischen sozialen Sicherungssystems nicht erklären. Nach den Aussagen zahlreicher Befragter lud bis zur MIDIS-Gründung die Schwäche nationaler sozialpolitischer Institutionen (vor allem MIMDES und ST-CIAS) internationale Organisationen geradezu dazu ein, sozialpolitische Aufgaben zu besetzen. Für die Entwicklung nationaler Sozialpolitik spielten anfangs vor allem die VN eine Rolle. Die internationalen Finanzorganisationen Weltbank, IWF und IDB waren lange die wichtigsten Geldgeber und finanzierten zahlreiche Projekte

im sozialen Sektor bzw. gaben die Mittel direkt an Einheiten zur Umsetzung von Sozialprogrammen, wie z.B. FONCODES. Seit einigen Jahren spielen weitere Organisationen der VN wie die UNDP, die FAO, die ILO, die WHO und UNICEF eine bedeutende Rolle im Bereich sozialer Sicherung. Auch andere Geber wie die EU und bilaterale Geber wie die Behörde der Vereinigten Staaten für Entwicklungszusammenarbeit (United States Agency for International Development, USAID), die kanadische Behörde für internationale Entwicklung (Agence canadienne de développement international, ACDI), die japanische Behörde für internationale Kooperation (Japan International Cooperation Agency, JICA), die spanische Kooperation (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID), die schweizerische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), die deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) unterstützen Peru in der Armutsbekämpfung und sozialen (Grund)Sicherung. In den letzten 20 Jahren hatten die Armutsbekämpfungsstrategien der (EZ)Akteure weitreichende Auswirkungen auf die Sozialpolitik. Peru führt seit mehr als einer Dekade zahlreiche Programme durch, die sich direkt auf individuelle Arme und die soziale Sicherung beziehen und von (EZ)Akteuren unterstützt werden. Nahezu alle Strategien und Konzepte der Geber in den Bereichen Armutsreduzierung und soziale Sicherung verfolgen die Stärkung staatlicher Strukturen und Good Governance.

Externe Akteure üben durch technische Unterstützung, Finanzierung (Kredite) und Umsetzung konkreter Programme Einfluss auf die peruanische Sozialpolitik aus. In den 1990er Jahren deckten die internationalen Geber in Peru mehr als 50% der sozialpolitischen Haushaltsmittel ab.[486] Heute agiert die peruanische Regierung im sozialen Sektor weitgehend unabhängig von Krediten und die Bedeutung der Official Development Aid (ODA)[487] hat stark abgenommen.[488]

Trotz dieser Tendenzen geht aus dem Kapitel hervor, dass die peruanische Sozialpolitik aktuell von zahlreichen Akteuren ebenenübergreifend unterstützt bzw. gestaltet wird (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Akteure der Multi-Level Social Governance in Peru

Ebene:	Akteure:
Subnational	Regionale und lokale Regierungen
National	MIDIS (JUNTOS, Cuna más, Pensión 65, FONCODES, Qali Warma), MIMP, MINEDU, MINSA, MEF etc.
Global (multi- und bilateral)	Weltbank, IWF, IDB, UNDP, ILO, FAO, WHO, UNICEF, EU, USAID, ACDI, JICA, AECID, DEZA, GIZ, KfW

Quelle: eigene Zusammenstellung mit Materialien des MIDIS

[486] vgl. Goodman, Margaret/ Morley, Samuel/ Siri, Gabriel/ Zuckermann, Eliane 1997: Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role, Washington, D.C.

[487] Den gesamten finanziellen Wert der öffentlichen Entwicklungshilfe nennt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Official Development Aid (ODA).

[488] vgl. Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI 2013: Perú: Plan Anual de la Cooperación Internacional 2013, Lima, Peru, S. 30.

3. Die Kooperation des MIDIS mit externen Akteuren seit 2011 – eine Akteursanalyse

> *„Wir arbeiteten mit allen externen Akteuren zusammen, die mit dem MIDIS kooperieren wollten und haben jede Hilfe angenommen, die wir bewerkstelligen konnten."*
>
> **Carolina Trivelli, erste Ministerin des MIDIS**

Wie bereits im Kapitel III ausführlich beschrieben, hat die Regierung unter Humala einen Plan angekündigt, der darauf abzielt, der ganzen Bevölkerung gleichermaßen Zugang zu sozialen Basisdienstleistungen und einem sozialen Sicherungssystem zu gewähren und die Armut zu reduzieren. Als Führungsinstanz für die Umsetzung dieses Plans hat die Regierung im Jahr 2011 das MIDIS geschaffen und den Schwerpunkt auf die Reform der Sozialpolitik und -programme gelegt. Noch im Jahr 2011 wurde ein Ausschuss zur Gründung des MIDIS gebildet und internationale Akteure um technische Unterstützung gebeten. Seither unterstützt eine Reihe von Entwicklungsagenturen die Sozialpolitik des MIDIS, die ein breites Themenspektrum (frühkindliche Entwicklung, Ernährung, Alterssicherung usw.) abdeckt. Die Tabelle 16 gibt einen Überblick über die Themen des MIDIS, die durch externe Akteure unterstützt werden.

Tabelle 16: Sozialpolitische Maßnahmen und Unterstützung durch externe Akteure

Sozialpolitische Bereiche/ Maßnahmen	Unterstützung durch bi- oder multilaterale Geber 2011-2014	Süd-Süd-Kooperation seit 2011
Aufbau des MIDIS und Entwicklung und Umsetzung der sozialpolitischen Strategie "Incluir para Crecer"	Weltbank, IDB, UNDP, FAO, ILO, UNICEF, EU, USAID, JICA, GIZ, ACDI, AECID, DEZA	Brasilien 2012-2014, Ecuador 2012-2014, Guatemala 2012-2017, Mexico 2012-2014, Chile seit 2013, Kolumbien 2014-2016, China 2013-2015
Konditioniertes Transferprogramm JUNTOS	Weltbank, IDB, GIZ UNDP, USAID, EU,	Kolumbien, Mexiko, Brasilien
Schulspeisungsprogramm „Qali Warma"	Weltbank, IDB, FAO, WFP, UNDP	
Rentenprogramm „Pensión 65"	Weltbank, IDB, GIZ	
Programm zur Förderung frühkindlicher Entwicklung „Cuna más"	Weltbank, IDB, UNICEF	
Kooperationsfonds für Sozialentwicklung „FONCODES"	IDB, FAO, USAID, Weltbank (bis 2013), KfW (bis 2014)	
Fokalisierungssystem (SISFOH)	Weltbank, GIZ	
Fonds zur ökomomischen Inklusion (FONIE)	IDB, UNDP, DEZA	
Leistungsanreizfonds (FED)	Weltbank	
Dialograum Armutsbekämpfung (MCLCP)	UNDP	

Quelle: eigene Zusammenstellung mit Materialien des MIDIS

Im Jahr 2013 hat das MIDIS den Ausschuss für Internationale Technische Unterstützung (Comité de Asistencia Técnica Internacional, CATI), einen aus dem MIDIS und EZ-Agenturen bestehenden Dialograum, geschaffen. Es partizipieren die Weltbank, die IDB, UNDP, FAO, UNICEF, ONU Mujeres (UN Frauen), die EU, sowie die spanische, die belgische, die französische, die schweizerische, die japanische, die kanadische, die amerikanische und die deutsche Kooperation. Dieser Ausschuss tagt regelmäßig, um die internationale Geberrunde über die Arbeitslinien des MIDIS zu informieren und gemeinsam zu planen. Das MIDIS stellt im Rahmen der Sitzungen neue Politiken, Strategien oder Aktivitäten vor und erhält von den IOs Kommentare, Unterstützungsangebote etc. In einigen Fällen werden auch die von verschiedenen Agenturen kommenden Finanzmittel über diesen Ausschuss kanalisiert. *„Als die neue Ministerin Paola Bustamante ihr Amt antrat, berief sie innerhalb von 48 Stunden eine CATI-Sitzung ein, um die Geber über neue Leitlinien zu informieren und um die Kontinuität der Zusammenarbeit zu sichern."* **37 (E)**

Im folgenden Kapitel VII, 3.1 werden die externen (EZ)Akteure und die Kooperationsthemen zwischen dem MIDIS und den Externen detailliert beschrieben. Seit der MIDIS-Gründung sind, neben den multi- und bilateralen EZ-Agenturen, auch Drittstaaten mit einer gewissen Beständigkeit beteiligt und spielen, wie das Kapitel VII, 3.2 zeigen wird, eine bedeutende Rolle.

3.1 Die Kooperation des MIDIS mit multi- und bilateralen Akteuren

Die Gründung des MIDIS hat großes Interesse bei nahezu allen internationalen EZ-Akteuren geweckt, wobei die Entwicklungsbanken Weltbank und IDB zu den größten Gebern gehören. Wie bereits erwähnt, werden im ersten Jahr viele Führungspositionen im MIDIS von Personal aus dem Finanzministerium besetzt und u.a. aufgrund bestehender Arbeitsbeziehungen des ehemaligen MEF-Personals mit den Entwicklungsbanken erhält das MIDIS gleich nach seiner Gründung intensive finanzielle und technische Unterstützung von der Weltbank und der IDB. Einige sozialpolitische Reformen werden über Kredite von den Banken finanziert, an denen sich das Land in der Regel mit einer Kofinanzierung von 20-30% aus Eigenmitteln beteiligt. Das MIDIS arbeitet aber nicht prioritär mit den Banken zusammen, um Finanzierung zu erhalten, sondern technische Beratung. *„Als Ministerin habe ich Kredite der IDB und der Weltbank angenommen. Ich habe nicht darum gebeten, aber ich habe zugelassen, dass Peru sich verschuldete, um Zugang zur technischen Hilfe zu erhalten. Die Kredite selbst interessierten mich nicht, denn ich hatte Mittel aus dem öffentlichen Haushalt, aber ich war an der TZ-Komponente interessiert, damit konnte ich Fachleute ins Land holen, Experten aus Kolumbien, Uruguay..."* **24 (E)**

Als das MIDIS Anfang 2012 die Verantwortung für die fünf Sozialprogramme übernimmt, wird entschieden, alle Programme gleichzeitig zu reformieren, d.h. allen einen logischen Rahmen (logframe)[489] und eine Baseline zu verleihen und eine Wirkungsevaluierung sowie einen ergebnisorientierten Haushalt zu integrieren. Bei der Professionalisierung der Sozialprogramme und ihrer Dienstleistungen wird das MIDIS vor allem von der IDB und der Weltbank unterstützt.

[489] Der logframe ist ein Instrument, das die Logik verdeutlicht, die der Projektkonzeption zugrunde liegt. Der logframe wird häufig von EZ-Agenturen als Analyse- bzw. Managementinstrument genutzt.

„Die wichtigsten Lernprozesse fanden mit der Unterstützung der Weltbank und der IDB statt." **16 (E)** *„Wir haben viel mit den Banken zusammengearbeitet, die sich uns gegenüber hervorragend verhalten haben. Anfangs stellte uns die IDB sogar ihr Büro zur Verfügung."* **24 (E)**

Die Weltbank begleitet einen Kredit für technische Hilfe für soziale Sicherung über 10 Mio. Dollar sowie einen programmatischen Entwicklungskredit (Development Policy Loan, DPL). Der DPL1 über 45 Millionen US-Dollar konzentriert sich auf die Gründung des MIDIS. Die Ziele des DPL1 (2012-2013) sind folgende: a) Unterstützung der Institutionalisierung der Verwaltung der Programme unter der Leitung des MIDIS, b) Schaffung der Grundlagen für eine bessere soziale Sicherung und Wirksamkeit der vom MIDIS umgesetzten Sozialprogramme und c) Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungssystemen.[490] Konkret unterstützt die Weltbank die M&E-Abteilung des MIDIS beim Aufbau eines ergebnisorientierten M&E-Systems und bei der Umsetzung des ergebnisorientierten Managements für soziale Inklusion. Das Ziel des Projekts Technische Hilfe für Soziale Sicherung (2012-2017) ist es, die Kapazität und die Systeme des MIDIS zu stärken, um die Leistung der Programme zu verbessern und die Politik für soziale Sicherung zu überwachen. Das Projekt besteht aus fünf Komponenten: a) Institutionalisierung von Kanälen für Nutzerfeedback und Entwicklung von Instrumenten zur Planung und zum M&E für die dezentralisierten MIDIS-Büros; b) Verbesserung des Wissensmanagements und der Kommunikation durch die Schaffung einer Informationsplattform, die Daten verschiedener Programme enthält und eine Verbindung zwischen den lokalen Beratungseinheiten herstellt; c) Stärkung der Kapazität des MIDIS im Bereich Ergebnisorientierung sowie M&E; d) Stärkung der Kapazität des MIDIS bezüglich Personalwesen und e) Unterstützung der Projektverwaltung.[491] Der Kredit für TZ verbindet sämtliche Direktionen und Programme des MIDIS miteinander.

Die Ziele des Sector Wide Approach (SWAp) (2011-2016) umfassen a) die Unterstützung der Konsolidierung von JUNTOS; b) die Verbesserung der Qualität präventiver Basisdienstleistungen im Bereich Gesundheit und Ernährung; und c) die Stärkung der Kapazität der Regierung, damit diese ihre Haushaltsplanung, das operative Design von Programmen und das M&E verbessern und so bessere Ergebnisse im Bereich Ernährung erreichen kann.[492] *„Die Weltbank versucht, zukunftsorientierte innovative Beiträge zu leisten und gemeinsam mit der Regierung langfristige Politiken zu erarbeiten und öffentliche Mittel daran zu knüpfen."* **14 (C)**

Konkret begleitet die Weltbank seit 2012 in Rahmen von TZ die Umgestaltung der Programme Qali Warma, Pensión 65, Cuna más und JUNTOS und die Verbesserung ihrer M&E-Systeme. Das MIDIS wird zudem in den Bereichen Feedback und Rechenschaftspflicht beraten, denn zu einer Verbesserung der Sozialprogramme trägt auch ein Feedback der Nutzer bzgl. der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und der (un-)sachgemäßen Verwendung der Budgets bei. Technische Hilfe erhielt auch das PAN (strategisches Ernährungsprogramm), das mit dem MEF, SIS (Minimal-Krankenversicherung) und JUNTOS kooperiert. Außerdem unterstützt die Weltbank die Dezentralisierungsbemühungen des MIDIS bzw. dessen Regionalbüros, die Bereiche I (frühkindliche Entwicklung) und V (Schutz der älteren Bevölkerung) der Strategie „Wachstum

[490] http://www.bancomundial.org/projects/P131028/pe-social-inclusion-dpl?lang=es (16.12.2014)
[491] http://www.bancomundial.org/projects/P131029/pe-social-inclusion-tal?lang=es (16.12.2014)
[492] http://www.bancomundial.org/projects/P117310/results-nutrition-juntos-swap?lang=es (16.12.2014)

durch Inklusion“, die Schaffung des Leistungsanreizfonds (FED) und die Verbesserung des Systems zur Fokalisierung von Haushalten (SISFOH) durch eine umfangreiche Datenbank. Zudem wird das MIDIS bzgl. Korruptionsbekämpfung beraten, denn einige Sozialprogramme weisen ernsthafte Korruptionsprobleme auf. Eine von der Weltbank unterstützte Studie zu PRONAA zeigte z.B., dass das Programm enorm anfällig für Korruption war, woraufhin PRONAA deaktiviert bzw. durch Qali Warma abgelöst wurde. *„Die Einstellung von PRONAA und die Schaffung von Qali Warma wären ohne die Unterstützung der Weltbank nicht möglich gewesen.“* **16 (E)**

Auch die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die seit 2014 über ein neues Framework-Dokument zu sozialer Sicherheit und Armut verfügt[493], berät das MIDIS hinsichtlich der Verbesserung des Managements, des Monitorings und der Evaluierung der fünf Sozialprogramme. In diesem Rahmen fördert sie auch die Teilnahme von MIDIS-Mitarbeitern an internationalen Konferenzen, z.B. im Jahr 2013 an der internationalen Konferenz zum Thema Monitoring und Evaluierung des lateinamerikanischen Monitoring- und Evaluierungs-Netzwerkes.[494] Das Programm Cuna Más wurde bezüglich des Themas Unterernährung bei Kindern unter drei Jahren und der Verbesserung der Bereitstellung von Nahrungsmitteln für Kinder durch Gesundheitsposten beraten. JUNTOS definierte gemeinsam mit der IDB eine Strategie, die die Bevölkerung in ganzheitlicher Weise aus der Armut führen sollte. Im Kontext der nationalen Strategie „Incluir para Crecer“ unterstützte die IDB die Entwicklung von Richtlinien zur finanziellen Inklusion und zur verbesserten intersektoriellen Kooperation in den Bereichen ökonomische Inklusion und frühkindliche Entwicklung. Dem Fonds zur ökonomischen Inklusion in ländlichen Gebieten (FONIE) stellte die IDB TZ während der Erstellung von Richtlinien zur Verfügung.

Das Entwicklungsprogramm der VN (UNDP) hat die Ausarbeitung der Bereiche „wirtschaftliche Inklusion“ und „Schutz älterer Menschen“ der Strategie „Wachstum durch Inklusion“ begleitet und bei der Entwicklung von Richtlinien zur verbesserten intersektoriellen Kooperation im Bereich Schutz vor Altersarmut beraten. Desweiteren unterstützte das UNDP das MIDIS bei der Verbesserung seiner Arbeit auf dezentraler Ebene, bei der Entwicklung des operativen Handbuchs zum Fonds zur ökonomischen Inklusion FONIE, sowie bei der Gestaltung der Graduierung von Bezugsberechtigten von JUNTOS. Das Programm Qali Warma wurde in einigen Regionen bei der Personalausbildung zur Verbesserung der Schulspeisung in öffentlichen Schulen begleitet. Der Schutz der Menschenrechte, die Gleichbehandlung von Frauen und die MDGs sind Querschnittsthemen des UNDP und die Basis des Landes-Aktionsplans mit Peru. Das UNDP berät Akteure auf nationaler und regionaler Regierungsebene sowie aus der Gesellschaft darüber, wie sie zu Veränderungen bzgl. dieser Themen beitragen können. *„Das UNDP schlug auch die Idee der Universalität einiger Minimalkonzepte sozialen Schutzes (Social Protection Floor) auf Regierungsebene vor, aber Peru betrachtet das Thema nicht zur Sozialpolitik gehörig, sondern zur Beschäftigungspolitik, und somit als Angelegenheit des Arbeitsministeriums.“* **35 (C)**

Die FAO unterstützt Politiken zur a) Lebensmittel- und Ernährungssicherheit, b) Förderung der

[493] vgl. Interamerican Development Bank 2014: Social Protection and Poverty Sector Framework Document, Social Protection and Health Division, Oktober 2014, Washington.

[494] http://www.iadb.org/en/office-of-evaluation-and-oversight/ninth-conference-of-the-monitoring-and-evaluation-latin-american-network,9110.html (07.09.2015)

Familienlandwirtschaft und zu c) Auswirkungen des Klimawandels auf die Lebensmittelproduktion von Kleinbauern. *„Auf der Basis internationaler Erfahrungen macht die FAO Pros und Contras von Politiken sichtbar."* **10 (C)** Das MIDIS wird hinsichtlich der Komponente „wirtschaftliche Inklusion" der nationalen Strategie „Incluir para Crecer" und das Programm Qali Warma bei der Bekämpfung der Unterernährung bei Kindern beraten. Die FAO hat auch die Validierung kleiner landwirtschaftlicher Programme unterstützt, von denen inzwischen einige zur nationalen Politik gehören, wie z.B. das Programm „Mi Chacra Emprendedora" von FONCODES.

Darüber hinaus kooperiert das MIDIS mit UNICEF zu den Themen frühkindliche Entwicklung und indigene Bevölkerung, mit der Panamerikanischen Gesundheitsorganisation (PAHO) und der WHO im Gesundheitssektor, sowie mit der ILO im Kampf gegen Kinderarbeit. Die Frage, wie Sozialpolitik über die Amtszeit der jeweiligen Regierung hinaus fortgeführt werden kann, und das Thema finanzielle Inklusion bearbeitet das MIDIS mit der Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL). Zum Thema finanzielle Inklusion arbeitet das MIDIS als assoziiertes Mitglied auch im internationalen Netzwerk Alliance for Financial Inclusion (afi) mit.[495]

Mit der Europäischen Union kooperiert das MIDIS vor allem zur Reduzierung der chronischen Unterernährung bei Kindern. Im Rahmen eines EU-Haushaltsprogramms (Convenio de Apoyo Presupuestario) wird das Programm JUNTOS seit 2012 in Bildungsthemen unterstützt.

Die bilateralen Geber unterstützen das MIDIS meist in spezifischen oder punktuellen Themen. In der Gründungs- und Institutionalisierungsphase des MIDIS waren die deutsche GIZ, die kanadische ACDI, die spanische AECID, die schweizerische DEZA, sowie die Behörde der Vereinigten Staaten USAID bei Sitzungen des MIDIS anwesend und trugen ihre Position zu Themen bei. DEZA unterstützt das MIDIS seither bei der Formulierung und Implementierung des Fonds FONIE im Bereich Wasser- und Abwasser. Auch mit der japanischen JICA arbeitet das MIDIS im Bereich Infrastruktur für die Wasser- und Abwasserversorgung zusammen. Die GIZ, die die Regierung bereits seit 2005 sozialpolitisch berät, hat einige wichtige Reformen wie die Einführung ergebnisorientierter Haushaltsplanung und die Verbesserung der Planung und der M&E-Systeme von Sozialprogrammen unterstützt. Von 2011 bis 2014 begleitete die GIZ das MIDIS bei der organisatorischen Umstrukturierung seiner Sozialprogramme. *„Zu Beginn der Legislaturperiode unterstützte die deutsche EZ ein Reformdokument, um die interne Operationsweise der Programme zu standardisieren. Seither haben alle Programme eine ähnliche Operationsstruktur."* **38 (E)** Weitere Kooperationsthemen zwischen dem MIDIS und der GIZ waren die Entwicklung eines elektronischen Monitoringsystems in den Programmen Pensión 65 und JUNTOS, die Reform des Fokalisierungssystems und die Entwicklung einer Politik für frühkindliche Entwicklung, die später zwischen zehn Ministerien abgestimmt wurde und auf der Ebene der Regionalregierungen umgesetzt wird. Die deutsche KfW berät das Gemeindeprogramm FONCODES zur Verbesserung der sozialen Basisdienstleistungen in der Region Cajamarca.

„Insgesamt gibt es zwischen den bilateralen EZ-Akteuren eine gute Arbeitsteilung." **38 (E)** Aber eine Geberkoordination und Harmonisierung nach den Kriterien der Paris-Deklaration (vgl. Kapitel VI, 3.3), bzw. eine Bündelung der Ressourcen, Konzepte und Instrumente, wird in Peru

[495] http://www.afi-global.org (17.03.2016)

im Bereich Sozialpolitik bisher nicht vollständig überzeugend umgesetzt. Obwohl es bereits seit dem Jahr 2007 Sitzungen der sozialpolitisch aktiven multi- und bilateralen Geber gibt, existiert zwischen den Gebern keine konsistente Kooperation und Kommunikation, um Effizienzgewinne zu erzielen. Die Ownership hingegen, d.h. die Eigenverantwortung, die Partnerorganisationen übernehmen, wird in der Praxis, zumindest im MIDIS, zunehmend umgesetzt.

3.2 Sur-Sur: die Zusammenarbeit des MIDIS mit anderen Ländern

Neben der Kooperation mit bi- und multilateralen Gebern verfolgt das MIDIS seit seiner Gründung stark die Süd-Süd-Zusammenarbeit und ist enge Beziehungen mit entsprechenden Ministerien in anderen Ländern, vor allem Lateinamerikas, eingegangen. Mit einer Reihe von Ländern wurden Übereinkommen zu sozialen Themen geschlossen. *„Es existiert ein Netzwerk für Süd-Süd-Austausch und Kooperation mit Sozialministerien in ganz Lateinamerika, z.B. mit SEDESOL in Mexiko, dem Ministerium für Sozialentwicklung in Brasilien, dem Ministerium für Sozialentwicklung und Frieden in Kolumbien und mit Chile."* **23 (E)** Viele Länder der Region haben interessante Antworten auf soziale Herausforderungen gefunden und implementieren ähnliche Programme konditionierter Transferleistungen, für die frühkindliche Entwicklung und für die ältere Bevölkerung. *„Das MIDIS arbeitet z.B. eng mit Brasilien zum Thema frühkindliche Entwicklung und mit Mexiko zur finanziellen Inklusion zusammen. Das Programm JUNTOS kooperiert bereits seit der Regierung unter Alan García mit Brasilien."* **37 (E)** *„JUNTOS kooperiert seit seiner Gründung mit anderen Ländern und orientiert sich an den Erfahrungen von Brasilien, Mexiko und Kolumbien."* **21 (E)** Im Falle von JUNTOS läuft die Süd-Süd-Kooperation hauptsächlich über die Weltbank, die eine Plattform für CCTs in Lateinamerika koordiniert, auf der in monatlichen Foren verschiedene Themen angesprochen werden, wie z.B. Fokalisierung, Konditionierung, Bestimmung der Bezugsberechtigten und Transferleistungen. Spezialisten und Verantwortliche der Programme der Region (Kolumbien, Chile, Brasilien, Mexiko, Panama etc.) tauschen im Rahmen von „Lernzentren oder Lerngemeinschaften" Erfahrungen aus.

In der Süd-Süd-Kooperation sieht das MIDIS eine große Chance der Solidarität vor allem mit Ländern der Region, aber auch Asiens (Indien, China etc.). Das MIDIS sucht den Kontakt mit ähnlichen Institutionen und Sozialprogrammen in anderen Ländern, um die positiven und negativen Erfahrungen, die Fortschritte und mögliche Wege für die Zukunft kennen zu lernen und um „von Institution zu Institution" zu lernen. *„Die Süd-Süd-Kooperation ist relevant, weil man die Probleme eines Landes von Nahem betrachten kann, und das wiederum kann helfen, Auswege aus eigenen Problemen zu finden, oder um eigene Lösungen vorzustellen. Es kommt zu Lernprozessen auf beiden Seiten.* **16 (E)** Derzeit versucht das MIDIS, zu einem Dienstleister zu werden, der anderen Ländern über Süd-Süd-Kooperation technische Unterstützung anbietet. In Koordination mit dem Programm „Globale Partnerschaften" der GIZ z.B. versucht das MIDIS, sein Angebot, d.h., die Unterstützung, die das MIDIS anbieten kann, zu stärken. *„Peru spielt inzwischen bei vielen Themen eine Führungsrolle in Lateinamerika."* **11 (C)** ***„****Ministerin Bustamante hat die Absicht, ein Ministernetzwerk im Bereich Sozialentwicklung zu gründen. Bei einer ECLAC-Sitzung im Mai 2014 wurde eine erste Konferenz zum Thema regionale Sozialentwicklung für 2015 genehmigt. Dort soll auch das Ministernetzwerk gegründet werden."* **37 (E)**

Der letzte Bericht des Iberoamerikanischen Generalsekretariats (Segretaría General Iberoamericana, SEGIB) zur Süd-Süd-Kooperation aus dem Jahr 2015[496] bestätigt insgesamt 41 Süd-Süd-Kooperationsprojekte, davon 43,3 Prozent im sozialen Sektor[497], zwischen Peru und iberoamerikanischen Ländern. Trotz dieser deutlichen Fortschritte in der Süd-Süd-Kooperation wird kritisiert, dass die auf peruanischer Seite zuständige Peruanische Agentur für Internationale Zusammenarbeit (APCI), zu deren Direktivrat der Vorsitzende des Ministerrates, der Außenminister und ein weiterer Minister gehören, als koordinierende Instanz im Bereich Süd-Süd-Kooperation keine gut funktionierende Einheit aufweist. APCI hat zwar einen Katalog zu Kooperationsthemen und Leistungen erstellt, die Peru anderen Ländern anbieten kann, aber insgesamt wird APCI als schwacher Akteur wahrgenommen.

Außerdem kooperiert das MIDIS mit der Union Südamerikanischer Staaten (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR), der zwölf südamerikanische Staaten angehören und in deren Gründungsvertrag vom Mai 2008 der „Kampf gegen Ungleichheit, soziale Ausgrenzung, Hunger, Armut und Unsicherheit" als Ziel genannt wird. Im Gründungsjahr des MIDIS (2011) hatte Peru den UNASUR-Vorsitz inne. *„Es besteht eine Beziehung mit UNASUR, auch wenn diese bei keiner MIDIS-Entscheidung maßgeblich war."* **16 (E)** Während des Treffens des Consejo Suramericano de Desarrollo Social des UNASUR im Mai 2015 wurde der Aktionsplan 2015-2017 angenommen, der das Ziel beinhaltet, Aktionen zur sozialen Integration gemeinsam zu definieren.

Das MIDIS nimmt auch an verschiedenen Koordinierungstreffen in Lateinamerika teil, z.B. am „Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe", das seit dem Jahr 2007 von UNDP und der spanischen AECID veranstaltet wird. Das Sozialforum bietet den lateinamerikanischen Sozialministern und Entscheidungsträgern eine Möglichkeit, sozialpolitische Themen zu diskutieren. Im November 2015 fand das Treffen in Lima statt und wurde vom MIDIS mit vorbereitet. *„Die Treffen dienen nicht als Ebene der operativen Koordinierung. Für die Teilnehmer ist es beruhigend zu sehen, dass andere Länder mehr oder weniger das Gleiche tun, aber die Koordinierung geht nicht über ein gemeinsames Foto hinaus. Eine Entscheidung über öffentliche Sozialpolitik in Peru wird nicht unbedingt eine Entscheidung in Kolumbien verändern, d.h. bei nationalen Entscheidungen überwiegt der lokale Kontext vor dem internationalen."* **36 (A)**

An der globalen Initiative SUN (Scaling Up Nutrition), die weltweit die Bekämpfung der Unterernährung bei Kindern fördert, beteiligt sich Peru seit dem Jahr 2010 aktiv und stellt Erfahrungen und Ergebnisse im Bereich der frühkindlichen Entwicklung und Ernährungssicherung vor.

4. Resumee Kapitel VII: Das MIDIS und seine externen Kooperationspartner

Um die Interaktionen zwischen globaler und nationaler Ebene im sozialen Sektor Perus zu betrachten, wurden im Kapitel VII, 1 zunächst die öffentlichen sozialpolitischen Akteure Perus dargestellt. Neben den finanzstarken, wichtigen Sektoren Gesundheit und Bildung gehören das Finanz-, das Arbeits-, das Landwirtschafts- und das Wohnungsbauministerium, das Ministerium

[496] vgl. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) 2015: Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Juli 2015, Madrid, S. 41.
[497] Ebenda, S. 129.

für Verkehr und Kommunikation, das Ministerium für Frauen und vulnerable Gruppen und die Regional- und Lokalregierungen zu den sozialpolitischen Akteuren. Als wichtigste sozialpolitische, koordinierende Instanz zwischen diesen Sektoren existiert seit 2011 das Ministerium für Inklusion und soziale Entwicklung, das im Folgenden im Mittelpunkt der Analyse steht.

Im Kapitel VII, 2 und 3 wird deutlich, dass das Land sich im sozialen Sektor in einem weiten Feld internationaler Beziehungen befindet und zahlreiche externe Akteure auf nationale Sozialpolitikgestaltung, bzw. seit dem Jahr 2011 konkret auf das MIDIS, Einfluss nehmen. Unmittelbar nach der MIDIS-Gründung wurden externe Akteure um Unterstützung gebeten. Seiter beraten multi- und bilaterale Akteure und andere Länder das MIDIS. Multilaterale Organisationen wie Weltbank, IDB, UNDP, FAO, ILO, EU etc. und verschiedene bilaterale Akteure (USAID, ACDI, JICA, AECID, DEZA, GIZ etc.) unterstützen das MIDIS über TZ und FZ darin, Armut zu bekämpfen und Governance-Leistungen im Bereich Sozialpolitik bereitzustellen. Drittstaaten spielen zunehmend im Rahmen von Süd-Süd-Kooperation eine Rolle. Das MIDIS ist Verbindungen mit den Sozialministerien anderer Länder (Mexiko, Brasilien, Chile etc.) eingegangen, um von diesen Ländern zu lernen und eigene Erfahrungen vorzustellen. Sowohl multi- und bilaterale Akteure als auch andere Staaten beraten das MIDIS hinsichtlich seiner Institutionalisierung (Planungs- und M&E-Prozesse etc.), der Ausgestaltung und Umsetzung der nationalen Strategie „Incluir para Crecer“, der Verbesserung der Sozialprogramme und des Fokalisierungssystems und der Einrichtung und Umsetzung der Sozialfonds FONIE und FED. In den letzten Jahren werden also ganz unterschiedliche sozialpolitische Impulse aus dem globalen Raum nach Peru getragen und verschiedene externe Akteure kurbeln Diffusions- und Lernprozesse an.

Nach der Betrachtung der internen und externen sozialpolitischen Akteure und ihrer Interventionsbereiche (Akteurskonstellationen) im Kapitel VII wird in den folgenden Kapiteln die Entstehung und Entwicklung transnationaler Lernprozesse zwischen der nationalen und globalen Ebene rekonstruiert und detailliert dargestellt. Im Mittelpunkt stehen einerseits die Gründe bzw. die Motivation, warum Peru mit externen Akteuren kooperiert bzw. von Externen lernt und andererseits werden im Kapitel VIII und IX konkrete Interaktionen bzw. drei transnationale Mechanismen (Zwang/ Konditionen, internationale Harmonisierung und Koordination) detailliert am Beispiel des MIDIS untersucht. Bei der Analyse der Akteure, politischen Strukturen, Mechanismen und Instrumente einer Multi-Level Social Governance am Beispiel Peru (vgl. Tabelle 17) wird auf Literatur und einschlägige (Regierungs-)Dokumente zurück gegriffen, aber vor allem werden die Aussagen der 44 Befragten einbezogen und interpretiert.

Tabelle 17: Akteure, Mechanismen und Instrumente einer Multi-Level Social Governance

Akteure	Nationalstaat, globale Institutionen/ Organisationen, andere Länder
Politische Strukturen/ Prozesse	horizontale Interaktionen zwischen Peru und anderen Ländern und vertikale Interaktionen zwischen IOs, bilateralen Gebern und dem Nationalstaat Peru
Interaktionen/ Mechanismen	Zwang/ Konditionen, Verhandlungen/ Internationale Harmonisierung, Koordination/ Kommunikation
Instrumente	Entscheidungen, Benchmarks, Strategien, Konzepte

Quelle: eigene Zusammenstellung

VIII Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse in Peru „Entstehung und Entwicklung“

Um transnationale Lernprozesse im Bereich Sozialpolitik besser zu verstehen, werden im folgenden empirischen Teil der Arbeit transnationale Lernprozesse bzw. ihre Entstehung und Entwicklung am Beispiel Peru rekonstruiert. Zur Rekonstruktion werden in den Interviews Fragen gestellt 1. zum Vorgang bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen, 2. zur Wirkung von globalen, sozialpolitischen Diskussionen auf die Sozialpolitikreformen, 3. zur Zusammenarbeit des MIDIS mit internationalen Akteuren, 4. zur Kooperation in den verschiedenen Phasen des Politikprozesses, 5. zur Aufgabe externer Akteure bei Kooperations- und Lernprozessen, 6. zum Gegenstand der Kooperation bzw. der Lernprozesse und 7. zur Motivation und den Zielen von transnationalen Kooperations- und Lernprozessen.

1. Vorgang bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen

> *„Seit vielen Jahren existieren Kredite der Entwicklungsbanken im Zusammenhang mit sozialpolitischen Reformprogrammen und zahlreiche Sozialpolitik-Spezialisten wurden über die Kredite finanziert.“* ***03 (E)***

Die Notwendigkeit für sozialpolitische Reformen in Peru und die Komplexität der peruanischen Sozialreformpolitik, u.a. aufgrund institutioneller Verflechtungen, geht bereits aus Kapitel III, 3 hervor. Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels stehen die Wahrnehmungen der Befragten bzgl. des Vorgehens bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen seit 2011. Es wurde auch gefragt, welche Quellen von der Regierung bei Reformentscheidungen genutzt werden.

Bei den jüngsten sozialpolitischen Reformen beschließt die Regierung im Jahr 2011 zunächst die Gründung des MIDIS und die Erhöhung der Sozialausgaben. *„Die bedeutendste Reform war die Schaffung des MIDIS, das gegründet wurde, um sozialpolitische Reformen umzusetzen, d.h. ihm wurde explizit ein Reformmandat übertragen.“* **19 (E)** Die Höhe der gesamten Sozialausgaben und das Budget für die Sozialprogramme werden beträchtlich gesteigert (vgl. Tabelle 2). Aus den Interviews geht hervor, dass große Reformen wie die MIDIS-Gründung und die Erhöhung der Sozialausgaben das Resultat bzw. die Entscheidung einer Regierungsbehörde ist.

Externe Akteure helfen meist erst in konkreten Reformprozessen des MIDIS, Erfahrungen anderer Länder kennen zu lernen, nationale Widerstände zu durchbrechen etc. Im MIDIS gibt es zu Beginn zwei Schlüsselziele: Erstens die Rekrutierung von qualifiziertem Personal. *„Dieses Ziel wird innerhalb der ersten Jahre erreicht.“* **07 (E)** *„Es gibt keine Institutionalität als Ausgangspunkt.“* **13 (E)** Deshalb ist das zweite Ziel die Schaffung von Institutionalität, d.h. die Erarbeitung von Normen, Verfahren und Strategien bis hin zu Dekreten auf höchster Ebene. Ein Beispiel ist die Nationale Strategie „Incluir para Crecer“, die Richtlinien zur frühkindlichen Förderung, zum Schutz älterer Menschen etc. beinhaltet. Bei der Erarbeitung von konkreten Normen, Verfahren und Strategien spielen externe Akteure eine wichtige Rolle.

Das MIDIS verfügt inzwischen über zwei Kanäle bzw. Vizeministerien, um sozialpolitische Reformen durchzuführen: Über das *Vizeministerium für Politik und Evaluierung* werden Politiken

bzw. messbare sozialpolitische Ziele und Resultate formuliert, an denen sich die an der Bereitstellung von (Basis-)Dienstleistungen beteiligten Akteure orientieren können. Das Vizeministerium hat u.a. die Fonds entwickelt, um die Koordination zwischen den Sektoren und Regierungsebenen zu verbessern. *„Im MIDIS wurden Werkzeuge zur Koordinierung geschaffen."* **07 (E)** *„Ein zweiter wichtiger Reformkanal sind die fünf Sozialprogramme."* **19 (E)** Das Vizeministerium für Soziale Dienstleistungen, das für die Reform der Sozialprogramme und die Einführung von Innovationen, z.B. e-Banking bei JUNTOS, zuständig ist, evaluiert seit dem Jahr 2012 die Programme, verbessert sie bzw. konzipiert sie neu. Die meisten Programme wenden sich im Reformprozess an externe Akteure, um zu erfahren, wie vergleichbare Programme in anderen Ländern durchgeführt werden. *„Die Erfahrungen, vor allem lateinamerikanischer Länder, waren eine Referenz für die Umorientierung bzw. Anpassung der Sozialprogramme in Peru."* **02 (C)** *„Über das Vizeministerium für Soziale Dienstleistungen, das im ganzen Land durch Programme vertreten ist, wird eine „Bottom up"-Nachfrage geschaffen, während das Vizeministerium für Politik stärker "Top-Down" arbeitet. Beide Vizeministerien verfügen über Werkzeuge, die Reformen ermöglichen, und werden von externen Akteuren in ihrer Arbeit unterstützt."* **16 (E)**

Als Quellen für Reformen werden Diagnosen, Studien und Evaluierungen sozialpolitischer Experten und Daten des Statistischen Bundesamtes Perus (INEI), z.B. die ENDES-Umfrage (Nationale Umfrage zu Demographie und Familiengesundheit), genannt. Bei der MIDIS-Gründung haben peruanische Universitäten und renommierte Forschungseinrichtungen wie das IEP (Instituto de Estudios Peruanos), GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo) und DESCO (Centro de Estudios y Promoción de Desarrollo) großes Gewicht. Das MIDIS kooperiert nach wie vor mit diesen Forschungszentren. Um die Reformen einzuleiten und umzusetzen, erbittet das MIDIS zunächst TZ von der Weltbank und der IDB, später auch von bilateralen Gebern. *„Alle waren an den Reformen interessiert."* **07 (E)** In die Reformen bzw. das Sozialpolitik-Design fließen sowohl interne als auch internationale Erfahrungen der EZ-Agenturen und Entwicklungsbanken ein. *„Neben eigenen, nationalen Erfahrungen war im Rahmen der IZ der Blick auf erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Erfahrungen anderer Länder (Brasilien, Mexiko etc.) möglich. Diese Erfahrungen wurden in allen Reform-Phasen (Design, Intervention, M&E) genutzt."* **21 (E)** *„Auch Intellektuelle und Fachleute, die im Ausland studiert haben oder ausgebildet wurden und nach Peru zurückkehrten, trugen zum Aufbau des neuen Modells bei."* **23 (E)**

Aus dem Interviewmaterial wird deutlich, dass die Schaffung des MIDIS eng mit der Herausbildung der Sozialpolitik als eigenständigem Politikfeld verbunden ist, dass die Existenz des MIDIS für die sozialpolitische Reform- und Innovationsfähigkeit von Bedeutung ist und dass sich die Wahrscheinlichkeit von Sozialpolitikwandel mit der Gründung des MIDIS erhöht hat.

2. Wirkungen globaler, sozialpolitischer Diskussionen auf Sozialpolitik(reformen) in Peru

Im Rahmen dieser Frage sollen die Interviewten zunächst beschreiben, was sie unter dem Begriff der "globalen Sozialpolitik" verstehen, um anschließend zu beurteilen, inwiefern globale Sozialpolitik und globale Diskussionen Wirkungen auf Sozialpolitik(Reformen) in Peru haben.

Die meisten Befragten beschreiben globale Sozialpolitik als Ziele, Strategien und Instrumente, um die Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerung auf globaler Ebene zu verbessern. Laut der Befragten sollen im Rahmen von globaler Sozialpolitik globale Prinzipien und Kriterien in den Ländern so umgesetzt werden, dass die Menschen Entwicklungschancen erhalten. Und diese globalen Prinzipien sollen vor allem über sozialpolitische Schwerpunkte internationaler Organisationen wie der VN in die Gesetze und Maßnahmen der Länder einfließen. *„Die globale Sozialpolitik hat Einfluss durch Verpflichtungen und durch Rechenschaftslegung."* **25 (E)**

Die Mehrzahl der Befragten nennt als erstes die Millenniumsziele (Millennium Development Goals, MDGs) der VN als Teil einer globalen Sozialpolitik, die Einfluss auf die peruanischen Reformbemühungen hatte bzw. hat. *„Die MDGs sind ein wichtiger Teil globaler Sozialpolitik, denn sie beinhalten Ziele der Bekämpfung von Armut und Hunger auf der ganzen Welt. Nur die VN können einen Konsens wie die MDGs erreichen und Wirkungen auf Länder erzielen."* **10 (C)** *„Die MDGs stellten einen Mindestkompromiss auf globaler Ebene dar. Vor allem in den ersten Jahren gab es in Peru eine Neuausrichtung der Politiken auf die Erfüllung der MDGs hin."* **2 (C)** Als weiterer neuerer Bestandteil globaler Sozialpolitik werden die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) genannt, die die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit berücksichtigen, aber auch das Anliegen haben zu garantieren, dass erreichte Fortschritte im Bereich der MDGs erhalten bleiben. Neben den MDGs und SDGs werden verschiedene internationale Übereinkommen und Verpflichtungen zur Bekämpfung der Armut, der Unterernährung, der Kinderarbeit usw. angeführt, die Einfluss auf peruanische Reformen haben. Auch globale Diskussionen über Mindeststandards und Chancengleichheit werden als Teil globaler Sozialpolitik erwähnt. Als Beispiele werden das aktuelle Engagement der Weltbank im Bereich Chancengleichheit angeführt und die Konzentration des UNDP und UNICEF auf Ungleichheitsindikatoren. Auch der Fokus auf Rechte (Rechte des Kindes, der Frauen etc.) und der Zugang zum allgemeinen Recht auf Gesundheit und Bildung werden als globale Tendenz genannt, die in Peru in den entsprechenden Ministerien aufgegriffen wird.

Zwei Regierungsmitarbeiter verneinen die Existenz einer globalen Sozialpolitik: *„Es gibt derzeit weder eine globale Sozialpolitik noch eine Institution, die für diese Politik zuständig ist."* **03 (E)** Ein Interviewter äußert *„ich beobachte einen Wandel der Global Social Governance. Es werden zunehmend Fonds gegründet, z.B. Weltgesundheitsfonds, und die VN haben weniger Gewicht. Die Dinge regeln sich zukünftig vermutlich eher in globalen Netzwerken."* **13 (E)**

Kritisiert wird, dass globale soziale Ziele oft zu allgemein formuliert und nicht auf alle Länder anwendbar sind. *„Die Weltbank oder die ILO fördern globale Politiken, z.B. zum sozialen Schutz, aber man kann oftmals nicht das Gleiche auf so unterschiedliche Länder anwenden. Die Andenländer haben gemeinsame Probleme, aber die Problematik in Peru unterscheidet sich von der in Brasilien. Afrika ist in einer anderen Situation als Länder mit mittlerem Einkommen und die Industrieländer haben ihre eigenen sozialpolitischen Probleme."* **10 (C)** Auch die Umsetzungsprobleme relativ allgemeiner Ziele wie der MDGs werden mehrfach genannt: *„Die MDGs sind sehr deklarativ. Es wurden Länder-Ziele gefordert, aber es war nicht klar, wie sich diese Ziele dann in Strategien und Instrumente übersetzen lassen, die zu Ergebnissen führen. Vieles hing vom Verständnis und den Möglichkeiten der Länder ab."* **27 (E)** In diesem Zusammenhang werden auch die mangelhaften Partizipationsmöglichkeiten bei der Erarbeitung globaler sozialer

Ziele beklagt. *„Peru hatte in der internationalen Debatte und bei der Bestimmung globaler Ziele wie der MDGs bisher wenig Einfluss. Man sollte den Ländern mehr Partizipationsmöglichkeiten bieten, denn sie stellen die sozialen öffentlichen Dienstleistungen oder Güter zur Verfügung und könnten ihre Perspektive, Bedürfnisse, Anforderungen und ihr Angebot einbringen. Peru und andere Länder der Region haben innovative, unkonventionelle Formen der Sozialpolitik angewandt und könnten interessante Beiträge zur sozialpolitischen Steuerung in Ländern mit ähnlichen Herausforderungen leisten*." **39 (C)** Trotz der Mitgliedschaft Perus in internationalen Organisationen der VN (Weltbank, UNDP, ILO etc.) und der IDB sind die Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt. *„Erst in letzter Zeit werden internationale Ziele wie die SDGs mit der Beteiligung der Länder entwickelt und im Idealfall werden die Regierungs-Agenden der Länder berücksichtigt*." **09 (A)** Eine Interviewte hebt anschaulich hervor, dass der globale Kontext zukünftig vermehrt globale Sozialpolitiken erfordern wird: *„Im Kontext einer internationalen Wirtschaftskrise beispielsweise sollte es Elemente einer globalen Sozialpolitik geben, die an das gekoppelt ist, was die OIT die Untergrenze für den sozialen Schutz nennt."* **35 (C)**

3. Die Zusammenarbeit des MIDIS mit internationalen Akteuren

„Die Qualität der Kooperation hängt stark von der Leitung der Internationalen Organisation ab." **25 (E)**

Wie bereits in Kapitel VII dargelegt, zielen die Unterstützungsleistungen externer Akteure in Peru in der Regel auf den Aufbau sozialpolitischer Institutionen und die Entwicklung bzw. Verbesserung sozialpolitischer Strategien und Instrumente ab. Bis Anfang der 2000er Jahre definierte und formulierte die internationale Ebene (vor allem Weltbank, IWF und IDB) oft die konzeptionelle sozialpolitische Ausrichtung und finanziellen Rahmenbedingungen und die nationale Ebene arrangierte sich mit diesem Macht- und Kompetenzverlust. Auch der Nationalstaat Peru trug der programmatischen Ausrichtung der Geber Rechnung und gab mehr oder weniger freiwillig Souveränität ab. In nahezu allen Interviews wird deutlich, dass diese Dominanz- und Dependenzverhältnisse während der letzten beiden Regierungsperioden nicht mehr existieren. *„In der EZ kann man eine andere Einstellung beobachten als noch vor 10 Jahren. Die EZ-Agenturen stellen sich gegenwärtig als Dienstleister zur Verfügung und betrachten Peru als Kunden und nicht als Land, das auf Hilfe angewiesen ist."* **16 (E)** *„Es gab eine Zeit, in der externe Akteure Ideen und Geld anboten, die dann in Projekte umgesetzt wurden. Früher schuf das Angebot die Nachfrage, heute schafft die Nachfrage das Angebot, weil Peru besser weiß, was es braucht."* **04 (A)** *„Früher kamen Externe mit festen Ideen nach Peru, und der öffentliche Sektor akzeptierte sie. Heute legt das MIDIS die Agenda fest und trifft die Entscheidungen."* **02 (C)**

Sowohl die Aussagen peruanischer Regierungsmitglieder als auch die internationaler Akteure deuten darauf hin, dass aktuell die Entscheidungsfindung zwischen dem MIDIS und den externen Akteuren meist in horizontal strukturierten Gesprächen stattfindet. *„Die letzten Jahre kam es zu einem horizontaleren Dialog."* **13 (E)** *„Mit den Banken gibt es regelmäßigen Kontakt und die Beziehungen zur IDB und Weltbank sind horizontal."* **27 (E)** *„Heutzutage ist das Personal im öffentlichen Sektor in Peru professioneller und die Zusammenarbeit horizontaler."* **02 (C)**

Peru bzw. das MIDIS gewinnen während der letzten Jahre zunehmend an eigener Politikgestaltungsfähigkeit und bei der Umsetzung politischer Entscheidungen an Gestaltungsoptionen. *„Jede internationale Organisation hat einen eigenen Blickwinkel auf das Thema Sozialpolitik, Expertise in bestimmten Bereichen und will eigene Akzente setzen, also hat das MIDIS zunächst versucht zu bestimmen, welche Akzente uns als Land interessieren."* **38 (E)** *„In der Zusammenarbeit geht es um unsere Agenda und die Erreichung unserer Ziele. Es geht nicht darum, die GIZ oder die Weltbank darum zu bitten, uns die Satzung über die Funktionen des Ministeriums oder ein Managementdokument zu erstellen. Nein, das machen wir schon selbst."* **19 (E)** Die Agenda und Ziele des MIDS werden allen EZ-Akteuren im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Ausschuss für Internationale Technische Assistenz (CATI) vorgestellt (vgl. Kapitel VII, 3).

Den allgemeinen inhaltlichen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit des MIDIS bildet die nationale Strategie „Wachstum durch Inklusion". Die konkreten Kooperationsthemen werden zwischen dem MIDIS und den einzelnen externen Akteuren definiert, je nach Interessen und Schwerpunkten der Akteure. *„Mit der Zeit setzt man ein Puzzle der Kooperationslinien mit den verschiedenen externen Akteuren zusammen, z.B. arbeitet das MIDIS im Bereich frühkindliche Entwicklung mit der Weltbank zusammen und mit der GIZ vor allem zu konkreten Programmen. Mit der Zeit hat jeder externe Akteur seinen Platz gefunden."* **24 (E)**

Im MIDIS gibt es ein Büro für Kooperation und Internationale Angelegenheiten (Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales, OGCAI), das die TZ/ FZ mit externen Akteuren koordiniert, aber keine Entscheidungsbefugnis hat. Das OGCAI besteht aus einer Direktorin und Fachleuten, die für a) Multilaterale Organisationen, b) Asien und bilaterale Beziehungen und c) Internationale Angelegenheiten und Länder der Region zuständig sind. In der Regel kommt die Nachfrage nach FZ/ TZ vom MIDIS, d.h. das MIDIS sucht den Dialog, meist zu spezifischen Themen. *„Die Treffen mit den EZ-Akteuren finden meist zu einem bestimmten Thema und auf Initiative des MIDIS statt."* **25 (E)** Neben der formalen Kommunikation gibt es noch den inoffiziellen Kommunikationsweg per Email oder Telefon. *„Wenn wir ein konkretes Anliegen oder eine dringliche Angelegenheit haben, rufen wir EZ-Agenturen direkt an."* **27 (E)** Bevor ein offizieller EZ-Antrag an einen EZ-Akteur gestellt wird, werden die Kooperationspläne bilateral zwischen den MIDIS-Direktoren und EZ-Agenturen ausgehandelt.

> *„Im Reformprozess der fünf großen Sozialprogramme war die Unterstützung im Alltag sehr wichtig, denn das MIDIS musste die Programme leiten, verwalten und gleichzeitig reformieren. Die Kapazität der EZ-Landesbüros und die partnerschaftliche Zusammenarbeit sind wichtig und verbessern die Beziehungen beträchtlich. Ein Experte vor Ort, der auf die aktuellen Bedürfnisse im Alltag eingeht, z.B. wenn es darum geht, Fachleute ins Land zu holen, ist wichtiger als der Experte in Washington. Die Beziehungen hängen nicht von der finanziellen Kapazität des EZ-Akteurs ab, sondern davon, wie nahe er der nationalen Institution und deren Bedürfnissen steht und wie schnell er auf die Bedürfnisse reagieren kann. Wenn ein weltweit anerkannter Experte einmal im Jahr vorbeischaut, bringt das viel weniger als ein Experte vor Ort. Diese engen Beziehungen pflegte das MIDIS mit der GIZ, der IDB und der Weltbank. Die Banken sind nicht mehr nur Banken, sondern sie sind zu einer Art Coach geworden."* **16 (E)**

„Anfangs waren im MIDIS alle Themen wichtig und wir hatten im neu gegründeten MIDIS die Möglichkeit, nach Themen getrennte Kooperationspläne mit den IOs zu erstellen. Wenn die Dinge bereits laufen, ist es schwieriger, auf diese Weise vorzugehen." **24 (E)** *„Die Agenden der EZ-Agenturen standen den Bedürfnissen des MIDIS fast nie diametral entgegen. Deshalb gab es meist schnelle Einigungen zwischen dem technischen Team des MIDIS und den Gebern."* **38 (E)** Einige Befragte weisen in diesem Kontext darauf hin, dass die Verhandlungen mit EZ-Akteuren, die Entscheidungen nicht in Peru treffen können, langwieriger sind als mit EZ-Agenturen, die Entscheidungen, z.B. über geringe Budgets, in Peru treffen. *„Gerade geringere Beträge sind von strategischer Bedeutung und werden für kurzfristige Maßnahmen benötigt – das sind auch die, die uns am meisten interessieren und helfen."* **38 (E)** Der endgültige Kooperationsentwurf zwischen dem MIDIS und externen Akteuren wird den Vizeministern vorgelegt. Wenn es sich um wichtige politische Entscheidungen handelt, wird der Minister einbezogen. Mit der Weltbank und der IDB verhandeln die Vizeminister oft direkt, da dies Prozesse beschleunigt. *„Vor kurzem hatten wir Verhandlungen mit der IDB, und die Vizeministerin für Soziale Dienstleistungen war bei allen Gesprächen dabei. Das hat den Prozess enorm beschleunigt."* **27 (E)**

Für die Kooperation mit der Weltbank und der IDB gibt es konkrete Mechanismen: Sowohl über FZ als auch über TZ wird technische Hilfe zur Verfügung gestellt. *„Bei Krediten ermitteln die Banken, ob die für eine erfolgreiche Umsetzung notwendige TZ zur Verfügung steht."* **11 (C)** Die Verpflichtungen werden verhandelt und verbinden die Erwartungen der Bank mit den Plänen des MIDIS. *„Intensive Sitzungen mit den Banken werden nur abgehalten, wenn ein Kredit im Spiel ist."* **25 (E)** Zur Kreditgestaltung gibt es einen festen Fahrplan, der gemeinsam innerhalb einiger Wochen umgesetzt wird. Ein technisches Team der Banken kommt ein bis zwei Wochen nach Peru und trifft sich in dieser Zeit mit den beteiligten Sektoren. *„Früher kamen Missionen von 15 Experten, inzwischen sind es weniger. Oft kommen sie nicht einmal mehr zu uns, sondern wir kommunizieren über skype mit ihnen in Washington."* **23 (E)** Die Planung erfolgt auf der Grundlage von Zielen. Ergebnisse werden diskutiert und Indikatoren festgelegt. Im Falle der IDB gibt es mit der jeweiligen Institution einen Arbeitsplan („Politische Matrix"), der Themen enthält, die im Konsens festgelegt werden und die Grundlage der Zusammenarbeit sind. *„Das Programm Cuna Más hat mit der IDB eine Matrix und die IDB überwacht in regelmäßigen Videokonferenzen die Fortschritte."* **33 (E)** Im Zusammenhang mit den Krediten gibt es ein bis zwei Mal im Jahr Fachbesuche. *„Viele Fachleute der Entwicklungsbanken sind Lateinamerikaner, die sich hervorragend mit Sozialpolitik auskennen, z.B. ist der Verantwortliche der IDB im Bereich Sozialpolitik ein Brasilianer, der im brasilianischen Entwicklungsministerium gearbeitet hat."* **23 (E)** Auch zwischen der Weltbank und dem MIDIS besteht regelmäßiger Kontakt. In Videokonferenzen mit Weltbank-Mitarbeitern in Washington geht es um Projektfortschritte und die Ermittlung notwendiger TZ. Direkte technische Unterstützung wird auch vor Ort, d.h. in Lima, geleistet. *„Das MIDIS bittet die Weltbank vor Ort um Stellungnahmen zu neuen Programmen, Ideen oder Politiken. Gegebenenfalls organisiert die Bank dann Videokonferenzen, Süd-Süd-Austausch etc. zum entsprechenden Thema."* **14 (C)** Aus den Interviews geht hervor, dass die Beziehungen zwischen dem MIDIS und den Entwicklungsbanken in der Regel sehr gut sind. *„Das MIDIS unterhält sehr gute Beziehungen zur IDB und zur Weltbank."* **27 (E)**

Die Organisationen der VN und die bilateralen Geber haben ihre eigenen Kooperationsmecha-

nismen und –instrumente. Die FAO hat z.B. das Instrument „Jährlicher programmatischer Rahmen", der strategische Linien und Ergebnisse enthält und die Grundlage der Zusammenarbeit bildet. Das UNDP hat ein fünfjähriges Kooperationsprogramm mit Peru, das Kooperationsbereiche, z.B. Armutsentwicklung, Dezentralisierung, Millenniumsziele und menschliche Entwicklung enthält. Zum Programm gehört ein Aktionsplan inklusive Produkten, nach dem sich die Kooperation richtet. *„Im Rahmen dieses Aktionsplans werden mit dem MIDIS Arbeitspläne entwickelt und auf der Grundlage dieser Pläne wird zusammengearbeitet."* **35 (C)** Bilaterale Geber wie Deutschland vereinbaren im Rahmen jährlicher Regierungsverhandlungen bzw. –konsultationen die Kooperationsthemen und die entsprechende FZ und TZ-Maßnahmen.

Es wird deutlich, dass zahlreiche multi- und bilaterale Akteure und Länder zu verschiedenen sozialpolitischen Themen auf unterschiedliche Art und Weise mit dem MIDIS kooperieren.

4. In welchen Phasen des Politikprozesses findet transnationale Kooperation bzw. transnationales Lernen statt?

> *„Wann gelernt wird, hängt davon ab, wie klar die Dinge sind und in welcher Phase sich die Institution, die Politik oder das Programm befindet, ob in der Designphase, der Implementierung oder der Rechenschaftslegung."* **25 (E)**
>
> *„Eine wichtige Aufgabe Externer in Lernprozessen ist es, beim Design zu helfen, denn ein gutes Design ist die Basis einer guten Umsetzung."* **25 (E)**
>
> *„Das Design war im MIDIS ein wichtiger Zeitpunkt zum Lernen."* **02 (C)**

Wie im Theorieteil V, 6 beschrieben, kann transnationale Kooperation bzw. transnationales Lernen in verschiedenen Phasen des Politikprozesses (Problemdefinition, Entscheidungsfindung, Implementation, M&E etc.) stattfinden. Im Folgenden wird der Policy-Cycle genutzt, um zu beschreiben, in welchen Phasen das MIDIS mit externen Akteuren kooperiert und lernt.

Nach dem Policy-Cycle Modell ist die Voraussetzung für die Lösung eines gesellschaftlichen Problems die Perzeption des Problems durch Akteure. Seit Jahren stellen internationale Akteure, vor allem die Weltbank, das UNDP und die ILO, dem Nationalstaat Peru Berichte, Zahlen und Informationen zur Verfügung, die helfen, sozialpolitische Probleme wahrzunehmen und führen verschiedene Akteure (Universitäten, NGOs, Sektoren) zusammen, um den Wissensaustausch zu fördern und gemeinsam eine Problemdiagnose zu stellen. *„Veränderungen beginnen, wenn die Akteure sich bewusst werden, dass es Probleme gibt und Veränderungen notwendig sind. Hier übernimmt die EZ häufig die Aufgabe, eine klare und auf einem Konsens basierende Problem-Diagnose zu stellen. Externe Experten, die Erfahrungen in verschiedenen Szenarien, Ländern und Institutionen gemacht haben, entdecken Probleme meist schnell."* **09 (A)**

Externe Akteure haben in der Vergangenheit in Peru zahlreiche sozialpolitische Probleme und Lösungen thematisiert und auf die politische Agenda gebracht. Herausragend war z.B. die Rolle der Weltbank bei der Rentenreform, bei der Einführung des CCT-Programms JUNTOS und bei der Verbesserung des Fokalisierungssystems. Laut Aussagen der Befragten spielen die Weltbank und die IDB für das Agenda-Setting eine zentrale Rolle und ihr Einfluss auf diverse sozialpolitische Inhalte ist groß. Die Interviewten weisen darauf hin, dass IOs in der Phase des Agen-

da-Settings wichtige Analytiker und Ideengeber sind, die in den letzten Jahren überwiegend über weiche Mechanismen wie transnationale Lernprozesse Einfluss nehmen.

Die meisten Befragten sind der Meinung, dass aktuell, bzw. seit der MIDIS-Gründung, die EZ-Akteure in der Phase des Politikdesigns oder der Programmformulierung eine wichtige Rolle spielen, bzw. wenn es darum geht, internationale Erfahrungen und erfolgreiche Modelle anderer Länder zu erfassen. *„Am intensivsten und hilfreichsten ist die TZ in der Designphase, denn vor dem Entwurf will man wissen, wie andere Länder das Problem gelöst haben und was Experten empfehlen. EZ-Akteure sind in der Regel auch gerne beim Design dabei, denn hier können sie wichtige Beiträge leisten."* **25 (E)** *„Die Designphase, in der strategische Entscheidungen getroffen werden, ist ein Schlüsselmoment und eine Chance fürs Lernen."* **02 (C)** *„Im Design achten wir am meisten darauf, was andere tun."* **03 (E)** Im MIDIS sind die inhaltliche Politik- oder Programmgestaltung und das Strategie- und Instrumenten-Design wichtige Momente, in denen Entscheidungen bezüglich der Ziele, Adressaten und Träger getroffen werden. Das MIDIS zeichnet sich dadurch aus, dass es einen theoretischen, evidenzbasierten, konzeptionellen Rahmen für jede Politik entwickelt. Dieser Prozess nimmt viel Zeit in Anspruch und hier spielen externe Akteure und transnationales Lernen eine Schlüsselrolle. In dieser Phase werden Politikinstrumente mit Hilfe der EZ kopiert bzw. transferiert und angepasst. Einige Befragte EZ-Akteure beklagen, dass das MIDIS die EZ-Agenturen während des Designs seiner Sozialpolitiken zu wenig um Beiträge gebeten hat, sondern oftmals erst, als das Design fast fertig war.

In der Phase der Politik- und Programmformulierung können durch Gesetze, Verordnungen etc. zwar neue Rahmenbedingungen geschaffen und Veränderungen eingeleitet werden, aber eine Herausforderung sehen viele Befragte in der Implementierung dieser Politiken und Programme. *„Das MIDIS hat während der Politikgestaltung viel von internationalen Akteuren und benachbarten Ländern gelernt und nahm eine Führungsposition bei der Gestaltung öffentlicher Politiken in Peru ein. Heute steht das MIDIS allerdings unter dem Druck, diese Politiken zu implementieren."* **36 (A)** *„Die Einflussnahme externer Akteure im Agenda-Setting und der Entscheidungsfindung ist wichtig, aber anschließend auch in der Umsetzung, wenn das Design auf die Probe gestellt wird."* **02 (C)** Die Umsetzung der politischen Entscheidungen und Programme, die von den Akteuren, Akteurskonstellationen, Instrumenten und Ressourcen abhängt, geschieht in Peru meist im Rahmen von MLG, die Benz als „politische Prozesse" beschreibt, „die Grenzen staatlicher Gebietskörperschaften überschreiten" und bei denen „die Ebenen in Beziehung zueinander treten"[498]. Bei der Umsetzung sind externe Akteure unter anderem deshalb weniger beteiligt, *„weil der operative Teil, z.B. die Programmimplementierung, komplex ist."* **36 (A)** Einige EZ-Akteure ermöglichen Sozialprogrammen in der Implementierungsphase einen internationalen Austausch. Als Cuna Más bspw. die neue Dienstleistung „Betreuung von Familien im ländlichen Raum bei der Erziehung ihrer Kinder" einführte, haben EZ-Akteure Mitarbeiter von Cuna Más mit entsprechenden Programmen in Chile, Kolumbien und Brasilien zusammengebracht, da die Komponente in diesen Ländern bereits erfolgreich umgesetzt wird. *„Die Teilnehmer fanden den Austausch sehr produktiv und haben festgestellt, dass alle mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben."* **02 (C)** In der Implementierungsphase können Lernprozesse auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene stattfinden, aber auf subnationalen

[498] Benz, 2005, S. 95-96.

Ebenen übernehmen externe Akteure in Peru bisher deutlich seltener Beratungstätigkeiten. *„JUNTOS wird z.B. auf nationaler Ebene bei der Implementierung von Verwaltungsprozessen unterstützt, aber die lokale Ebene sollte gleichzeitig hinsichtlich des Monitorings der Einhaltung von Konditionalitäten beraten werden."* **36 (A)**

Aus den Interviewdaten geht hervor, dass das MIDIS seit 2011 vor allem in der Designphase und beim Monitoring und bei Evaluierungen (Policy-Impact-Analysen) mit externen Akteuren kooperiert und lernt. *„Im MIDIS wird am meisten beim Design, beim M&E und bei der Evaluierung von Sozialprogrammen gelernt."* **37 (E)** Externe Akteure spielen eine wichtige Rolle beim Überprüfen der Qualität einer Policy bzw. eines Programms und fragen nach der Effizienz, Effektivität bzw. (in)direkten Wirkung. Während Evaluierungen oft durch externe Expertengutachten erfolgen, werden Monitoring-Prozesse meist gemeinsam zwischen dem MIDIS bzw. den Sozialprogrammen und externen Akteuren durchgeführt. *„Die Evaluierungskultur wird in Peru langsam stärker, auch wenn es den öffentlichen Institutionen und Programmen noch schwerfällt, in den Spiegel zu schauen, was wiederum das Lernen in der M&E-Phase erschwert."* **02 (C)**

Ein Regierungsmitarbeiter formulierte anschaulich eine Empfehlung bezüglich der internationalen Kooperation in den Phasen des Politikprozesses: *„Auf technischer Ebene lernt man von Analysen und Evaluierungen, aber nicht hinsichtlich der praktischen Umsetzung von Politiken. EZ-Akteure wie z.B. die Weltbank analysieren Probleme, evaluieren Wirkungen oder stellen internationale Vergleiche an, aber in der Praxis geht es auch um die Fähigkeit zur Umsetzung. Externe sollten zukünftig konkretere Empfehlungen zur Umsetzung aussprechen."* **05 (E)**

5. Was wird gelernt bzw. welche Objekte werden transferiert?

> *„Die Europäer verkaufen vor allem Instrumente. Wir Peruaner lernen sie, aber wir nutzen sie oft nicht lange."* **13 (E)**

Wie im theoretischen Kapitel IV, 5 beschrieben, können verschiedene Objekte transferiert werden: politische Ziele, Instrumente, Maßnahmen, Programme, Gesetze, Ideologien, Ideen und negative Erfahrungen.[499] Bei der Frage, was in Peru transferiert wird, zeigt sich eine große Bandbreite von Zielen, Strategien, Konzepten, Instrumenten, Ideen, Methoden und administrativen Arrangements. Im MIDIS wird während der Gründungsphase und in den ersten Jahren von der Gesetzgebung bis hin zur Konzept- und Strategieerarbeitung gelernt. *„Das MIDIS hat über transnationale Lernprozesse große Fortschritte bei der Entwicklung von Strategien und Konzepten öffentlicher Politik gemacht."* **21 (E)** Als das MIDIS im Oktober 2011 seine Arbeit aufnimmt, hat es noch keine Zuständigkeit für die fünf großen Sozialprogramme. Bis zur Integration der Programme im Januar 2012 werden Studien, Evaluierungen, (Video-)konferenzen etc. realisiert, um ein Konzept für die Leitung der Programme zu erarbeiten. *„Besonders wichtig waren zu Beginn die Reorganisation und Standardisierung der Prozesse und Steuerung der Sozialprogramme sowie die Erarbeitung der nationalen Strategie Wachstum durch Inklusion."* **38 (E)** Die Strategie „Incluir para Crecer" und die dazugehörigen politischen Leitlinien werden

[499] vgl. Dolowitz/ Marsh 1996, S. 350.

vom MIDIS im Dialog mit EZ-Akteuren, vor allem der IDB, der Weltbank und der GIZ, erarbeitet. In der Direktion für Monitoring und Evaluierung von öffentlichen Sozialpolitiken und –programmen lernt man von externen Akteuren viel über Planungs- und M&E-Instrumente. *„Das MIDIS hat von externen Akteuren viel über den gesamten Projektzyklus gelernt und setzt ihn um."* **36 (A)** *„Die Sozialprogramme haben von konkreten Lernerfahrungen (lessons learnt) im Bereich M&E von ähnlichen Programmen benachbarter, erfolgreicher Länder gelernt. Der Evaluierungsplan ist z.B. ein Instrument, das in Mexiko und Kolumbien eingesetzt wird."* **07, 37 (E)** *„EZ-Akteure haben auch bei der Verbesserung von Verwaltungsprozessen und der effizienteren Investition öffentlicher Mittel geholfen."* **29 (E)** Dokumente des MIDIS erwähnen, dass das Personal gelernt hat, (Programm-)Ziele effektiver und effizienter umzusetzen. Der ergebnisorientierte Haushalt wird mehrfach von den Befragten als erfolgreiches Beispiel für die Übernahme von Methoden bzw. für einen gelungenen Policytransfer genannt. *„Inzwischen spricht man in der öffentlichen Verwaltung von Evidenzen und dem ergebnisorientierten Haushalt."* **02 (C)**

Als weitere wichtige Transfergegenstände werden von den Befragten die MDGs, die SDGs und der Fokus auf Rechte genannt, *„die nicht nur vom MIDIS, sondern auch von den Ministerien für Bildung, Gesundheit und Arbeit aufgegriffen wurden und seither einen Schwerpunkt in der Ausbildung von Führungskräften und Beamten bilden."* **04 (A)**

In den Interviews wird deutlich, dass die Auswahl des Transfergegenstandes und die Umsetzung der Ziele, Strategien etc. vor allem vom aktuellen Politikprozess der „lernenden" Institution abhängen. *„Was gelernt wird, hängt davon ab, ob sich die Politik oder das Programm in der Phase des Designs, in der Umsetzung oder der Rechenschaftslegung befindet."* **25 (E)**

6. Motivation und Ziele von transnationalen Kooperations- und Lernprozessen

> *„Es existiert eine Bürde aus der Vergangenheit, nämlich, dass man der Stimme von außen mehr vertraut als der von innen."* **40 (A)**
>
> *„Viele Peruaner glauben, dass externe Experten mehr wissen als wir Peruaner, und dass von außen mehr Technologie und Fortschritt kommt. Manchmal lernen wir dann Dinge, die wir nicht lernen sollten, weil der Kontext ein anderer ist und wir die Dinge aus unserer Perspektive betrachten müssten."* **03 (E)**
>
> *„Kooperation ist nicht systematisch, sondern oft ad hoc. Wenn man Angst bekommt, kooperiert man."* **26 (A)**

Im folgenden Kapitel geht es um die Motivation bzw. Impulse und die Ziele von transnationalen Kooperations- und Lernprozessen. Die Interviewergebnisse zeigen, dass unterschiedliche Motive für transnationale Kooperation und Lernen existieren. Die Äußerungen der Befragten zu den Gründen für Kooperation *(Warum wird mit externen Akteuren kooperiert?)* und zur Motivation von transnationalen Lernprozessen *(Warum wird von externen Akteuren gelernt?)* sind ähnlich. In beiden Fällen stehen intrinsische Gründe wie Problemdruck, Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen, Zeitdruck und Informationskosten, weniger stark Legitimationsbeschaffung, im Mittelpunkt. Sowohl die Kooperation mit EZ-Akteuren als auch der Süd-Süd-Austausch haben meist den konkreten Zweck, sozialpolitische Lösungen für interne gesell-

schaftliche Probleme zu ermitteln. In weitaus schwächerem Maß werden extrinsische Gründe genannt, wie Reize von außen, Pflichttransfers aus internationalen Vereinbarungen, Streben nach Konformität oder nach Reputation auf globaler Ebene, Attraktivität eines Politikmodells, „Policy Promotion" internationaler Akteure, z.B. Empfehlungen, funktionale Interdependenz.

6.1 Intrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren

> *„Man lernt aus der Notwendigkeit heraus, die Probleme der von den Vorteilen der Marktwirtschaft ausgeschlossen Menschen zu lösen. Und aus der Angst, dass die Zeit des Terrors zurückkehrt, dass das Land in die Situation zurückfällt, in der es zwei Welten gibt, wo einige wenige viel besitzen und viele fast nichts."* **04 (A)**
>
> *„Wir benötigten technische Zusammenarbeit, um Dinge auszuprobieren, die wir für gut hielten, von denen wir aber nicht wussten, wie wir sie umsetzen könnten. Wir hatten auch keine Beweise dafür, dass das gute Ideen waren – nur unsere Intuition."* **24 (E)**

Anfang der 1990er Jahre, als Peru anfängt, den Begriff Armut zu diskutieren und sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen, wird mit externen Akteuren kooperiert, weil sich das Land mit sozialen Problemen konfrontiert sieht und es wenig erfahrene Fachleute in diesem Bereich gibt. *„Der Sozialsektor benötigte aufgrund der Mängel im Bereich Humankapital TZ."* **36 (A)** Externe Experten helfen die sozialen Probleme zu identifizieren, zu analysieren und nach Lösungen zu suchen. Die EZ ist eine Referenz und Informationsquelle über gute und schlechte Praktiken in der Formulierung und Durchführung von Sozialpolitiken und -programmen. Es wird kooperiert, um von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen. *„Man nutzte die Mechanismen der IDB und Weltbank, um Erfahrungen anderer Länder kennen zu lernen."* **14 (C)**

Aus den Interviews geht hervor, dass in der letzten Dekade der interne sozialpolitische Problemdruck und die politische Nachfrage entscheidende Faktoren sind, warum Peru sozialpolitische Maßnahmen einleitet und mit externen Akteuren zu sozialpolitischen Themen kooperiert. Im Kapitel III, 3 (zur Reformnotwendigkeit) wird bereits aufgezeigt, dass zum Zeitpunkt der Schaffung des MIDIS sozialpolitischer Problemdruck von großer Bedeutung ist. Es herrscht Unzufriedenheit mit bestehenden sozialpolitischen Lösungen und einige Probleme kann der Staat nicht alleine lösen. Da wenig interne Erfahrungen existieren, braucht man Know-how sowohl internationaler Organisationen als auch anderer Länder, um Lösungen für die vielschichtigen Probleme zu finden. *„Es war eine enorme Herausforderung, Strategien für ein so komplexes Thema zu erarbeiten."* **21 (E)** In der Gründungsphase nutzt das MIDIS-Personal die EZ, um mit Fachleuten aus anderen Ländern zu sprechen, die Erfahrung im Aufbau eines Sozialministeriums und im Design nationaler Sozialpolitiken haben. Viele multi- und bilaterale Organisationen zeigen im Rahmen von FZ und TZ Möglichkeiten und Erfahrungen auf. *„Das MIDIS nutzte die Chancen, die die IZ bot. Sowohl für peruanische Beamte als auch für EZ-Akteure war es spannend, am Aufbau des MIDIS beteiligt zu sein und Strategien mit zu gestalten."* **38 (E)**

Die Regierung unter Humala strebt nach sozialer Inklusion und in den Phasen der Planung und

Umsetzung dieser Politik werden Strategien, Instrumente und Methoden benötigt. *„Aktuell wird mit Externen kooperiert, weil es in Peru nicht genug Kapazitäten zur Anpassung der Entwicklungsstrategien gibt. TZ ist bei der Formulierung neuer Strategien wichtig und der Wissens- und Erfahrungsaustausch mit Institutionen anderer Länder hilft Ziele erfolgreich zu erreichen."* **06 (E)** Das MIDIS kooperiert mit externen Akteuren, um Strategien für eine wirksame Erreichung von Ergebnissen und Zielen zu entwickeln und bestehende Instrumente wie die Sozialprogramme oder die ergebnisorientierte Verwaltung zu perfektionieren. *„Für Peru sind Fachleute interessant, die sich mit spezifischen Themen auskennen, z.B. der Koordination der ergebnisorientierten Verwaltung mit verschiedenen Sektoren und subnationalen Regierungen."* **19 (E)** Die Erfahrungen internationaler Experten und anderer Länder dienen auch der Ermittlung von Evidenzen. *"Um effektiver zu sein, richtet man den Blick auf internationale Erfahrungen und Evidenzen."* **21 (E)** Das MIDIS erarbeitete z.B. gemeinsam mit Externen einen evidenzbasierten Ansatz für die Richtlinien der Strategie „Incluir para Crecer". *„Das MIDIS war bemüht, die Dinge aufzugreifen, die im In- und Ausland erfolgreich waren."* **21 (E)** *Man muss nicht von Null beginnen, wenn es bereits erfolgreiche Erfahrungen gibt."* **07 (E)** *„Wir wollten das Rad nicht neu erfinden. Um z.B. das Programm zur frühkindlichen Entwicklung für Kinder zwischen 0 und 3 Jahren zu verbessern, haben wir gefragt, wer auf diesem Planeten Erde gut darüber Bescheid weiß, denn wir wollten uns auf dieses Niveau stellen und dort mit unseren Entscheidungen beginnen."* **24 (E)** Externe helfen auch dabei, interne Lernprozesse sichtbar zu machen. *„Wir wurden z.B. von internationalen Experten dabei unterstützt, von einem Pilotprojekt von FONCODES zu lernen."* **24 (E)** Das MIDIS ist auch an Evidenzen darüber interessiert, wie andere Länder Herausforderungen und Schwierigkeiten während der Reformen begegnet sind. *„Man muss auch Risiken kennenlernen. Teil der Kunst einer Reform besteht darin, Risiken vorauszusehen und im Roformverlauf Korrekturmaßnahmen zu ergreifen."* **19 (E)** Es wird also auch gelernt, um Fehler zu vermeiden und wirkungslose Erfahrungen nicht zu wiederholen. *„Ich habe mein ganzes Leben für Sozialprogramme gearbeitet, und in Zeiten, in denen der Staatshaushalt gering war, musste man rigoros sparen. Da war es wichtig zu wissen, was andere gemacht hatten, um nicht die gleichen Fehler zu begehen und öffentliche Mittel zu verschwenden. Heute geht es der Wirtschaft besser, aber es ist trotzdem wichtig, von anderen zu lernen, um Fehler zu vermeiden."* **32 (E)** *„Bei Qali Warma, wollte man keine Fehler wiederholen, deshalb musste man lernen, wie die dezentralisierte Beschaffung in anderen Ländern funktioniert. Der aktive Austausch mit Kollegen anderer Länder schafft Evidenzen für die Umsetzung eigener Strategien."* **17 (C)** TZ wird auch bei der Validierung von Strategien, Methoden etc. gebraucht. Seit 2011 werden viele Evaluierungen mit Experten der IDB und der Weltbank durchgeführt.

Einige Befragte weisen darauf hin, dass inzwischen auf internationaler Ebene auch von Peru gelernt wird. *„Inzwischen wird Peru gefragt, wenn Innovationen in der Sozialpolitik gesucht werden. Peru stellt eigene Lernerfahrungen auf Anfrage von anderen Ländern vor."* **21 (E)**

Zudem kooperiert das MIDIS aus Zeitdruck mit Externen und um (Informations-)Kosten zu reduzieren, bzw. um schnell Zugang zu Krediten und TZ zu erhalten. *„Häufig wird aus einem sehr pragmatischen Grund kooperiert: der Verfügbarkeit von Ressourcen."* **16 (E)** In zahlreichen Interviews wird darauf hingewiesen, dass die systematisierten Erfahrungen der IOs helfen, Zeit zu gewinnen und Kosten zu reduzieren. „*Ein Beamter hat im Alltag keine Zeit, über ähnliche*

Szenarien in anderen Ländern zu recherchieren. Er muss Entscheidungen treffen." **38 (E)** *„Die Erfahrungen anderer Länder helfen, Modelle schnell zu skalieren und Zeit zu sparen."* **21 (E)** Anfänglich verspürte das MIDIS einen besonders starken Zeitdruck. *„Wir durften im MIDIS keine Zeit und Ressourcen verlieren, und wir durften durch unseren Lernprozess den politisch richtigen Moment nicht verpassen."* **24 (E)** In der Gründungsphase des MIDIS spielt die Weltbank eine Hauptrolle, denn sie stellt schnell Mittel bereit und ermöglicht einen flexiblen Zugang zu Know-how. Obgleich das MIDIS die nötigen Gelder zur Verfügung hat, zählt man weiterhin auf die IZ, z.B. um zügig erfahrene Experten ins Land zu holen. *„Peru verzeichnet eine Zunahme steuerlicher Mittel, und gleichzeitig sind die Verfahren des Staates nicht flexibel."* **40 (A)** Die Gesetzgebung Perus erlaubt aufgrund starrer Methoden keine schnelle Auftragsvergabe. Externe Fachleute unter Vertrag zu nehmen, erfordert langwierige Ausschreibungen. „Interne *Verfahren zur Einstellung von Beratern können sehr lästig sein. Flexible Unterstützung von außen kann es ermöglichen, Experten viel schneller ins Land zu holen."* **16 (E)** *„Das Auftragsvergabesystem des peruanischen Staates ist katastrophal und die Prozesse lassen sich über EZ-Akteure beschleunigen."* **07 (E)** *„Der Staat erwartet von den Gebern eine flexible, schnelle Auftragsvergabe. Solange die IDB oder die Weltbank Experten für bis zu 100.000 Dollar direkt unter Vertrag nehmen können oder die GIZ für bis zu 25.000 Dollar, wird der Staat das nutzen, sobald er die Gelegenheit dazu hat."* **09 (A)** Aus dieser Sicht gibt es starke Anreize, die EZ in Anspruch zu nehmen. *„Das ist auch eine Form, die EZ zu nutzen."* **11 (C)** Allerdings sind nicht alle EZ-Akteure schnell und flexibel. *„Einige EZ-Akteure müssen Ausschreibungen durchführen und haben nicht die Flexibilität, schnell Aufträge zu vergeben."* **25 (C)** In diesem Zusammenhang gibt auch die pessimistische Einschätzung: *„Der peruanische Staat hat die Sozialpolitik in der Vergangenheit oft als etwas betrachtet, was von außen finanziert werden muss. Der Staat wollte nicht investieren, sondern wendete sich an die EZ als Financier seiner Sozialpolitik. Je mehr Ressourcen ein EZ-Akteur zur Verfügung hatte, desto wichtiger wurde er."* **35 (C)**

Einige Befragte weisen darauf hin, dass die Begleitung durch Externe wie die Weltbank oder die IDB bei Reformen wie der MIDIS-Gründung dabei helfen kann, die Institutionalität zu konsolidieren und politische Reformen über die Amtszeit einer Regierung hinaus voranzutreiben. *„Die Konsolidierung über die Legislaturperiode hinaus war ein Grund, warum das MIDIS von Anfang an von multilateralen Organisationen begleitet wurde und die Regierung sich, obwohl sie keine finanziellen Mittel benötigte, bei der IDB und der Weltbank mit Krediten, die über eine Regierungsperiode hinausreichen, verschuldete."* **14 (C)** Die Regierung nimmt FZ in Anspruch, weil sie so garantieren will, dass die Dinge unabhängig von politischen Veränderungen fortgeführt werden. *„Es ist ungewiss, wo nach einem Regierungswechsel die politischen Schwerpunkte liegen. Ein Vorteil der Kredite ist, dass sie eine gewisse Nachhaltigkeit ermöglichen."* **33 (E)** *"Es gibt Instrumente der Banken, die Beamte nutzen, um ihre Programme und Ideen zu schützen. Die Verpflichtungen gegenüber den Banken sind unantastbar und sie werden als eine Art Schutzschild genutzt."* **07 (E)** Es wird einerseits also aufgrund des schnellen, flexiblen Zugangs zu Ressourcen kooperiert und andererseits, weil man über die EZ langfristige Programme über Legislaturperioden hinaus erwartet. *„Es geht um Schnelligkeit, Flexibilität und um den Schutz, den die IZ bietet, um eine Politik oder ein Programm nachhaltig zu machen."* **37 (E)**

Letztendlich dient die Kooperation mit externen Akteuren auch der Legitimierung politischer

Reformen und Maßnahmen. Peruanische Politiker nutzen demzufolge die Erfahrungen anderer Länder oder die Unterstützung von EZ-Agenturen, die zum jeweiligen Thema bereits Erfahrung besitzen oder auf Evidenzen hinweisen können, um ihre Politik zu legitimieren. *„Man kooperiert um zu legitimieren, was man tut. Die Legitimierung wird extern gesucht."* **29 (C)** *„Die EZ ist nützlich für die Glaubwürdigkeit. Es ist wichtig, dass die EZ-Agenturen in der Legitimierungsphase dabei sind. Bei der Legitimierung helfen z.B. die VN, sie genießen großes Vertrauen und ihre Berichte werden sehr geschätzt."* **25 (E)** *„Man kooperiert, um Unterstützung dabei zu erhalten, eine Reform im eigenen Land zu verkaufen. Eine Reform kann auf starken Widerstand stoßen, aber wenn man sagt, das hat in einem anderen Land funktioniert, hilft das, die Reform voranzutreiben."* **16 (E)** *„Internationale Erfahrungen werden aufgegriffen, um Politiken zu positionieren."* **21 (E)** *„Die Regierung nutzt die internationale Kooperation als Rückhalt."* **17 (C)** Die zweite Ministerin des MIDIS, Mónica Rubio García (Juli 2013 bis Februar 2014), gründete den Ausschuss für Internationale Technische Unterstützung (CATI) als politische Reaktion auf Kritiken, mit denen sie konfrontiert war, und rechtfertigte: *„Ich mache das nicht im Alleingang, ich kooperiere mit den EZ-Agenturen."* Das MIDIS hat bei nahezu allen Evaluierungen internationale Akteure einbezogen, denn *„diese bestätigen eine gewisse Unabhängigkeit der Evaluierung"*. **25 (E)** *„Die Weltbank hat in der ersten Evaluierung von JUNTOS im Jahr 2009 geholfen, Schwächen festzustellen. Es ist besser, wenn das andere tun, nicht wir selbst."* **29 (E)** Anfang 2015, als die (wahl)politische Nutzung der Sozialausgaben, vor allem über die Sozialprogramme, in den peruanischen Medien diskutiert und kritisiert wird, nutzt das MIDIS Evaluierungsstudien internationaler Akteure wie der Weltbank zur Rechenschaftslegung. *„In der peruanischen Öffentlichkeit gibt es zwei unterschiedliche Wahrnehmungen der EZ-Akteure: Es gibt einige, die sie ablehnen und sagen, sie zwingen uns ihre Ideen auf. Aber die meisten Peruaner sehen die EZ als etwas sehr Fachliches. Wenn eine EZ-Agentur bestimmte Ideen oder Reformen unterstützt, hilft das politisch, denn sie werden als fachlich qualifiziert betrachtet."* **07 (E)** Selten hingegen werden unangenehme Entscheidungen, wie die Schließung des Programms PRONAA, an internationale Akteure weitergeben, um intern weniger politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Einige IOs sahen in der Legitimation keinen starken Kooperationsgrund: *„Das MIDIS hat die technische Kapazität und die Legitimität, seine Projekte durchzuführen. Sie benötigen nicht das Gütesiegel der EZ. Das MIDIS möchte die Sicht Außenstehender kennenlernen, aber sie soll nicht verbindlich sein, sondern dem Staat zeigen, ob er sich auf dem rechten Weg befindet."* **14 (C)**

> *„Unabhängige Berater tragen Wissen, Erfahrung und ihre unabhängige Sichtweise bei. Es ist eine gute internationale Praxis, dass Externe Fragen stellen, analysieren und Empfehlungen geben. Die unabhängige Außenperspektive eines externen Beraters bringt einen großen Mehrwert mit sich. In der Geschichte vom nackten König sagen alle, ‚Welch schöne Kleider tragen Sie', bis jemand ihm sagt, ‚Sie sind nackt'. Ein Unabhängiger kann dem König sagen, dass er nackt ist. Ihm nahestehende Mitarbeiter haben Angst, ehrlich zu sein. In nationalen Organisationen mit einer schwachen Institutionalität bestimmt die Führungsperson und keiner sagt, wenn er sich irrt. Deshalb braucht man externe Experten, die die Dinge aussprechen."* **09 (A)**

6.2 Extrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren

Aktuell werden Reformen meist nicht mehr direkt mit Empfehlungen internationaler Akteure in Verbindung gebracht. *„Das Programm JUNTOS kam über eine Empfehlung der Weltbank nach Peru, aber damals waren wir verzweifelt, steckten in einer Wirtschaftskrise und haben jede Art von Hilfe angenommen."* **22 (E)** Sehr selten wird die Kooperation auf den Druck externer Akteure oder Institutionen zurückgeführt. Lediglich aus der Region gibt es gegenüber dem MIDIS einen gewissen Druck, dass es seine Funktion als federführendes Ministerium besser wahrnehmen solle. *„Bei einem Treffen mit Kollegen in Kolumbien sagten sie uns, dass wir selbstbewusster sozialpolitische Leitlinien an Institutionen weitergeben sollten."* **37 (E)**

Häufig werden hingegen als extrinsische Gründe für Kooperation mit Externen die Verpflichtungen im Rahmen der Kredite von Entwicklungsbanken und die Reputation auf internationaler Ebene genannt: *„In den 90er Jahren waren die Beziehungen zwischen den Entwicklungsbanken und dem Nationalstaat von einer starken Asymmetrie geprägt. Heute ist Peru ein Land mittleren Einkommens, bewegt sich auf den Kapitalmärkten und erhält oft dort eine günstigere Finanzierung als von den Entwicklungsbanken. Für einige Aspekte ist die Kooperation dennoch interessant, z.B. um sich mit einem Funktionär der Weltbank oder der FAO fotografieren zu lassen. Das Branding bzw. ein Zeugnis für gutes Verhalten von einem internationalen Akteur ist weltweit wichtig. IOs sind gefragt, weil sie dir global ein gutes Image verleihen."* **08 (A)** Es wird deutlich, dass das MIDIS durch Nicht-Kooperation seinen Ruf und seine Kooperationsmöglichkeiten nicht aufs Spiel setzten möchte (Furcht vor Reputationsverlust). Vor allem am Anfang nutzt das MIDIS die EZ, um sich international gut zu positionieren. *„Nahezu alle EZ-Agenturen brachten dem MIDIS viel Offenheit entgegen, weil es auch für sie eine einzigartige Chance war, am Aufbau eines Ministeriums mitzuwirken. Es war eine Win-Win-Situation, denn uns gab dies die Möglichkeit, das MIDIS international zu positionieren."* **38 (E)** *„Wir waren daran interessiert, dass unsere Aktivitäten das Logo der EZ-Akteure trügen. Z.B. waren bei der ersten MIDIS-Veranstaltung die Logos aller EZ-Agenturen zu sehen, auch derjenigen, die uns nicht finanziell unterstützt hatten. Es war uns sehr wichtig, dass sie ihr Prestige mit uns teilten."* **38 (E)**

Auch die funktionale Interdependenz, d.h. „das Interesse von Regierungen, bei überregional auftretenden Problemen eine gemeinsame Lösung zu suchen und Informationen auszutauschen"[500], spielt laut den Befragten in Peru eine motivierende Rolle bei der Kooperation. Die Probleme der sozialen Sicherheit und Armut werden in Peru als grenzüberschreitende Probleme wahrgenommen und der Nationalstaat ist daran interessiert, durch Kooperation mit anderen Staaten diese Probleme zu lösen. Vor allem in den letzten Jahren sind neue politische Räume zum gemeinsamen Lernen entstanden und die peruanische Regierung ist daran interessiert, von Ländern zu lernen, die bereits erfolgreiche Policies entwickelt haben. *„In einer globalisierten Welt sollte man die Erfahrungen anderer Länder nutzen. In Lateinamerika ähneln wir uns in vielen Dingen und die Erfahrungen der Länder helfen uns dabei, unsere Bevölkerung mit neuen sozialen Praktiken zu bereichern, die sie, unter Achtung ihrer Bräuche und Kultur, übernehmen kann."* **21 (E)** Einige Befragte weisen darauf hin, dass inzwischen eine Wechselwirkung zwischen Modellnehmer und -geber existiert. *„JUNTOS lernt(e) viel von anderen Ländern, aber*

[500] Holzinger/ Knill 2005, S. 783.

in einigen Themen ist JUNTOS weiter als andere Länder und gibt selbst Wissen weiter. Es findet ein Austausch statt, z.B. um das Design zu verbessern und neue Aspekte aufzunehmen." **40 (A)**

Es wird auch kooperiert, *„um den Trends in anderen Ländern zu folgen und international nicht zurückzubleiben".* **17 (C)** Programme konditionierter Transferleistungen waren z.B. eine Mode, die in vielen Ländern eingeführt wurde. *„Inzwischen gibt es im Falle der CCTs einen beidseitigen Nutzen der Kooperation: Die Peruaner sind an der EZ interessiert, um JUNTOS weiter zu verbessern und international zu positionieren und einige Externe sind daran interessiert, das CCT-Modell am Leben zu erhalten."* **29 (E)** Zudem wird mit Externen kooperiert, *„weil man sich mit anderen Ländern vergleichen will, z.B. hinsichtlich der sozialen Zielerreichung (MDGs)."* **11 (C)**

Nach Aussagen einiger Befragter gelten auch internationale Vereinbarungen hinsichtlich der Wirksamkeit der EZ (Paris-Deklaration, Busan, Accra etc.) als motivierende Faktoren. Die Peruanische Agentur für Internationale Kooperation (APCI) hat eine nationale Politik zur IZ ausgearbeitet, die Kooperationsschwerpunkte aufzeigt und besagt, dass die IZ Willkommen ist, solange sie sich auf diese Schwerpunktbereiche der peruanischen Regierung konzentriert.

7. Resumee Kapitel VIII: Entstehung und Entwicklung transnationaler Lernprozesse

> *„Der Lernprozess beginnt mit Personen, die an soziale Entwicklung glauben. Ich hatte Chefs, für die immer das Wirtschaftswachstum zuerst kam. Sie nahmen an Seminaren zu Sozialentwicklung teil und verbreiteten danach die gleichen Botschaften wie zuvor. Sie haben nie ihren Chip gewechselt."* **03 (E)**

Im Kapitel VIII, 1 zum Vorgang bei den jüngsten, sozialpolitischen Reformentscheidungen in Peru wird deutlich, dass große Reformen, wie z.B. die Gründung des MIDIS oder die Erhöhung der Sozialausgaben, überwiegend das Resultat der Entscheidung einer nationalen Regierungsbehörde ist. Nach der Gründung des MIDIS stellen EZ-Agenturen jedoch sowohl TZ als auch FZ zur Institutionalisierung des MIDIS bereit, d.h. um konkrete sozialpolitische Reformen und Maßnahmen einzuleiten und Normen, Verfahren, Strategien und Instrumente zu erarbeiten. Dabei helfen Externe u.a. dabei, Erfahrungen anderer Länder kennen zu lernen. Im Vizeministerium für Politik bieten verschiedene externe Akteure bei der Erarbeitung der nationalen Strategie „Incluir para Crecer", der Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten und der Verbesserung der intersektoriellen und regierungsebenenübergreifenden Koordination Unterstützung. Das Vizeministerium für soziale Dienstleistungen wird primär bei der Evaluierung und Verbesserung seiner Sozialprogramme von bi- und multilateralen Akteuren und anderen Ländern begleitet. Bei der Erarbeitung der Reformvorhaben nutzt das MIDIS sowohl lokale als auch internationale Erfahrungen. Als Quellen für die Reformen dienten nach Angaben der Befragten sowohl Analysen und Daten peruanischer Behörden und Forschungseinrichtungen als auch Studien und Evaluierungen externer Akteure und benachbarter Länder.

Bei der Frage nach der Wirkung globaler, sozialpolitischer Diskussionen auf Sozialpolitik-Reformen in Peru (Kapitel VIII, 2) wird deutlich, dass der Begriff der „globalen Sozialpolitik" für viele Befragte nicht eindeutig ist. Der Terminus wird zwar mit globalen Strategien, Instrumen-

ten und Zielen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerung auf globaler Ebene und mit internationalen Akteuren wie den VN in Verbindung gebracht, aber gleichzeitig wird in nahezu allen Interviews eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Inhalte und Ziele einer globalen Sozialpolitik deutlich. Die meisten Interviewten führen konkret die MDGs und SDGs als Beispiel für globale Sozialpolitik an und bestätigten eine Wirkung dieser globalen Ziele auf peruanische Reformen. Neben den MDGs und SDSs werden verschiedene internationale Übereinkommen und Verpflichtungen zur Bekämpfung der Armut, der Unterernährung, der Kinderarbeit usw. und der Fokus auf Rechte (Rechte des Kindes, der Frauen, Behinderter etc.) bzw. der Zugang zum allgemeinen Recht auf Gesundheit und Bildung angeführt, die Einfluss auf peruanische Reformen haben. Laut Aussagen der Befragten beeinflussen diese globalen sozialpolitischen Agenden und Ziele vor allem über die TZ internationaler Organisationen, oft der VN, die Diskurse, Gesetze und Maßnahmen Perus. Kritisiert wird an bestehenden globalen, sozialpolitischen Zielen, dass sie häufig sehr allgemein bzw. deklarativ sind, meist keine Umsetzungsstrategien enthalten und zu wenig partizipativ erarbeitet werden.

Bei der Frage nach der Zusammenarbeit des MIDIS mit externen Akteuren (Kapitel VIII, 3) gehen die meisten Befragten zunächst auf die Veränderungen der Zusammenarbeit in den letzten beiden Dekaden ein. Während die internationale Ebene (vor allem Weltbank, IWF und IDB) bis Anfang der 2000er oft die konzeptionelle Ausrichtung und finanziellen Rahmenbedingungen der Kooperation definierte, orientieren sich externe Akteure in der aktuellen Kooperation mit dem MIDIS an der Nachfrage der peruanischen Regierung und stehen eher als Dienstleister zur Verfügung. Das MIDIS verfügt inzwischen über eine gewisse Politikgestaltungsfähigkeit und die Kooperationsthemen, Schwerpunkte, Ziele und Ergebnisse werden zwischen dem MIDIS und den einzelnen externen Akteuren ausgehandelt und definiert. Die Entscheidungsprozesse zwischen dem MIDIS und externen Akteuren verlaufen in der Regel horizontal.

Aus dem Kapitel VIII, 4 geht hervor, dass bi- und multilaterale Organisationen in Peru vor allem auf sozialpolitische Problemfelder aufmerksam machen (Agenda-Setting), Lösungsvorschläge unterbreiten (Design von Politiken, Programmen, Instrumenten etc.) und bei der Politikgestaltung und Evaluierung mitwirken. Die meisten Befragten sind der Meinung, dass externe Akteure vor allem in den Phasen des Politik- bzw. Programmdesigns und bei Evaluierungen eine wichtige Rolle spielen. Kritisiert wird, dass externe Akteure bisher wenig hinsichtlich der Umsetzung von Sozialpolitiken und -programmen (auch auf subnationalen Ebenen) beraten, obwohl in dieser Phase des Politikprozesses derzeit in Peru deutliche Schwächen sichtbar sind.

Das Kapitel VIII, 5 zeigt auf, dass unterschiedliche Objekte im Rahmen transnationaler Kooperation gelernt bzw. transferiert werden. Externe Akteure nehmen aktuell in Peru vor allem durch internationale Ziele, Konzepte, Ideen, Instrumente und administrative Arrangements öffentlicher Sozialpolitik Einfluss auf sozialen Wandel. Als erfolgreiche Beispiele für Policytransfer wurden, neben den einflussreichen MDGs und SDGs, die Instrumente zur Planung, zum Monitoring und zur Evaluierung von Sozialpolitiken und -programmen genannt, die evidenzbasierte Prozessgestaltung, der ergebnisorientierte Haushalt und der Fokus auf Rechte.

Bei der Frage nach den Motiven für eine Kooperation mit externen Akteuren bzw. zur Motivation zu transnationalen Lernprozessen wird deutlich, dass unterschiedliche Motive existieren.

Während Anfang der 1990er Jahre vor allem kooperiert wird, weil sich das Land mit sozialen Problemen und hohen Armutsraten konfrontiert sieht und es wenig erfahrene Fachleute in diesem Bereich gibt, spielen aktuell verschiedene intrinsische Gründe wie Problemlösungen, Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen, Zeitdruck, Informationskosten und, wenn auch weniger stark, die interne Legitimierung politischer Reformen und Maßnahmen eine Rolle. Neben der Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen und der Suche nach Problemlösungen wird noch immer kooperiert, weil es in Peru nicht genug Kapazitäten zur Anpassung von Entwicklungsstrategien gibt. Externe Akteure wie die Weltbank, die IDB oder die GIZ stellen, neben den systematisieren Erfahrungen, auch schnell und flexibel Ressourcen zur Verfügung, zum Beispiel um erfahrene internationale Experten nach Peru zu holen, während in Peru die Auftragsvergabe an Experten aufgrund der komplexen Gesetzeslage und Anforderungen sehr langwierig ist. Desweiteren wird kooperiert, um die politischen Reformen über die Amtszeit einer Regierung hinaus voranzutreiben. Beispielsweise sind die Kredite der Weltbank und der IDB mit Verpflichtungen verbunden, die meist über eine Regierungsperiode hinaus reichen. Das MIDIS nutzt zudem die internationale Kooperation, um auf Evidenzen hinweisen zu können und seine Politik(en) zu legitimieren. Extrinsische Impulse für Kooperation wie Reize von außen oder Pflichttransfers aus internationalen Vereinbarungen spielen derzeit in Peru keine allzu große Rolle. Lediglich die internationalen Vereinbarungen hinsichtlich der Wirksamkeit der EZ (Paris, Busan, Accra) wurden als motivierende Faktoren genannt. Nach der Gründung des MIDIS war auch das Streben nach Anerkennung auf internationaler Ebene von Bedeutung, weil das neue Ministerium sich international gut positionieren wollte. Darüber hinaus spielt derzeit die funktionale Interdependenz eine motivierende Rolle. Das Armutsproblem und das Problem der sozialen Sicherheit werden als grenzüberschreitende Probleme wahrgenommen, die der Nationalstaat durch enge Kooperation mit anderen Ländern versucht zu lösen.

Da extrinsische Gründe eine deutlich schwächere Rolle bei der Kooperationsmotivation spielen als intrinsische Gründe, kann davon ausgegangen werden, dass der bestehende interne Reformdruck und das Reformklima maßgeblich die Kooperation bzw. transnationale Diffusions- und Lernprozesse beeinflussen. Je grösser der interne Problemdruck und je notwendiger Reformen erscheinen, desto eher sind die nationalen Akteure bereit, mit anderen Staaten zu kooperieren und von anderen Nationalstaaten oder internationalen Organisationen zu lernen.

Nachdem im Kapitel VIII mit Hilfe der kausalen Rekonstruktion politischer Entscheidungsprozesse kausale Zusammenhänge in der sozialpolitischen Reformpolitik Perus aufgedeckt wurden, werden im nächsten Kapitel IX die drei konkreten „(Lern-)Mechanismen“ Zwang/ Konditionen, internationale Harmonisierung und Kommunikation/ Lernen überprüft, um anschließend aus Kapitel VIII und IX detailliertere Schlussfolgerungen hinsichtlich der Relevanz und den Wirkungen von transnationalem Lernen im Kapitel X zu ziehen.

IX Überprüfung konkreter transnationaler (Lern)-mechanismen am Beispiel Peru

Um herauszufinden, wie externe Akteure oder Institutionen die Ausrichtung der peruanischen Sozialpolitik mitbestimmen bzw. beeinflussen, werden im folgenden Kapitel am Beispiel Peru die drei Diffusionsmuster bzw. Lernmechanismen 1. Zwang oder Konditionen, 2. Internationale Harmonisierung und 3. wechselseitige Lernprozesse (Kommunikation) unterschieden, die bereits im Theorieteil Kapitel IV, 6 ausführlich vorgestellt wurden. Es geht darum, sämtliche vorstellbaren Einflusswege, von der freiwilligen Übernahme von Politikmodellen, über Ausbreitungsprozesse in Folge von internationalen Harmonisierungen, bis hin zu direktem Zwang internationaler Organisationen zu untersuchen, also alle Einflusswege zwischen Macht und weichen Instrumenten. Auch hier spielen zur Rekonstruktion der transnationalen Mechanismen die Ansichten der 42 Interviewten neben der Literaturanalyse eine zentrale Rolle.

1. Zwang/ Konditionen zur Übernahme von Policies

> *„Wenn man etwas aufzwingt, ist die Gefahr des Scheiterns groß."* **23 (E)**
>
> *„In den 1990ern standen die Kredite im Mittelpunkt. Zuerst kam das Geld, dann die Ideen. Die letzten Jahre kommen verstärkt Ideen ohne Geld."* **13 (E)**
>
> *„Geld regiert die Welt, deshalb gibt es immer die Versuchung, das zu tun, was der mit dem dicken Scheck sagt. Es ist nichts Schlechtes daran, andere Meinungen kennen zu lernen, aber man darf sich nicht unterwerfen."* **04 (A)**

Im folgenden Kapitel geht es um die Frage, in welchem Maß der Nationalstaat Peru in Interaktionsprozessen mit externen Akteuren zur Übernahme von Policies gezwungen ist. Wie in Kapitel IV, 3.4 beschrieben, können sich in Global Governance-Prozessen neue Formen von Macht und Herrschaft herausbilden und nationale Sozialpolitik kann dadurch beeinträchtigt werden, dass externe Akteure ihre Interessen durchsetzen. Wenn „Macht im 21. Jahrhundert primär auf der strategischen, organisatorischen, wissensbasierten und auf gemeinsame Problemlösung ausgerichteten Kompetenz basiert, komplexe Interaktionen zu steuern, Kooperationen zu organisieren und durch Strukturbildung die Richtung des Wandels aktiv und zielorientiert (mit) zu gestalten"[501] (vgl. Kapitel IV), dann kann in globalen Prozessen durch Kooperation Macht organisiert werden und es gibt Akteure, die an Macht gewinnen und Akteure, die an Macht verlieren. Auch die Frage, inwiefern Machtasymmetrien in Kooperationsprozessen zwischen peruanischen und externen Akteuren existieren, soll im Folgenden untersucht werden.

Seit dem Jahr 2005 wird das Thema der asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen den Geber- und Empfängerländern im Rahmen von internationalen Treffen zum Thema Aid Effectiveness wiederkehrend diskutiert (Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011). In vielen Interviews wird deutlich, dass die Ergebnisse dieser Treffen Wirkungen auf die Kooperationspolitik der zuständigen peruanischen Agentur für Internationale Zusammenarbeit (APCI) hatten: *„Heute*

[501] Messner 2001a, S. 29.

werden in Peru Zwang und Konditionierung kritisiert, und nach Paris, Accra und Busan hat sich diese Praxis sehr gemäßigt. APCI arbeitet weiterhin an diesen Themen." **34 (E)**

In nahezu allen Interviews wird deutlich, dass der peruanische Staat, der mit externen Akteuren kooperiert, nicht (mehr) gezwungen ist, bestimmte sozialpolitische Maßnahmen zu ergreifen (insg. 29/ E=24, C=5 nein). Der z.B. in Verbindung „mit Weltbank-Politiken häufig beschriebene Zwang auf Entwicklungsländer"[502] greift für den peruanischen Fall zu kurz. Die Ergebnisse der Interviews bestätigen, dass Zwang oder Konditionen bzw. asymmetrisches Machtverhalten globaler Akteure aktuell bei transnationalen Kooperationsprozessen kaum eine Rolle spielen. Die internationalen Geber sind in Peru auch nicht mehr in der Lage, regelabweichendes Verhalten durch den Entzug von finanziellen oder materiellen Leistungen zu sanktionieren.

In den 1990er Jahren, als Peru wirtschaftlich und politisch instabil und in schlechter Verfassung ist, unterwirft sich nach Aussagen nahezu aller Befragten das Land den Empfehlungen der EZ-Agenturen und multilateralen Organisationen. Als die Regierung unter Alan García während ihrer ersten Amtszeit (1985-1990) von einer Reihe von Problemen (Korruption, Terrorismus usw.) heimgesucht wird, bietet der Washington Consensus bzw. der IWF, die Weltbank und die IDB Ländern wie Peru die Eingliederung in die internationale Wirtschaft über SAPs. Viele Reformen in Peru werden in dieser Zeit mit Unterstützung der Weltbank und der IDB sowie dem Rückhalt der internationalen Gemeinschaft durchgeführt. *„Früher waren wir verzweifelt und haben jede Art von Hilfe angenommen, um sozialpolitische Probleme zu lösen. In den 1990ern war es verführerisch, Hilfe von der Weltbank oder der IDB anzunehmen."* **22 (E)** *„Die Präsenz der Banken war eine Garantie dafür, dass ein Team unabhängiger Experten der Regierung helfen würde, aber die Programme wurden oft nicht in den Reformprozess der jeweiligen nationalen Institution eingegliedert, sondern liefen parallel dazu, wie z.B. das Programm FONCODES. Die Anreize der Banken führten teilweise dazu, dass das Land sich Dinge verkaufen lies, die keiner brauchte."* **09 (A)** *„Die Weltbank und die IDB waren während der SAPs zuweilen ein Störfaktor, denn im Rahmen von Krediten versuchten sie, dem Land etwas aufzuzwingen."* **20 (A)** Aus den Aussagen geht hervor, dass in den 1990er Jahren eine Herrschaft internationaler Akteure ohne großen nationalen Widerstand stattfindet. Erst mit der Festigung der Wirtschaft und des Staatsapparates ändert sich diese Situation, und die Beziehungen zwischen Peru und externen Akteuren werden horizontaler. Die Aussagen der Befragten deuten anschaulich darauf hin, dass sich das Land seit Ende der 1990er Jahre emanzipiert hat: *„Als Peru sich in der Wirtschaftskrise befand, war die finanzielle Unterstützung an bestimmte Rezepte der Kooperation gebunden, aber das ist inzwischen überwunden."* **10 (C)** *„Bis in die 1990er Jahre tat der peruanische Staat, was multilaterale Organisationen sagten, der Staat wollte Geld und Problemlösungen. Heute hat Peru seine Würde wiedererlangt und kann den IOs sagen, was interessant für das Land ist. Das ist einerseits darauf zurückzuführen, dass das Land sein BIP pro Kopf verbessern konnte und sowohl wirtschaftlich als auch politisch unabhängiger wurde. Andererseits hat sich das Verhältnis zwischen dem Staat und internationalen Akteuren aufgrund der gesteigerten Professionalität der Beamten verbessert."* **04 (A)** *„Die Situation in Peru ist ganz anders als in den 1980ern und 1990ern. Die institutionelle Stärkung hat trotz der weiterhin bestehenden Probleme dazu geführt, dass internationale Akteure in Peru weniger gebraucht*

[502] Betz 2004, S. 28.

werden. Inzwischen haben IOs wenig Möglichkeiten, dem Land etwas aufzuzwingen." **08 (A)** *„Früher hatten die IDB und die Weltbank eine Agenda, an die sich die Länder anpassten. Wenn die Banken heute keine FZ anbieten, macht uns das nicht viel aus. Das ist ein bedeutender Wandel, erstens weil wir ihr Geld nicht brauchen, und zweitens weil wir eine ausreichende kritische Masse an Fachleuten haben, um am Verhandlungstisch auf Augenhöhe aufzutreten. Das ist eine Beziehung unter Gleichen. Im MIDIS haben wir Autonomie. Die Agenda ist ausschließlich unsere eigene, ob das nun gut oder schlecht ist."* **16 (E)** *„In den letzten Jahren hat Peru einen Verhandlungsspielraum. Ein ehemaliger Chef sagte mir, wenn die Bank unsere Initiativen nicht genehmigt, dann sollen sie ihr Geld wieder mitnehmen. Und so änderte die Bank ihre Vorschläge."* **03 (E)** Im Verlauf nahezu aller Interviews wird deutlich, dass sich die Beziehungen und die Zusammenarbeit der peruanischen Regierung mit den externen Akteuren stark verändert haben. *„Die multilateralen Organisationen haben ihre dominante Position geändert."* **04 (A)** *„Wir befinden uns in einer anderen Kooperations-Phase, man erklärt der peruanischen Regierung nicht mehr, wie man an ein bestimmtes Ziel gelangt. Heute hat die Regierung das Ziel klar vor Augen, und die IOs begleiten den Prozess."* **14 (C)** *„Derzeit hat die EZ nicht die Macht, die Regierung zur Umsetzung von etwas zu zwingen. Man versucht zu überzeugen.* **35 (C)** *„In Afrika zwingen die Banken vielleicht noch Ideen auf, aber hier nicht. Im Gegenteil, heute wollen sie das tun, was das MIDIS gerade möchte, was auch nicht die Lösung sein kann."* **07 (E)**

Gegenwärtig üben die Entwicklungsbanken lediglich einen gewissen Druck über Kreditabkommen aus. Die Kredite über 10 Mio. und 60 Mio. Dollar, die das MIDIS bei der Weltbank und IDB zur Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen aufgenommen hat, fließen in den öffentlichen Haushalt ein und sind mit Konditionalitäten verbunden. *„Die weitgehend vom MIDIS aufgestellten Konditionalitäten (Trigger) sind relevant, aber nicht invasiv, z.B. der Erlass einer Norm zum Thema Evaluierung."* **07 (E)** *„Die Vereinbarungen mit den Banken werden eingehalten, weil es sich um Kredite an die öffentliche Hand handelt, die von Kontrollorganisationen (u.a. Bundesrechnungshof) im Land überwacht werden. Für die anderen EZ-Akteure gibt es keine Kontrollmechanismen und auch wenn es Vereinbarungen zu Ergebnissen etc. gibt, wird es in der Praxis nicht unbedingt als notwendig erachtet, diese einzuhalten."* **03 (E)** Da das Schuldenniveau in Peru derzeit gering ist und die Regierung genügend Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen hat, werden kaum Kredite aufgenommen. *„Banken können Empfehlungen aussprechen, aber Peru benötigt immer weniger Kredite."* **05 (E)** Diese Tatsache bedeutet für das Land viel Freiheit und die Möglichkeit, die Konditionen mit den Banken auszuhandeln. Inzwischen verlangt Peru im Vorfeld Studien von den Banken, die belegen, dass die jeweilige Reform notwendig ist. **„***Heute fordert die Regierung strenge Qualitätsprüfungen von den Banken."* **14 (C)**

„Im Allgemeinen sind sich die EZ-Agenturen im Klaren darüber, welchen Kurs das MIDIS verfolgt und sie schlagen Themen vor, die zur MIDIS-Strategie passen." **37 (E)** Gleichwohl weisen einige Befragte darauf hin, dass nach wie vor *„jede ausländische Regierung eine Agenda hat und jede IO versucht, eine bestimmte Art der Entwicklung und ihre Dienstleistungen zu verkaufen."* **04 (A)** In diesem Zusammenhang wird als Beispiel die US-Entwicklungshilfe angeführt, die zunächst einen Projektansatz verfolgte, der Chancen für die Ärmsten schaffen sollte, *„man wollte den Ärmsten Zugang zu den Märkten verschaffen, aber dann änderte sich der Fokus und das Hauptthema waren die Drogen. Auch die Banken werden immer versuchen, Einfluss zu nehmen.*

Sie geben ihr Geld nicht aus Nettigkeit." **04 (A)** *„In Peru spricht man inoffiziell davon, dass die Weltbank und die IDB ihre Agenda haben und zur Erreichung bestimmter Ziele Kredite vergeben müssen, und dass die EZ-Akteure stets ihre Erfolgsindikatoren im Hinterkopf haben."* **03 (E)**

Mehrere Befragte bemerken weniger kritisch, dass Externe aktuell keine Reformen mehr aufzwingen, aber dass EZ-Akteure über finanzielle Mittel und Wissen noch immer gleichzeitig politische Sichtweisen importieren und internationale Moden, globale Agenden und Ideen verbreiten. *„Globale Ideen und international geläufiges Know-How wird ins Land getragen."* **08 (A)** *„Es existiert kein direkter Reformdruck mehr, aber es gibt internationale Moden, die indirekt auf Entscheidungen in der öffentlichen Sozialpolitik Perus einwirken bzw. eingewirkt haben, z.B. die Moden „Effizienz", weshalb viel Wert auf Fokalisierung und Haushaltsmanagement gelegt wurde, oder die „Qualität der Intervention."* **36 (A)** *„Die Makropolitik kommt von außen. Es ist kein Zufall, dass in einer bestimmten Zeit in vielen Ländern konditionierte Transferleistungen eingeführt wurden. Die Länder sollten in der Lage sein zu bestimmen, was sie im Rahmen dieser globalen Agenda tun möchten."* **28 (E)** Ein Befragter weist an dieser Stelle darauf hin, dass auch peruanische Experten, die durch temporäre Auslandsaufenthalte Qualifikationen im Bereich Sozialpolitik erworben oder erweitert haben, bestimmte globale Sichtweisen nach Peru importieren (Braingain). *„Auch über den akademischen und beruflichen Weg werden internationale Kenntnisse eingeführt. Peruanische Fachleute, die im Ausland ausgebildet wurden, kommen ins Land zurück und wenden ihre Kenntnisse im öffentlichen Sektor an."* **08 (A)**

1.1 Fälle von Zwang und Konditionalitäten

> *„Die Weltbank ist sehr vorsichtig und achtet darauf, dass die Regierung zu keinem Zeitpunkt das Gefühl hat, dass jemand ihr etwas aufzwingen will."* **14 (C)**
>
> *„Der Vorteil der Multilateralen ist, dass sie technische Ressourcen zur Verfügung stellen und Erfahrungsaustausch ermöglichen. Die negative Seite ist, dass sie manchmal versuchen, dir über Experimente Modelle aufzuzwingen."* **15 (E)**

Bei der Frage nach konkreten Fällen von Zwang und Konditionalitäten führen die meisten Befragten erneut die Reformen der 1990er Jahre im Rahmen der SAPs an und nennen konkrete Beispiele aus dieser Zeit. Ein ehemaliger Bildungsminister schildert seine persönlichen Erfahrungen: *„Die Weltbank zwang früher ihre Ideen auf. Ich nannte das Helikopter-Kooperation, denn sie kamen angeflogen, realisierten Projekte in Peru und gingen wieder. Im Bildungsministerium gibt es einen Friedhof an Kooperationsprojekten, die nur solange dauerten, wie sie jemand finanzierte. Auch das private Rentensystem hat uns die Weltbank aufgebürdet."* **12 (E)** Eine weitere Gruppe Befragter erwähnt die Einführung des Programms JUNTOS im Jahr 2005. *„Die konditionierten Transferleistungen tragen einen internationalen Stempel."* **08 (A)** *„Das MEF erklärte dem Vorschlag eines Programms konditionierter Transferleistungen den Krieg, aber die Einführung war eine politische Entscheidung in Sinne der Weltbank."* **05 (E)** In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass *„einige Beschlüsse von JUNTOS von multilateralen Organisationen blockiert wurden, z.B. genehmigte der JUNTOS-Vorstand eine Baseline mit entspre-*

chendem Budget, aber die Weltbank fand das zu teuer und wollte nur eine Referenzgruppe. Aber die Referenzgruppe reichte für Peru nicht aus, weil Peru sehr heterogen ist." **40 (A)** Es wird auch kritisiert, dass im Rahmen von Programmkrediten, z.B. für Reformen des Arbeits- oder des Bildungsmarktes, gelegentlich Indikatoren formuliert werden, die für die Involvierten unmöglich zu erreichen sind. *„Beim Sektoransatz (Sector Wide Approach), der mit der neuen Regierung unter Humala formuliert wurde, wussten die zuständigen Personen z.B. nicht, was für JUNTOS machbar ist und es wurden Ergebnisse formuliert, ohne die Realität zu kennen."* **27 (E)**

1.2 Abhängigkeit von internationalen Gebern

> *„Es besteht der Bedarf, von externen Akteuren zu lernen, aber ich sehe keine Abhängigkeit im negativen Sinne des Wortes."* **36 (A)**

Nahezu alle Befragten berichten von einer früheren Abhängigkeit von internationalen Gebern, die aktuell nicht mehr existiert. Eine Abhängigkeit bestand vor allem zu Zeiten, als Peru von internationalen Gebern Unterstützung in Form von Krediten benötigte. *„In den 1990ern bis Mitte der 2000er Jahre kam viel Geld über Kredite ins Land und der Staat war aus finanziellen Gründen abhängig."* **06 (E)** In einem hoch verschuldeten Land in einer Wirtschaftskrise konnten IOs mehr Abhängigkeiten schaffen und Einfluss nehmen als heute, wo Peru makroökonomische Stabilität und eigene Mittel aufweisen kann. Wie bereits weiter oben ausgeführt, haben sich die Machtverhältnisse zwischen nationalen und internationalen Akteuren verändert. Heute ist das Land nicht mehr auf diese Beziehungen angewiesen und *„weder wirtschaftlich noch politisch abhängig"*. **07 (E)** Im Gegenteil, zu Beginn der aktuellen Legislaturperiode evaluiert und analysiert das MIDIS zunächst intern und unabhängig die Sozialpolitik und wendet sich erst später der EZ zu. Vor allem befragte MIDIS-Mitarbeiter begründen die Unabhängigkeit mit professionelleren Beamten *„In Peru haben sich die technischen Fähigkeiten der Beamten verbessert, unter anderem deshalb gibt es keine Abhängigkeit von Seiten des MIDIS mehr."* **25 (E)** Eine schwache Abhängigkeit ergibt sich aber nach wie vor aus der flexiblen und unbürokratischen Auftragsvergabe mancher Geber, von der Ministerien profitieren: *„Es gibt eine Abhängigkeit in dem Sinne, dass die Geber Geld zur Verfügung stellen können, das nicht durch das traditionelle System des Staates fließen muss. Der Staat kann EZ-Projekte kofinanzieren, und dieses zusätzliche Geld fließt an den regulären Prozessen des öffentlichen Sektors vorbei. Das kann positiv sein, z.B. weil Prozesse beschleunigt werden, aber es birgt auch Risiken."* **03 (E)**

1.3 Machtasymmetrien im Rahmen aktueller transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse

Aus den Interviewmaterialien geht hervor, dass aktuell schwache Machasymmetrien bzw. Dependenzverhältnisse zwischen internationalen und nationalen Akteuren existieren. Einige nationale Akteure versuchen die Erwartungshaltung der bi- und multilateralen Geber zu erfüllen und teilweise werden Politikkonzepte oder Strategien so formuliert, dass der externe Ressour-

cenfluss gesichert ist, aber grundsätzlich hat sich Peru in den letzten Jahren stark emanzipiert. Derzeit kann man generell von harmonischen Interaktionen zwischen nationaler und internationaler Ebene ausgehen und es handelt sich um freiwillige, transnationale Lernprozesse bzw. einen freiwilligen Transfer von Ideen und Modellen zwischen den Ebenen. Internationale Organisationen setzen bei ihrer Beratung meist kommunikationsbasierte, weiche Instrumente ein, die nicht auf Zwang oder Konditionen beruhen. Nur wenige Befragte bestätigen die Tendenz, dass *„im MIDIS am Ende meist der EZ-Akteur mit dem größten Budget den größten Einfluss hat."* **35 (C)** Mehrere Befragte weisen hingegen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass bi- und multilaterale Geber auch ohne finanzielle Anreize die Ausrichtung der Politik mitbestimmen können und dass weiche Instrumente wie Empfehlungen und Wissenstransfer sehr erfolgreich und einflussreich sein können. Die Interviewdaten bestätigen damit Messners Annahme (vgl. Kapitel IV, 3.4), dass in der Regel der Einfluss eines Akteurs mit der Bedeutung der von ihm kontrollierten Ressourcen (z.B. finanzielle Mittel, Informationen) steigt, aber „auch kleinere, finanzschwache Organisationen bzw. Akteure, die über strategische Ressourcen verfügen (Wissenschaftler, Experten) über Macht verfügen können"[503].

Einige Interviewte weisen an dieser Stelle auf den spannenden Aspekt hin, dass interne politische Entscheidungsprozesse oft nicht hierarchiefrei verlaufen. In Peru stehen nationale Entwicklungsstrategien nach wie vor meist über den lokalen Interessenlagen und die Strategieentwicklung, z.B. zur Armutsreduzierung, verläuft eher top-down. Die Armutsbevölkerung wird noch immer nur begrenzt als organsierte Gruppe (z.B. MCLCP) konsultiert bzw. aktiv in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. An den internen politischen Entscheidungsprozessen wird deutlich, dass die Mehrebenenverflechtung nicht frei von Machtstrukturen ist.

Aus dem Kapitel IX, 1 geht hervor, das sich der Nationalstaat Peru in Interaktionsprozessen mit globalen Akteuren und Institutionen in der letzten Dekade nicht mehr zur Übernahme von Policies gezwungen fühlt. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den aktuellen Interaktionsprozessen zwischen Peru und Externen das Gegenüber akzeptiert bzw. als gleichwertiger (Verhandlungs-)Partner gesehen und ein fairer Interessenausgleich angestrebt wird.

2. Internationale Harmonisierung/ internationale Verpflichtungen

> *„In Peru sind wir sehr lokalistisch eingestellt, d.h. es werden Dinge diskutiert, die damit übereinstimmen, was im Rahmen der globalen Sozialpolitik diskutiert wird, aber man wird es peruanische Sozialpolitik nennen."* **08 (A)**

Wie in Kapitel IV, 5 ausgeführt, verpflichten sich bei internationaler Harmonisierung Staaten, gemeinsam auf inter- oder supranationaler Ebene ausgehandelte Politikvorgaben oder Programme auf der nationalen Ebene umzusetzen. Da sich Staaten freiwillig an internationalen Kooperationen beteiligen, bedeutet der Einfluss internationaler Harmonisierung auf nationale Policies keinen hierarchischen Prozess, sondern einen „verhandelten Transfer"[504]. Der Grad der Harmonisierung hängt zum Beispiel von den Entscheidungsregeln und Verfahren zwischen den

[503] Messner 1995, S. 212.
[504] Dolowitz/ Marsh 2000, S. 15.

nationalen und internationalen Akteuren ab. Für den gesamten lateinamerikanischen Kontinent bestätigt die CEPAL im Jahr 2015 einen enormen Einfluss der Menschenrechte, der ILO-Konventionen und der MDGs auf die Sozialpolitiken der Länder.[505] Im Folgenden wird detailliert analysiert, inwiefern sich die peruanische Regierung bei der Sozialpolitik- und Programmformulierung und Implementation an internationalen Diskussionen, Normen etc. orientiert.

2.1 Der Einfluss globaler sozialpolitischer Themen auf Peru seit den 1990er Jahren

„In den letzten 20 Jahren waren die global diskutierten Themen Gender, Umwelt- und Kinderschutz einflussreich." **26 (A)** *„Die weltweit in den 1990er Jahren diskutierten Themen Frauen- und Kinderrechte, Ernährungssicherheit etc. waren damals auch auf der peruanischen Agenda vertreten und basierten auf Elementen der internationalen Agenda."* **40 (A)** In den 1990er Jahren und im Übergangsprozess zur Demokratie ab dem Jahr 2001 nutzt die peruanische Zivilgesellschaft aktiv diesen globalen Referenzrahmen. Die Bedingungen sind damals günstig, da der Vorsitzende des Ministerrats der Übergangsregierung von Valentín Paniagua (2000-2001), Javier Pérez de Cuéllar, mit diesem internationalen Kurs assoziiert wird und sich auch selbst damit identifiziert. Die Bekanntmachung der MDGs im Jahr 2000 ist für Peru ein Meilenstein. Der Dialograum im Kampf gegen die Armut (MCLCP), ein Zusammenschluss staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen, der Anfang 2001 entsteht, nimmt die Inhalte der Millenniumserklärung in seinem ersten Grundsatzdokument, der Sozialcharta, auf. In den folgenden Jahren werden die MDGs von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren verbreitet. Auch die Regierung Toledo (2001-2006) greift die Verpflichtungen der MDG auf und macht sie sich zu Eigen. *„Als wir gerade anfingen, unsere internen Probleme zu lösen, tauchten die MDGs auf, und wir nutzten diese Indikatoren als Referenz zur Lösung unserer Probleme."* **22 (E)** Die MDGs helfen der Regierung bei der Ausrichtung der Politik in den Bereichen Gesundheit von Müttern und Kindern, Unterernährung, Bildung, Armutsbekämpfung und Gender. *„Es gab progressive Bemühungen auf nationaler Ebene, die öffentlichen Politiken zu den Themen der MDGs zu koordinieren, und es gab umgekehrt Bemühungen der Zivilgesellschaft, aus den MDGs eine Agenda zur Formulierung öffentlicher Politiken zu machen. Internationale Konditionen besaßen bei den internen Bemühungen kein entscheidendes Gewicht."* **40 (A)** Peru war Pilot-Referenzland für die Umsetzung der MDGs und beobachtete die Zielerreichung. Der erste von der peruanischen Universidad del Pacífico verfasste Bericht besagte, dass es für Peru unmöglich sei, die MDGs zu erreichen. *„Die jährlichen Fortschrittsberichte waren wichtig und die Umsetzung der MDGs wurde zum Maßstab für das M&E der Sozialpolitik."* **25 (E)** Auch von Seiten der Medien bestand Druck, die Leistung der Regierung über die Erreichung der MDGs zu messen. Einerseits unterstützten EZ-Akteure wie die UNDP die Umsetzung der Ziele in Peru, andererseits *„halfen die MDGs bei der gemeinsamen Ausrichtung der Bemühungen der EZ-Akteure zur Erreichung der Indikatoren der menschlichen Entwicklung."* **15 (E)** Positiv bewertet wird, dass *„die MDGs auch Orientierung für die Kooperation zwischen lateinamerikanischen Ländern gaben und ein*

[505] vgl. CEPAL 2015, S. 93.

Benchmarking zwischen den Ländern verpflichtete die einzelnen Länder, konkrete Ziele festzulegen." **15 (E)** Neben den MDGs wird auch der vom UNDP seit dem Jahr 1990 jährlich herausgegebene Human Development Report als Dokument mit Signalwirkung beschrieben.

Einige Befragte bemerken, dass in den letzten Jahren nur wenige neue soziale Themen der globalen Agenda in die peruanische Agenda aufgenommen wurden. Der Bericht des Generalsekretärs der VN vom September 2013 zur „Armutsreduzierung und Anstieg des Wohlstandsniveaus für die Menschheit" und zum „Umgang mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen" wird bspw. von Peru kaum aufgegriffen. *„In einigen Ländern Lateinamerikas gibt es Widerstand gegen diese beiden Agenden und nicht alle wollen ihre Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die sozialen und ökologischen Auswirkungen evaluieren. Dass diese Angelegenheiten ihre Priorität im Kontext von Wirtschaftskrisen verlieren, konnte man in Lateinamerika schon oft beobachten."* **40 (A)** An einigen Universitäten gibt es eine akademische Diskussion über die Verbindung der globalen Sozialpolitik mit globaler Wirtschafts- und Umweltpolitik, aber das Thema wird nur von einer Handvoll Wissenschaftlern verfolgt. *„In der akademischen Welt informiert man sich über globale Themen, aber man arbeitet nicht konkret daran."* **04 (A)** Wie das folgende Kapitel aufzeigen wird, hat sich Peru erst wieder mit der Diskussion um die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) stärker in die globale sozialpolitische Debatte eingeschaltet.

2.2 Die Wahrnehmungen zum aktuellen Einfluss internationaler Verpflichtungen

> *„Peru ist Mitglied einiger internationaler Organisationen und fühlt sich aufgrund seiner Rolle in der internationalen Gemeinschaft verpflichtet. Je sichtbarer Peru dort ist, desto mehr fühlt sich das Land verpflichtet, internationale Abkommen oder Protokolle zu erfüllen."* **01 (E)**
>
> *„Es gibt keine verbindlichen internationalen Abkommen im Bereich sozialer Sicherung, die unter Zwang durchgesetzt werden."* **16 (E)**

Bei der Frage nach den aktuellen sozialpolitischen Verpflichtungen auf internationaler Ebene werden von den Befragten am häufigsten die MDGs bzw. die Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) genannt. *„Der Diskurs in Peru ist sehr durch die MDGs und SDGs geprägt."* **08 (A)** In den Interviews wird darauf hingewiesen, dass die MDGs und SDGs als Orientierungsrahmen für Peru dienen, aber dass diese Verpflichtungen auf Freiwilligkeit beruhen und es Peru freistehe, wie es auf die Erreichung der Ziele hinarbeite. *„Die soziale Sicherungspolitik, die Gesundheits- und Bildungspolitik orientierten sich an den MDGs, die nicht verbindlich waren, aber als Referenz dienten."* **16 (E)** *„Im Bereich Unterernährung geht Peru freiwillig internationale Verpflichtungen ein, aber die Regierung steht nicht unter Druck."* **10 (C)** *„Die MDGs waren nicht an Sanktionen geknüpft, aber der Regierung halfen sie, auf globaler und lokaler Ebene zu zeigen, dass sie Fortschritte macht. Das wurde teilweise auch als Propagandapolitik genutzt."* **35 (C)**

Seit 2014 spielen die Post-Millenniumsziele (SDGs) in Peru eine bedeutende Rolle im sozialpolitischen Diskurs. Das federführende peruanische Außenministerium gründet Anfang 2014 einen Ausschuss und arbeitet mit der APCI, den Sektoren und der Zivilgesellschaft an einer internen

Agenda für die SDGs. Im Erarbeitungsprozess werden eine Reihe von Workshops mit den Sektoren und einem repräsentativen Teil der Zivilgesellschaft wie z.B. der MCLCP und der ANGR (Versammlung der Regionalpräsidenten) durchgeführt. Die Agenda mit einigen innovativen Themen koordiniert Peru eng mit Mexiko, weil Mexiko bei diesem Thema eine Führungsrolle in der Region spielt. *„Es gibt Themen auf der Agenda, die eher in Industrieländern behandelt werden, wie nachhaltige Städte, aber es gibt auch grundlegendere Themen wie eine Pension für Menschen mit Behinderungen, die Bekämpfung des Analphabetismus usw."* (der Interviewte war im Mai 2014 anlässlich der SDG-Abstimmung in Mexiko). **05 (E)** *„Peru begegnete bei der Formulierung der SDGs Herausforderungen: einerseits sollte es als modernes Land z.B. Indikatoren zum demographischen Übergang aufnehmen und andererseits gibt es ländliche Gebiete in Peru, in denen die MDGs noch immer relevant sind. Die SDGs sollten deshalb eine Referenz zur Verringerung der sozialen Unterschiede sein."* **16 (E)** Auf einer Veranstaltung der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik der VN (CEPAL) mit allen Mitgliedsstaaten im Mai 2014 stellt Peru seine Fortschritte im Bereich der SDG-Agenda vor.[506] *„Peru nahm den Prozess der Formulierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung sehr ernst."* **39 (C)**

Neben den MDGs, den SDGs, den Menschenrechten und den ILO-Konventionen werden von den Befragten globale Initiativen der VN in den Bereichen Gender, Gewalt gegen Frauen, Umwelt- und Klimaschutz, Kinder- und Jugendschutz als relevante und aktuelle inter- oder supranationale sozialpolitische Regulierungen genannt. Peru hat zahlreiche internationale Abkommen zu diesen Themen unterzeichnet. Das Ministerium für Frauen und gefährdete Bevölkerungsgruppen (MIMP) setzt z.B. internationale Verpflichtungen im Bereich vulnerable Bevölkerung um und hat kürzlich eine Politik für Menschen mit Behinderungen implementiert, die sich an internationalen Normen orientiert. Auch das MIDIS und die Sozialprogramme berücksichtigen die unterzeichneten Abkommen bspw. zu den Themen Kinder- und Frauenrechte, und die Übereinkommen mit der ILO. Zum Schutz von Kindern und zur Prävention chronischer Unterernährung und Anämie verfolgt das MIDIS nationale Richtlinien, die sich an internationalen Abkommen orientieren. *„Ein starkes internationales Einwirken gibt es derzeit beim Thema Ernährung. Hier muss Peru weiterhin Ziele erfüllen und Indikatoren verbessern."* **02 (C)** Im Zusammenhang mit frühkindlicher Entwicklung und Ernährung wird auch die globale Initiative Scaling Up Nutrition (SUN) der VN genannt, die weltweit die Bekämpfung der Unterernährung bei Kindern fördert und prüft, welche Maßnahmen die Länder in diesem Bereich ergreifen, um dann Maßnahmen auf globaler Ebene anzustoßen. In Peru ist das MIDIS federführend auf diesem Gebiet. *„Das MIDIS hat die Initiative SUN übernommen, sie gemeinsam mit verschiedenen Ministerien, EZ-Akteuren, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft an Peru angepasst und möchte an der globalen Debatte zur Bekämpfung der Unterernährung teilnehmen."* **14 (C)**

Das MIDIS greift seit seiner Gründung auch andere Inhalte der globalen sozialpolitischen Debatte auf, z.B. das Thema Ungleichheit. *„Nachdem die Weltbank lange Zeit Ziele zur Armutsre-*

[506] Informationen findet man auf der Webseite des Außenministeriums:
http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Seminarios_Desarrollo_Sostenible.aspx (31.03.2015)

duzierung verfolgte, hat sie nun die Elemente des geteilten Wohlstands und der Ungleichheit eingeführt. Peru hat diese Elemente aufgegriffen und betont sogar explizit, dass Inklusion ein Thema ist, das nicht nur deklarativ, sondern effektiv behandelt werden muss, d.h. dass die historische Ausgrenzung in Peru, die auf Sprache, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Bildung und sozioökonomischen Aspekten basiert, effektiv bekämpft werden muss." **08 (A)**

Insgesamt bewerten die Befragten internationale Abkommen *„als gute Instrumente oder Mechanismen, um in Peru Veränderungen zu fördern oder gar herbeizuführen."* **25 (E)** *„Internationale Ansätze, z.B. im Zusammenhang mit frühkindlicher Entwicklung, haben dabei geholfen, das Thema in der peruanischen Gesellschaft zu verankern und in die Politik aufzunehmen."* **19 (E)** Von nahezu allen Interviewten wird bestätigt, dass viele Politiken, Prioritäten und Pläne der Regierung mit der Erreichung internationaler Ziele zusammenhängen. *„In vielen Sektoren sind Politiken in internationale Abkommen eingebettet, z.B. hängen die peruanischen Kinderrechte und die Bekämpfung der Kinderarbeit mit Abkommen der ILO zusammen. Sie wurden lediglich an die Realität und Kultur Perus angepasst."* **09 (A)** Die MDGs sind ein wichtiger Grund, warum das Thema Reduzierung der Unterernährung von Kindern zur Priorität der Regierung erklärt wird. *„In Peru gab es nicht nur einen politischen Diskurs zu den MDGs, sondern auch die Mittel im Zusammenhang mit den MDGs wurden beträchtlich erhöht."* **25 (E)** Als im Jahr 2014 die Zahlen zur Unterernährung in einigen Regionen Perus wieder ansteigen, erhöht der Staat umgehend die Mittel zur Bekämpfung der Unterernährung und der Anämie und leitet Maßnahmen ein, um Rückschritte in Bereichen zu vermeiden, in denen bereits Erfolge erzielt wurden.

Einige Befragte (7) bezweifeln offen die Einhaltung internationaler Abkommen auf nationaler Ebene bzw. weisen auf konkrete Probleme bei der Umsetzung hin. *„Peru ist eines der Länder, das nahezu alle internationalen Abkommen unterzeichnet hat, aber das Land ist nicht sehr sorgfältig dabei, diese einzuhalten bzw. umzusetzen. Zudem gibt es beim Monitoring und der Evaluierung der Umsetzung große Schwächen."* **15 (E)** *„Peru unterzeichnet sie alle, erfüllt sie aber nicht alle."* **13 (E)** *„Auf dem Papier ist alles möglich – die Realität sieht anders aus."* **03 (E)** *„In Peru sind die international diskutierten sozialpolitischen Themen bekannt, aber in der Regel bestimmen die Probleme Perus die Festlegung der Regierungsagenda. Die Minister, die Direktoren und die Zivilgesellschaft nutzen internationale Debatten als Informationsquelle, aber globale Sozialpolitiken sind vor allem Konversationsthemen für die Elite und nicht für den gesamten Staatsapparat oder die gesamte Zivilgesellschaft."* **04 (A)** Des Weiteren wird kritisiert, dass Peru Schwierigkeiten dabei hat, die Inhalte internationaler Abkommen auf die Relevanz für Peru zu überprüfen. *„Die Makropolitik kommt von außen, aber Peru hat Schwierigkeiten damit, innerhalb dieser allgemeinen Agenda eigene Prioritäten zu bestimmen und umzusetzen."* **28 (E)** Als Beispiel wird die ILO-Empfehlung 202 zum sozialen Basisschutz „Social Security for all" angeführt, die zwar wahrgenommen wird, aber keine große Bedeutung für die Sozialpolitik besitzt. Die meisten internationalen Abkommen führen zwar zur Formulierung politischer Dokumente und Pläne, aber bei den Plänen handelt es sich oft um eine Zusammenstellung guter Absichten ohne klare Umsetzungsstrategie und Ressourcen. *„Die Pläne verfügen meist weder über finanzielle Mittel noch über einen Verwaltungsapparat."* **04 (A)** *„Auf dem Papier existieren viele Pläne, die per Dekret genehmigt und von allen Ministern unterzeichnet sind, aber oft verstreicht nach vier Jahren die Frist für die Umsetzung und sie geraten in Vergessenheit."* **03 (E)**

Der UNDP-Bericht zur Sozialpolitik Perus aus dem Jahr 2014 bringt einige Schwächen bei der Umsetzung internationaler Abkommen ans Licht.[507] Im Zusammenhang mit der Umsetzung wird auch kritisiert, dass es den IOs an Überwachungskapazitäten und Instrumenten zur Schaffung von Anreizen für Staaten mangelt, internationale Verpflichtungen einzuhalten.

Einige Befragte bemängeln, dass bisher wenige internationale Abkommen zwischen globaler und nationaler Ebene verhandelt wurden. Meist werden internationale Ziele, Verpflichtungen etc. global festgelegt und die Nationalstaaten sollen die Politikvorgaben auf nationaler Ebene umsetzen. Die Partizipationsmöglichkeiten spielen erstmals im Erarbeitungsprozess der SDGs eine größere Rolle. *„Mit den SDGs gibt es Triebkräfte in beide Richtungen: Peru ist mit der Formulierung der SDGs beschäftigt, aber das Land möchte auch intern experimentieren und Innovationen in die Diskurse der globalen Sozialpolitik einbringen. Im Rahmen des Washington-Konsenses hatte Peru keine Wahl, aber bei der Formulierung der SDGs muss das Land die globale Politik nicht als Paket kaufen oder globale theoretische Diskussionen übernehmen."* **24 (E)** Es wird auch bemerkt, dass internationale Abkommen oder Initiativen bisher oft nur eine bestimmte Zielgruppe auf nationalstaatlicher Ebene ansprechen und für einen Großteil der Bevölkerung unzugänglich und damit unbekannt sind. *„Die MDGs z.B. zeichnen sich durch eine eigene Sprache aus, die nur eine begrenzte Personengruppe erreichte."* **28 (E)** Mit der Formulierung der SDGs werden auch kreative Anpassungsmechanismen internationaler Abkommen und Ziele wichtiger. Es wird angeregt, dass diese zukünftig eine noch größere Rolle spielen sollten.

2.3 Welche formellen Regeln wirken auf die Beziehungen zwischen Peru und Externen?

Externe Akteure schließen auf formeller Ebene mit Peru Vereinbarungen ab, um auf die Sozialpolitik Perus Einfluss zu nehmen. Auch von peruanischer Seite aus muss jede Beziehung mit einem Staat oder einer internationalen Organisation über ein Abkommen oder eine Rahmenvereinbarung formalisiert werden, die die groben Richtlinien der Zusammenarbeit festlegt. Die Rahmenabkommen werden von der APCI bzw. dem peruanischen Außenministerium überprüft und ratifiziert. Anschließend müssen die Kooperationsprojekte oder -programme in speziellen Übereinkommen oder Protokollen mit dem jeweiligen Sektor formalisiert werden. Zur Formalisierung existiert in jedem peruanischen Ministerium ein Büro für internationale Kooperation. Die Schritte der Formalisierung bzw. die Details hängen vom jeweiligen externen Akteur ab.

Sowohl die Weltbank als auch die IDB haben ein Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit mit Peru und zu einzelnen Projekten werden Ziele und Arbeitsbereiche vereinbart. Darüber hinaus werden Kreditvereinbarungen getroffen. Beamte des MIDIS kritisieren, dass die Banken operative Regeln haben, die Prozesse oft verzögern. *„Wenn die Entscheidungsbefugnis nicht in Peru liegt, sondern in Washington, können Monate verstreichen."* **38 (E)** Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den VN trifft Peru zunächst die (Reform-)Entscheidungen und erhält dann entsprechende TZ von den VN. Die Arbeitspläne der VN mit Zielen und Ergebnissen müssen vom jewei-

[507] vgl. UNDP 2014: Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, New York.

ligen peruanischen Sektor genehmigt werden. Auch die bilaterale Kooperation beruht auf Rahmenabkommen zwischen Peru und dem jeweiligen Geber. Mit Deutschland hat Peru z.B. ein Rahmenabkommen und in jährlichen Konsultations- oder Verhandlungsprozessen zwischen Peru und Deutschland werden die Arbeitslinien mit den Sektoren festgelegt und aktuelle Themen auf die Agenda gesetzt, z.B. nach der MIDIS-Gründung die Unterstützung der Institutionalisierung und der Inklusionspolitik. Im Falle des MIDIS findet man alle Absichtserklärungen (Memorandums of Understanding) und bilateralen Abkommen auf der Webseite des MIDIS.[508]

Der peruanische Staat muss grundsätzlich alle EZ-Programme und Projekte, auch die mit nicht rückzahlbaren Mitteln zusammenhängenden Maßnahmen, offiziell akzeptieren. Handelt es sich um einen Kredit, so muss dessen Gestaltung auf einem Konsens zwischen der Bank und dem Sektor basieren und vom peruanischen Finanzministerium genehmigt werden. Die Informationen über Kredite sind öffentlich und auf der Webseite der Entwicklungsbanken einsehbar. Da das MIDIS über keine Abteilung zur Koordinierung von Krediten verfügt, läuft die Koordination über das MEF, *„was sehr bürokratisch ist und Prozesse verlangsamt."* **07 (E)**

Von einigen Befragten wird kritisiert, dass zahlreiche formelle Prozesse die (Zusammen-)Arbeit zwischen Peru und externen Akteuren beeinträchtigen. Die Genehmigungsprozesse für Kooperationsprojekte sind oftmals langwierig, und die Regierung bzw. die APCI hält sich häufig mit formalen Aspekten (Privilegien, Immunität von Beamten usw.) auf. *„Die FAO handelt auf Antrag der Regierung, weshalb man hinsichtlich der Kooperationsthemen meist schnell zu einer Einigung gelangt. Normalerweise kommt es zu Verzögerungen bei der formalen Genehmigung der Projekte durch die APCI und das Außenministerium."* **10 (C)** *„Die Abkommen mit den Gebern benötigen oft 4 bis 5 Monate, um alle Prozesse in der APCI und dem Außenministerium zu durchlaufen."* **37 (E)** *„Die rechtlichen Verfahren werden immer komplizierter und diese Formalien können zum Problem für die Realisierung der EZ-Projekte werden. Die Abkommen zwischen Staaten sollten allgemeine Dokumente sein, die Verpflichtungen enthalten, und die Projekt-Übereinkommen sollten einfach und standardisiert sein, aber Peru ist noch nicht auf diesem Niveau."* **34 (E)** Einerseits erschweren die unterschiedlichen Anforderungen der EZ-Akteure die Formalisierung, andererseits die Rechtsberater der APCI, die oft Monate für die Überprüfung der Rahmenvereinbarungen und der speziellen Übereinkommen benötigen.

Einen inhaltlichen Rahmen für die Kooperation zwischen Peru und EZ-Akteuren bildet auf nationaler Ebene der Acuerdo Nacional (Nationale Vereinbarung), der im Jahr 2002 von Repräsentanten der Zivilgesellschaft und der Regierung unterzeichnet wurde, und der Plan Bicentenario (Entwicklungsplan Perus bis 2021), der im Jahr 2011 per Dekret (Decreto Supremo N° 054-2011-PCM) verabschiedet wurde, sich an den Menschenrechten und dem Acuerdo Nacional orientiert und sozialpolitische Ziele mit konkreten quantifizierten Indikatoren in den Bereichen Armutsreduzierung, Gesundheit, Bildung etc. beinhaltet. Nach Aussagen einiger Befragter wirken auf die Zusammenarbeit und die Beziehungen zwischen Peru und den EZ-Akteuren zudem die beim vierten Forum über die Wirksamkeit von EZ im Jahr 2011 in Busan festgelegten Prinzipien: Eigenverantwortung der Entwicklungsländer (*ownership*), Ergebnisorientierung (*focus*

[508] http://www.midis.gob.pe/index.php/es/transparencia-planeamiento-y-organizacion/convenios-del-midis (03.06.2015)

on results), inklusive Entwicklungspartnerschaften (*inclusive development partnerships*) und gegenseitige Transparenz und Rechenschaftspflicht (*transparency and accountability to one another*). Peru hat das Busan-Abkommen und den Aktionsplan unterzeichnet und beteiligt sich aktiv am Prozess. *„Bei der Messung der Indikatoren war Peru ein Pilotland. Die APCI hat bei der Erhebung der OCDE mitgewirkt und eigene Erhebungen durchgeführt."* **34 (E)**

Aus dem Kapitel IX, 2 geht zum einen hervor, dass globale sozialpolitische Diskussionen bzw. transnationale Harmonisierung (Konventionen, Ziele wie die MDGs oder die SDGs) sowohl das Agenda-Setting als auch den Diskussionsverlauf in Peru beeinflussen und als Orientierungsrahmen für peruanische Sozialpolitik dienen. Zahlreiche Politiken, Prioritäten und Pläne der peruanischen Regierung hängen mit der Erreichung internationaler Ziele zusammen, wobei die Ratifizierung einer Konvention noch nicht mit deren Umsetzung gleichzusetzen ist. Zum anderen ergibt sich ein Verpflichtungspotential aus den formellen Regeln bzw. den Protokollen und Vereinbarungen zwischen dem peruanischen Staat und bi- und multilateralen Akteuren.

3. Transnationale Kommunikation/ Lernprozesse

Wie in Kapitel IV, 5 erörtert, kann transnationale Kommunikation sowohl bilaterales Politiklernen als auch die Verbreitung von Politikmodellen durch internationale Organisationen umfassen. Im Rahmen von bilateralem Politiklernen können Länder z.B. Erfahrungen und Ideen austauschen. IOs können Länder mit Informationen über innovative Modelle und Ideen versorgen oder auch Kommunikation und Informationsaustausch zwischen Ländern fördern. Im folgenden Kapitel wird dargestellt, wie transnationale Kommunikation und transnationales Lernen in Peru stattfindet, inwiefern transnationale Kommunikation und Lernprozesse dazu beitragen, das Peru Policies, Programme und Instrumente von anderen Ländern oder IOs übernimmt und welche Rolle dabei Faktoren wie Lesson-drawing, transnationales Problemlösen, z.B. im Rahmen transnationaler Netzwerke, und internationale Politikempfehlungen spielen.

3.1 Lernt das MIDIS seit seiner Gründung von externen Akteuren?

> *„Auch internationale Organisationen lernen."* **17 (C)**
>
> *„Das Interesse an peruanischer Sozialpolitik ist in den letzten Jahren gewachsen und inzwischen lädt auch „der Norden" das MIDIS ein, seine Fortschritte zu präsentieren."* **23 (E)**

Die Frage, ob von externen Akteuren gelernt wird, bejahen fast alle 42 Befragten. Neben der Bestätigung der Lerneffekte wird deutlich, dass komplexe Akteurskonstellationen Externer in Peru Einfluss sowohl auf die Problemdefinition als auch die Entscheidungsfindung im sozialen Sektor haben. Vor allem die VN und die IDB, aber auch bilaterale Geber, stellen Erfahrungen anderer Länder zur Verfügung und beraten hinsichtlich sozialpolitischer Politiken und Maßnahmen. Laut vielen Befragten spielen die Weltbank und die IDB bis zum Jahr 2005 für das allgemeine sozialpolitische Agenda-Setting eine zentrale Rolle und ihr Einfluss auf sozialpoliti-

sche Inhalte war relativ groß. In der letzten Dekade und vor allem seit der MIDIS-Gründung gelangen Lektionen von außen vor allem zu speziellen Themen nach Peru. IOs helfen bspw. bei der Evaluierung und Verbesserung der Sozialprogramme und der Suche nach nutzbaren Erfahrungen aus anderen Ländern. Das Programm JUNTOS erhält z.B. TZ von der Weltbank, der IDB, der FAO, UNICEF und der GIZ. Ein ehemaliger Direktor von Juntos bemerkt diesbezüglich: *„Zur Verbesserung der Prozesse von JUNTOS griffen wir auf externe Evaluierungen internationaler Organisationen und erfahrene, internationale Fachleute zurück. Die externen Evaluierungen waren für uns eine beträchtliche Unterstützung bei der Verbesserung unserer Prozesse."* **15 (E)** Lerneffekte werden auch durch internationale Netzwerke bestätigt: *„In der Lerngemeinschaft der CCTs Lateinamerikas habe ich als Person und als Vertreter einer Institution viel gelernt. Als Person habe ich neue Ideen aufgegriffen und sie dann in der Institution ‚verkauft'."* **29 (E)** Für das MIDIS spielt in den letzten Jahren auch das Lernen im Rahmen von Süd-Süd-Austausch eine große Rolle: *„Das MIDIS lernte viel von ähnlichen Ländern, sowohl positive als auch negative Lektionen."* **10 (C)** *„Man lernt z.B. etwas über die Interventionsmodalitäten anderer Länder und analysiert, ob sie in der peruanischen Realität anwendbar sind."* **30 (E)**

Nur zwei Befragte verneinen Lerneffekte bzw. äußern Kritik an den Lernprozessen *„Man lernt wenig, wenn die Weltbank und die IDB mit vorgefertigten Ideen kommen."* **20 (A)** *„Es ist schwierig, jemanden mit der erforderlichen Expertise zu finden und es fehlt oft das gegenseitige Verständnis zwischen den internen Fachleuten, die das Wissen umsetzen sollen, und den externen Beratern. Oft wird das Wissen von außen an lokale Fachkräfte herangetragen, aber Externe sollten sich eher als Coach verstehen, der zwischen Erfahrungen vermittelt."* **21 (E)**

Ein Wissenschaftler bemerkt, dass *„die Sicht auf Lernen als eine Einbahnstraße ziemlich chauvinistisch ist."* **08 (A)** Er führt ein konkretes Beispiel dafür an, dass Peru inzwischen auch interessante Lernerfahrungen an externe Akteure weitergibt: Peru hat z.B. am Ende der Toledo-Regierung große Probleme mit der Glaubwürdigkeit seiner Armutsstatistiken. Deshalb wird im Jahr 2006 ein pluralistischer Ausschuss gegründet, der überprüft, ob es sich um transparente und international anerkannte Methoden der Armutsmessung handelt. Seither verfügt das INEI (Statistisches Bundesamt) über einen Beratungsausschuss, zu dem anerkannte peruanische Forscher sowie Vertreter des Bevölkerungsfonds der VN, des MCLCP und verschiedener Ministerien gehören. Der Ausschuss, der eine Überwachungsfunktion innehat, bestätigt in einer öffentlichen Stellungnahme, dass das INEI historisch vergleichbare Armutsdaten nutzt. Er garantiert die Überprüfung aller Daten (Feld-Datenbank etc.) und spricht Empfehlungen aus. Erst nach der Billigung der Daten und der Methodologie zur Armutsmessung veröffentlicht das INEI Zahlen und Trends. Dieses Vorgehen gewann einen Best Practice-Preis der Weltbank, die das gleiche System in Chile und Bolivien replizierte. *„In Chile und Bolivien scheint es so, als würde die Weltbank ihre Expertise vorstellen, aber eigentlich ist das eine Kreation aus Peru."* **08 (A)**

3.2 Wovon lernte das MIDIS nach seiner Gründung im Jahr 2011?

> *„Nicht alles, was aus dem Norden kommt, ist gut. Der Norden hat auch Lernerfahrungen gebracht, die sich nicht an die Gegebenheiten Perus anpassen ließen oder nicht die erwartete Qualität entfalteten. Aktuell wird eher in Ländern der Region gesucht. Es ist besser, auf die neuesten Erfahrungen in Brasilien zurückzugreifen als auf alte Erfahrungen des Nordens, die sich in der Krise befinden."* **29 (C)**

Wie aus den Befragungen hervorgeht, spielen während dem MIDIS-Aufbau vor allem Modelle, Evaluierungen und Erfahrungen benachbarter und erfolgreicher Länder eine Rolle und werden bei der Entscheidungsfindung zur öffentlichen Sozialpolitik als Referenz genutzt. Seit 2012 bzw. 2013 bestehen politische Allianzen mit verschiedenen Ländern Lateinamerikas: Brasilien, Chile, Kolumbien, Ecuador, Guatemala und Mexico (vgl. Tabelle 16). Das MIDIS hat vor allem die Modelle und Erfahrungen dieser Länder analysiert, obwohl es auch Raum für eine Kooperation mit anderen Ländern, wie z.B. China oder Indien, gab. *„Die Erfahrungen von Brasilien und Mexiko waren sehr nützlich wegen der Größe und Komplexität ihres Territoriums, ihrer kulturellen Vielfalt und der Spaltung in sehr reich und sehr arm. Chile war interessant aufgrund seiner modernen Verwaltung, obwohl das Land geographisch nicht mit Peru vergleichbar ist."* **16 (E)** Empirische Evidenzen benachbarter Länder werden genutzt, um neue Ideen im Bereich öffentlicher Sozialpolitik zu generieren. *„Anfänglich wurde besonders großen Wert auf die Generierung von Evidenzen und auf die vergleichende Politik gelegt."* **36 (A)** Das MIDIS untersucht in den ersten Jahren sozialpolitische Institutionen benachbarter Länder, vergleicht die Sozialgesetzgebung und Instrumente und greift diese für eigene Reformprojekte auf. Bevor das MIDIS Entscheidungen bzgl. einer neuen Politik oder eines Programms trifft, werden zunächst die Daten über vergleichbare Politiken oder Maßnahmen systematisiert. *„Im Prozess der Neu- und Umstrukturierung der MIDIS-Programme sichtete die Direktion für Evaluierung und Monitoring zunächst Informationen aus anderen Ländern und erstellte Empfehlungen für das neue Design."* **25 (E)** Für das Modell der Interventionen in der Frühkindheit, insbesondere für die Bereiche chronische Unterernährung und frühkindliche Entwicklung, wird die Umsetzung ähnlicher Programme in Chile, Mexiko und Kolumbien ausgewertet. *„Im Rahmen der Strategien zur frühkindlichen Entwicklung kam z.B. eine erfahrene Expertin aus Kolumbien mit Vorschlägen zu Lehrplänen und Instrumenten."* **19 (E)** Als das MIDIS beginnt, neue Programme zu entwerfen, z.B. Pensión 65, reisen Beamte nach Brasilien, um zu sehen, wie das Rentenprogramm dort funktioniert. Der Fonds für Wirtschaftliche Inklusion (FONIE) war eine Idee des MIDIS, aber die IDB zeigt auf, wie ähnliche Fonds in anderen Ländern funktionieren. Auch für die Ausarbeitung der nationalen Strategie „Incluir para Crecer" werden die Erfahrungen lateinamerikanischer Länder herangezogen. Einige Befragte erwähnen die Notwendigkeit, vor allem im Bereich M&E von anderen Ländern wie Mexiko oder Kolumbien zu lernen. *„Für M&E ist es unerlässlich, von den Nachbarländern zu lernen."* **18 (A)**. Auch der Erfahrungs- und Informationsaustausch mit anderen lateinamerikanischen Ländern im Rahmen von internationalen Netzwerken zu spezifischen Themen wird als wichtige Quelle genannt, da diese Pattformen die Suche nach Lösungen erleichtern. Peru ist ein empirischer Beleg „für eine positive Wirkung kultureller Ähnlichkei-

ten“[509]. In den Interviews wird deutlich, dass kulturelle Ähnlichkeiten, eine gemeinsame Sprache und politische Allianzen zwischen Ländern Lernen und Politiktransfer erleichtern und dass geographische Nähe eine wichtige Determinante für zwischenstaatliche Diffusion ist.

3.3 Die positiven Lernerfahrungen des CCT-Programms JUNTOS

Das Programm JUNTOS, das im Jahr 2005 im Dialog der Regierung Toledo mit der Regierung Lula in Brasilien entsteht und auf der Grundlage der brasilianischen und mexikanischen Programme entwickelt wird, beschreiben Befragte als positive Lernerfahrung: *„Im Falle von Peru sind die konditionierten Transferleistungen eine positive Lernerfahrung.“* **36 (A)** *„JUNTOS ist ein positives Beispiel für die Suche nach neuen sozialpolitischen Strategien im In- und Ausland.“* **21 (E)** In den Jahren 2003 und 2004 evaluiert eine interne Arbeitsgruppe bestehend aus Fachleuten, Wissenschaftlern und Vertretern internationaler Organisationen die ergänzenden Nahrungsmittelzuweisungen an peruanische Haushalte zur Reduzierung der chronischen Unterernährung bei Kindern. In diesem Zusammenhang werden auch die Erfahrungen mit CCTs in Brasilien, Kolumbien und Mexiko analysiert und die Umsetzbarkeit der Strategie in Peru diskutiert. Obwohl die Weltbank auch Interesse an der Einführung von JUNTOS hat, wird aber im Jahr 2005 vor allem auf der Grundlage der Erfahrungen von Brasilien und Mexiko beschlossen, JUNTOS zu initiieren. Zunächst wird der MCLCP beauftragt, in Koordination mit dem Frauenministerium einen pluralistischen Vorstand des Programms zu ernennen, um dessen Neutralität zu gewährleisten und das Risiko einer klientelistischen Programm-Führung zu verringern. Der Vorstand setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen: vier Ministern (MEF, MINSA, MINEDU, MIMDES), vier Vertretern der Zivilgesellschaft sowie dem Vorstandsvorsitzenden. Die Ernennung des Vorstandes auf diese Weise stellt eine Variante der Erfahrungen von Mexiko und Brasilien dar. Vor allem im Design berücksichtigt JUNTOS die Erfahrungen ähnlicher lateinamerikanischer Programme. *„In der Entwicklungsphase von JUNTOS evaluierte man internationale Erfahrungen und nutzte sie.“* **23 (E)** *„Für das Design von JUNTOS hat das MEF vor allem von Brasilien (Bolsa Familiar) und Mexiko (damals Progresa, heute Oportunidades) gelernt.“* **03 (E)** Zur Umgestaltung von JUNTOS im Jahr 2009 evaluiert die Weltbank das Programm und vergleicht es mit anderen CCT-Programmen der Region. *„Die Evaluierungen von JUNTOS und der Austausch mit CCT-Programmen der Region haben zu einer Verbesserung von Prozessen und zu einem erprobten Modell geführt.“* **26 (A)** JUNTOS ist nach wie vor mit internationalen Netzwerken verbunden und lässt die Fortschritte und Erfahrungen anderer Länder ins Design und die Implementierung einfließen. *„Erfahrungen aus Brasilien, Kolumbien und Chile haben es JUNTOS z.B. im Jahr 2014 ermöglicht, die Komponente der Familienbegleitung weiter zu entwickeln. Die Familienbegleitung sind Interventionen in den Haushalten, die die Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen bzw. aufgrund von Problemen die Ziele nicht erreichen, z.B. aus persönlichen oder familiären Gründen, oder weil sich der Zugang zu JUNTOS problematisch gestaltet.“* **31 (E)**

[509] Weyland 2005, S. 262-295.

3.4 Wie wird kommuniziert und gelernt? Lern-Mechanismen

> *„Die beste Art zu lernen ist andere Realitäten kennenzulernen, um zu sehen, wie die Dinge dort funktionieren und wo Herausforderungen liegen."* **21 (E)**
>
> *„Die Nord-Süd-Kooperation ist vertikaler als die Süd-Süd-Kooperation, aber sie ist wichtig, da sie deinen Horizont erweitern kann. Du siehst Dinge, die vielleicht nicht zu deiner Realität passen, aber sie holen dich aus deiner Routine heraus und helfen, in Richtung Zukunft zu denken. Der Norden kann auch lernen, ist aber nicht immer dazu bereit."* **16 (E)**

Aus den beiden vorherigen Kapiteln geht hervor, dass im MIDIS transnationale Kommunikation sowohl bilaterales Politiklernen als auch die Verbreitung von Politikmodellen durch internationale Organisationen umfasst. In den Interviews wird deutlich, dass es derzeit verschiedene Modalitäten gibt, unter denen gelernt wird: Süd-Süd-Austausch im Rahmen von Praktika, Videokonferenzen, internationalen Netzwerken etc.; internationale Experten und Missionen; Dokumentenrecherche, Veranstaltungen, Arbeitsgruppen und Lerngemeinschaften. Der internationale Vergleich und das Peer Learning werden als wichtige Lerntechniken genannt.

Am häufigsten wird von den peruanischen Regierungsmitarbeitern der Süd-Süd-Austausch als positiver, transnationaler Lernmechanismus genannt. Beim MIDIS-Aufbau sind der Süd-Süd-Austausch bzw. Praktika der Mitarbeiter in anderen Ländern Schlüsselinstrumente. *„Das MIDIS hat am meisten über Süd-Süd- bzw. Dreieckskooperationen gelernt. In den letzten Jahren gab es viel Wissenstransfer über Praktika in der Region, aber auch in Asien und Afrika."* **37 (E)** *„Ein Schlüsselelement war der Austausch mit Akteuren benachbarter Länder, die bereits an ähnlichen Interventionen beteiligt waren."* **33 (E)** *„Von Amtskollegen benachbarter Länder zu lernen, ist die wirkungsvollste Lern-Technik."* **28 (E)** *„Praktika in benachbarten Ländern waren sehr wichtig, als das MIDIS lediglich einen Namen hatte."* **38 (E)** *„Im MIDIS waren anfangs unterschiedliche Lernprozesse wichtig: Im Falle der chronischen Unterernährung bei Kindern musste das MIDIS nicht viel dazu lernen, sondern die alte Agenda fortführen. Im Bereich wirtschaftliche Inklusion hingegen musste man eine Strategie entwickeln und von Ländern lernen."* **24 (E)**

Das MIDIS, das zur Generation neuer Sozialministerien in der Region gehört, tauscht sich vor allem in den ersten zwei Jahren nach der Gründung mit anderen Ländern Lateinamerikas aus. *„Als das MIDIS gegründet wurde, war das brasilianische Ministerium bereits 8 Jahre alt und konnte Peru gut unterstützen. Es gab viel technische Zusammenarbeit, um nicht die gleichen Fehler wie Brasilien zu begehen. Es gab auch einen Austausch mit Kollegen in Guatemala und Chile, die ihre Ministerien erst später gründeten. Alle Seiten haben daraus gelernt, z.B. stimmen wir alle darin überein, dass Evaluierungen ein wichtiger Teil der Sozialpolitik sein sollten."* **24 (E)** Anfangs reist MIDIS-Personal nach Brasilien, Mexiko, Kolumbien und Chile, um mit Amtskollegen zu sprechen und zu sehen, wie die Sozialpolitik und -programme dort umgesetzt werden. MIDIS-Mitarbeiter besuchen z.B. das Entwicklungsministerium in Kolumbien und lernen dessen Prozesse und Instrumente (u.a. die Handhabung von Sozialfonds) kennen. *„Das MIDIS hat Programme, Richtlinien etc. in Gesprächen mit Kollegen in anderen Ländern erarbeitet."* **19 (E)** In nahezu allen Interviews wird die Bedeutung des direkten Austauschs zwischen Ländern bzw. Amtskollegen hervorgehoben: *„Es ist wichtig, nicht nur in einer PowerPoint-Präsentation zu sehen, wie die Dinge in anderen Ländern funktionieren, sondern einen Prozesses im Land selbst*

mitzuverfolgen, bei der täglichen Arbeit dabei zu sein, die Verfahren, Normen, Akteure, Ressourcen, Konflikte usw. kennenzulernen, um die Dimensionen der Dinge zu verstehen." **19 (E)** Die Sozialprogramme des MIDIS profitieren vor allem in der Phase ihrer Neu- und Umstrukturierung vom aktiven Austausch mit Kollegen anderer Länder: *„Ein guter Redner kann interessante Ideen vorstellen, aber es ist besser, Programme anderer Länder zu besuchen und die Komplexität, Probleme, Grenzen und auch die Grenzen eigener Entscheidungen anzusehen. Als Vizeminister des MIDIS habe ich das Schulfrühstücksprogramm in Brasilien besucht, mit der Programmleiterin gesprochen, mit den Schülern gegessen und den gesamten Programm-Zyklus gesehen. Das war sehr wertvoll, denn es hat mir die Möglichkeiten und Probleme greifbar gemacht. Ich hatte auch die Gelegenheit, mich mit Mitarbeitern von Ernährungsprogrammen in Indonesien und Japan zu treffen."* **16 (E)** *„Mitarbeiter von Qali Warma reisten nach Brasilien, um zu sehen, wie das Schulfrühstück dort implementiert wird. Über einen Kooperationsvertrag zwischen dem MIDIS und dem brasilianischen Ministerium für Sozialentwicklung und den Kampf gegen den Hunger konnten Praktika vergeben werden."* **06 (E)** *„JUNTOS nutzte den Süd-Süd-Austausch, um Koordinationsformen mit anderen Ministerien zu finden."* **21 (E)** Cuna Más-Mitarbeiter haben sich ein Programm in der Dominikanischen Republik angeschaut. *„Andere Realitäten zu erfahren, war für das Personal von Cuna Más eine gute Motivation."* **32 (E)**

Einerseits existieren direkte Kooperationsvereinbarungen zwischen den Ländern, andererseits fördern EZ-Akteure den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Regierungen über Treffen zu speziellen Themen, (Video-)Konferenzen, Reisen in andere Länder etc. Von vielen Regierungsbeamten wird darauf hingewiesen, dass *„der Süd-Süd-Austausch ein unschätzbarer Mehrwert war, den die EZ-Akteure zum institutionellen Aufbau des MIDIS beigetragen haben."* **38 (E)** *„Für das MIDIS war der Austausch zwischen Regierungen eine sehr gute Erfahrung. Das ist das Beste, was die EZ-Akteure zu bieten haben."* **07 (E)** *Mit diesen Mechanismen hat die EZ es ermöglicht, dass auch andere Länder die neuen Ideen des MIDIS nutzen können."* **25 (E)**

Aus den Aussagen der Mitarbeiter internationaler Organisationen geht wiederum hervor, dass diese auf die peruanische Nachfrage reagiert haben und deshalb in den letzten Jahren verstärkt die Süd-Süd-Kooperation bzw. Triangulierung fördern. *„Uns ist klar geworden, dass externe Akteure hervorragend Lernräume und Räume der Interaktion schaffen können."* **02 (C)** Vor allem die IDB, die Weltbank, die FAO und einige bilaterale Geber fördern intensiviert einen internationalen Erfahrungsaustausch bzw. Süd-Süd-Kooperation und bringen Länder miteinander in Kontakt. Ein Mitarbeiter einer internationalen Organisation bemerkt in diesem Kontext, dass die *„Süd-Süd-Kooperation auch die regionale Integration begünstigt."* **42 (C)** *„Auch wenn der peruanische Staat diplomatische Beziehungen mit anderen Ländern unterhält, erleichtert die Weltbank den direkten Kontakt in Bezug auf spezifische sozialpolitische Themen und Bedürfnisse. Die Weltbank arbeitet mit allen Ministerien für Entwicklung, Inklusion und soziale Sicherheit in der Region zusammen. Will der peruanische Staat z.B. wissen, welche Systeme es für die Beschaffung von Lebensmitteln in Ernährungsprogrammen für Kinder gibt, kann die Weltbank auf systematisierte Informationen zurückgreifen und der Regierung die Beschaffungsmodelle a, b und c vorstellen. Anschließend kann die Regierung überlegen, welches dieser Modelle oder welche Modellkombination am besten zur peruanischen Realität passt."* **14 (C)**

Bereits seit Ende der 1990er Jahre strebt die Weltbank an, unter anderem im sozialen Sektor die globale „Wissensbank" zu werden, die Erfahrungen der ganzen Welt systematisiert.[510] Da die Mehrzahl der Weltbank-Mitgliedsstaaten heute Länder mittleren Einkommens sind, die hauptsächlich das Wissen über Erfahrungen anderer Länder sowie Informationssysteme und neue politische Werkzeuge benötigen, hat die Weltbank das Ziel, zu einer Datenbank der guten Praktiken und des Know-hows zu werden, um Staaten bei sozialpolitischen Reformen zu begleiten. *„Die Weltbank begleitet Regierungen, um von ihnen zu lernen und diese Erfahrungen an andere Länder weiterzugeben."* **14 (C)** Auch das Programm der GIZ „Globale Partnerschaften für soziale Sicherheit" hat zum Ziel, Peer Learning zu fördern und Entscheidungsfindungen zu erleichtern. *„Das GIZ-Programm führte z.B. mit der Weltbank Gespräche darüber, wie man in Peru erreichen kann, dass die Begünstigten der Sozialprogramme (z.B. JUNTOS), irgendwann ohne diese auskommen. Da es in Peru wenig Erfahrungen zu diesem Thema gibt, entstand die Idee, eine Veranstaltung zum Austausch internationaler Erfahrungen zu organisieren."* **02 (C)**

Die Interviewdaten geben zu erkennen, dass nach wie vor auch von internationalen Experten und Expertenmissionen, die nach Peru kommen, gelernt wird. Seit der Gründung des MIDIS kommen internationale Berater verschiedener IOs ins MIDIS und stellen Erfahrungen und Expertisen vor und eröffneten neue Sichtweisen auf die Dinge. *„In den letzten Jahren haben erstklassige internationale Experten mit MIDIS-Mitarbeitern verschiedene Themen diskutiert."* **38 (E)** Einige Regierungsmitglieder weisen explizit darauf hin, dass internationale Experten gute Partner für die Themen Monitoring und Evaluierung sind, da in Peru interne M&E-Systeme oft schlecht funktionieren: *„In Peru werden Evaluierungen aus verschiedenen Gründen schwer angenommen: Aus einem Mangel an Vertrauen stellt die Verwaltung oft nicht alle nötigen Informationen für Evaluierungen zur Verfügung, weshalb die Datengrundlage häufig unzuverlässig ist. Außerdem sind viele Institutionen nicht offen für eine Fehlersuche bzw. verstehen Fehler im negativen Sinne: Sie bedeuten, man ist gescheitert. Diese Situation verhindert Fortschritte und Verbesserungen. Dass Unabhängige beobachten und evaluieren, ist deshalb vielleicht das Wesentliche für die Zukunft."* **15 (E)** Ein Wissenschaftler weist kritisch darauf hin, dass es wichtig ist, dass das Profil der externen Experten den Bedürfnissen der zu beratenden Institution entspricht: *„Wenn die EZ sich bemüht, den richtigen Experten für das Thema zu suchen, ist das hilfreich, aber manchmal setzen sie dir jemanden vor, der überhaupt nicht passt."* **18 (A)**

Laut den Regierungsmitarbeitern wird auch im Rahmen von internationalen Kongressen, Konferenzen, Netzwerken oder Lerngemeinschaften zu spezifischen sozialpolitischen Themen, wie sie häufig die Weltbank und die IDB, aber auch andere EZ-Akteure organisieren, gelernt. Positiv hervorgehoben wird in diesem Kontext das *Lateinamerikanische Netzwerk für Monitoring und Evaluierung* (Red Latinoamericana de Seguimiento y Evaluación), das von der Weltbank, der IDB und dem CLEAR (Regional Centres for Learning on Evaluation and Results) geführt wird. *„Das MIDIS hat bisher an allen M&E-Konferenzen teilgenommen und der Wissensaustausch mit Kollegen aus den Ländern Lateinamerikas war sehr bereichernd."* **07 (E)** Auch die IDB hat ein sozialpolitisches Ländernetzwerk geschaffen, *„und es gibt einen monatlichen Austausch per Videokonferenz über sozialpolitische Themen. Ein Land übernimmt den Vorsitz und stellt eine Thematik vor, die dann in der Runde diskutiert wird."* **33 (E)** Im Rahmen der Lerngemeinschaf-

[510] World Bank 1999: Knowledge for Development: World Development Report 1998/1999, New York.

ten der Weltbank und IDB tauschen Länder, meist im Rahmen von Videokonferenzen, Wissen über ein spezifisches Thema aus. *„In einer Lerngemeinschaft, z.B. zum Thema Fokalisierung, berichten alle Länder über ihre positiven und negativen Erfahrungen. Dieser Austausch ermöglicht Verbesserungen im eigenen Land."* **29 (E)** Eine Regierungsmitarbeiterin weist darauf hin, dass es positiv ist, wenn die Teilnehmer internationaler Veranstaltungen oder Netzwerke die Agenda mitgestalten können: *„Bei einer Netzwerk-Veranstaltung in Chile konnten wir die bestehende Agenda je nach Diskussionsverlauf und Interesse ändern. Das war ein positiver Punkt, der die Zusammenarbeit verbesserte und die Veranstaltung sehr wertvoll machte."* **33 (E)**

Sowohl Regierungsmitglieder als auch peruanische Wissenschaftler weisen darauf hin, dass das MIDIS regelmäßig Video- oder Telefonkonferenzen zum Lernen nutzt und dass das Internet zu verstärkten und schnelleren Informationsflüssen zwischen Peru und Externen geführt hat. *„Das MIDIS hat viel über Videokonferenzen mit Kollegen in anderen Ländern gelernt."* **27 (E)** Als Vorteile der Videokonferenzen, die vor allem Entwicklungsbanken zur Beratung und zum Informationsaustausch einsetzen, werden das Einsparen von Ressourcen (Zeit und Kosten) und die Flexibilität (Wissen ist schnell und flexibel verfügbar) genannt: *„Bei JUNTOS sind die Lern-Formen meist spontaner Natur. Wenn JUNTOS technische Hilfe sucht, greift das Programm oft auf Videokonferenzen mit Spezialisten zurück. Die Technologie ermöglicht eine sehr gute, schnelle und kostenlose Kommunikation."* **32 (E)** *„Wenn wir schnell die Meinung der Weltbank zu einem Thema wissen wollen, kommunizieren wir per Videokonferenz."* **33 (E)**

Als weitere Lernform wird die Dokumentenrecherche und Prüfung von Evidenzen genannt: *„Studien der Weltbank oder der IDB werden gesichtet und auf dieser Grundlage werden Instrumente, Methoden etc. entwickelt bzw. evaluiert."* **33 (E)** EZ-Agenturen sammeln und dokumentieren in der Regel ihre Ländererfahrungen, Daten und Know-how und stellen das Wissen ihrer Experten, die Politiken, Programme oder Reformen in Ländern begleitet haben, zur Verfügung. Die Weltbank verbreitet bspw. Publikationen zu spezifischen Themen und ihre Webseite ist eine umfassende Informationsquelle: darauf sind einerseits wissenschaftliche Informationen zugänglich und andererseits Ländererfahrungen im Bereich Sozialpolitik.

In den Interviews wird mehrfach positiv erwähnt, dass dank der Informations- und Kommunikationstechnologie heutzutage Wissen nah ist. *„Die Welt ist ein globales Dorf, und es gibt immer mehr Kanäle und Mechanismen zur Wissensübermittelung. Man kann sich Wissen herunterladen."* **09 (A)** Das Internet erleichtert das Wissensmanagement und die Suche nach den besten Praktiken. *„Vor allem in der Gründungsphase des MIDIS haben wir viel im Internet recherchiert. Es war schon bereichernd, sich die Webseiten (Organigramme und Strukturen) äquivalenter Institutionen in anderen Ländern anzuschauen."* **07 (E)** Die weltweite Vernetzung führt dazu, dass sozialpolitische Ideen, Modelle, Strategien, Methoden etc. sich schnell verbreiten.

Aus dem Interviewmaterial geht hervor, dass es sowohl von den nationalen als auch von den externen Akteuren abhängt, welche Lernmechanismen eingesetzt werden. *„Das MIDIS versucht, seine Bedürfnisse und die des EZ-Akteurs unter einen Hut zu bringen, d.h. Schnittmengen zu identifizieren."* **27 (E)** Die Banken unterstützen vor allem in der Designphase mit Experten und Süd-Süd-Austausch. Bei Krediten werden Ergebnisse festgelegt und zur Ergebniserreichung werden unterschiedliche Lernmechanismen eingesetzt. *„Die GIZ identifiziert zunächst die Pro-*

zesse der nationalen Institution und entscheidet, welche Prozesse sie begleitet. Der Sektor kann dann je nach Bedarf Fachleute, Studien usw. zum entsprechenden Prozess erbitten." **25 (E)**

Während der Interviews werden auch Probleme und Herausforderungen von transnationalen Lernprozessen genannt: Die hohe Personalfluktuation im peruanischen Staat führt dazu, dass generiertes Wissen in den Behörden verloren geht. *„In Peru gibt es keine institutionalisierte Art und Weise, wie Wissen gesammelt und angewandt wird. Es gibt Personen, die sich intensiv mit Themen beschäftigen, externe Ideen aufgreifen und versuchen, diese umzusetzen. Deshalb besteht im öffentlichen Sektor immer das Risiko, dass Themen ihre Bedeutung verlieren, wenn diejenigen, die Veränderungen vorantreiben, nicht mehr da sind. Da können Themen schnell wieder von der Bildfläche verschwinden."* **03 (E)** Im Kontext der Personalfluktuation werden das mangelhafte Wissensmanagement und die fehlenden Systematisierungsprozesse genannt. *„Ein Problem besteht darin, dass in Peru Erfahrungen, Prozesse und die Ergebnisse des Expertenaustausches nicht systematisiert werden. Es gibt kein kollektives Gedächtnis, das sagt, was erfolgreich war, gescheitert ist etc. Deshalb fängt jede neue Regierung wieder bei null an. Die Lernkurve verläuft wie folgt: Im ersten Jahr wird die Vorgängerregierung kritisiert, im zweiten weiß die neue Regierung, was zu tun ist, im dritten wird konzeptioniert, im vierten umgesetzt, und im fünften Jahr „Goodbye". Die EZ-Akteure beobachten die neuen politischen Signale, um sich einzuklinken und anzupassen. Oft bedeutet das, dass Lernprozesse seitens der Geber nicht fortgesetzt werden, aber manche Prozesse sollte man fortsetzen, aber das wiederum könnte von peruanischer Seite als ein Aufzwingen von Ideen missverstanden werden."* **15 (E)**

Zudem wird von Befragten kritisiert, das dass Gelernte bzw. die Modelle oder Ideen zum Teil 1:1 übertragen werden. *„Man sollte nicht einfach kopieren. In Jamaica funktionierte z.B. die einheitliche Schulspeisung. Das ist eine kleine Insel mit einer homogenen Kultur und einer gemeinsamen Sprache. Aber Peru ist ein großes Land mit vielen Kulturen und Sprachen. Einige Modelle sind hervorragend übertragbar, andere nicht replizierbar oder skalierbar und sie leisten keinen Beitrag zur Lösung sozialer Probleme."* **15 (E)** Es wird darauf hingewiesen, dass man das Gelernte in den Kontext stellen und anpassen muss. *„Man kann aus den Lektionen anderer lernen, aber die Herausforderung liegt in der Anpassung."* **32 (E)** *„Institutionen müssen evaluieren, was technisch und politisch angemessen und machbar ist, und das Wissen in den Kontext des Landes überführen."* **04 (A)** *„Das Wichtigste ist, das Gelernte anzupassen."* **11 (C)**

Aus dem Kapitel IX, 3 geht hervor, dass das sozialpolitische Agenda-Setting bis hin zur Politik-Implementation in Peru durch transnationale Kommunikations- und Lernprozesse beeinflusst wird. Das MIDIS lernt seit seiner Gründung über unterschiedliche Modalitäten von bi- und multilateralen Akteuren und anderen Staaten und entwickelt seine Policies entsprechend bzw. passt sie an. Es wird deutlich, dass für das MIDIS Süd-Süd-Austausch bzw. transnationale Räume für Dialog, Interaktion und Diskussion und Netzwerke und Lerngemeinschaften mit anderen Ländern beim Politik-Lernen und -Transfer von besonderer Bedeutung sind. Zudem spielen beim transnationalen Lernen Darstellungen und Wissen im Internet und internationale (Experten-)Missionen eine Rolle. Das MIDIS reagiert auf die Sozialpolitik anderer Nationalstaaten, ahmt Erfolgsmodelle nach oder lernt von schlechten Erfahrungen anderer Länder.

4. Resümee Kapitel IX: Transnationale Lernmechanismen in Peru

Gemessen am Politiktransferkontinuum von Dolowitz und Marsh (Freiheit bis Zwang) lässt sich festhalten, dass in Peru Zwang bei der Formulierung nationaler sozialpolitischer Strategien oder Reformen aktuell keine Rolle spielt. Im Wesentlichen liegt die Motivation bei rationalem Politiklernen zur Lösung akuter nationaler sozialer Probleme und weniger stark beim verpflichtenden Transfer aufgrund der Umsetzung internationaler sozialpolitischer Normen oder Ziele.

Im Kapitel IX, 1 zum Diffusions- bzw. Lernmechanismus Zwang oder Konditionen, bzw. zu den Interessen- und Machtkonstellationen globaler Akteure und Institutionen, wird deutlich, dass die hierarchische Steuerung, bzw. die Festlegung von Strategien durch einseitige Entscheidungen internationaler Akteure, in Peru der Vergangenheit angehört. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den aktuellen Verhandlungen zwischen Peru und externen Akteuren kaum noch einseitige Interessen über Zwang oder Konditionen durchgesetzt werden. Wie von Scharpf als idealtypisch beschrieben, kann in Peru inzwischen von kooperativen Interaktionsorientierungen ausgegangen werden, d.h. die Beteiligten verhalten sich problemlösungsorientiert, wodurch wechselseitige Kompromisse erleichtert werden.[511] Dabei wird das Gegenüber akzeptiert bzw. als Verhandlungspartner „auf Augenhöhe" gesehen und es wird ein fairer Interessenausgleich angestrebt, d.h. „der zu erwartende gemeinsame Nutzen ist das handlungsleitende Kriterium"[512]. In den Interviews gibt es zahlreiche Hinweise in diese Richtung: *„Heute wird nichts mehr aufgezwungen, sondern es geht um ein gemeinsames Interesse."* **25 (E)** Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass Beratung bzw. TZ auch ohne Zwang, Konditionalitäten oder finanzielle Anreize die Ausrichtung der Politik mitbestimmen kann und dass weiche Instrumente wie Empfehlungen und Wissenstransfer sehr erfolgreich sein können. Dass Lernprozesse über „weiche" Instrumente, d.h. rechtlich unverbindliche, auf Freiwilligkeit beruhende Formen der Koordinierung zu innovativen Lösungen führen kann, soll nicht darüber hinweg täuschen, dass teilweise noch schwach ausgeprägte hierarchische Strukturen eine Rolle spielen. Internationale Organisationen können bspw. durch veröffentlichte Evaluierungsergebnisse oder Leistungsvergleiche von Ländern bzw. Länder-Ranglisten einen gewissen Druck ausüben.

Aus dem Kapitel IX, 2 zum Diffusionsmuster internationaler Harmonisierung geht hervor, dass die ratifizierten Normen internationaler Konventionen bzw. transnationale Selbstverpflichtungen in Peru, wenn auch oftmals mit Umsetzungsschwierigkeiten, implementiert werden. Nahezu alle Befragten bestätigen eine Orientierung an internationalen sozialpolitischen Diskussionen, Normen und Zielen sowohl beim Agenda-Setting als auch bei der Entscheidungsfindung. Vor allem die MDGs und SDGs der VN, aber auch die Menschenrechte, ILO-Konventionen und Initiativen der VN in den Bereichen Gender, Gewalt gegen Frauen, Kinder- und Jugendschutz etc. werden von den Befragten als Orientierungsrahmen für peruanische Sozialpolitik genannt.

[511] vgl. Scharpf, Fritz 1992: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz/ Zintl, Reinhard (Hrsg.) Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, S. 11-28.

[512] Scharpf, Fritz 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz/ Zintl, Reinhard (Hrsg.) Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, S. 51-96, hier S. 53.

Die sozialpolitische Diskussion auf globaler Ebene bzw. transnationale Harmonisierung wirkt als Motor für das Agenda-Setting und den Diskussionsverlauf in Peru und zahlreiche Sozialpolitiken, Prioritäten und Pläne der peruanischen Regierung hängen mit der Erreichung internationaler Ziele zusammen. Während der Einfluss in den 1990er Jahren bis Anfang 2000 (MDGs) bedeutend ist, regieren peruanische Akteure zwischen 2005 und 2013 weniger stark auf sozialpolitische Policy-Diskussionen auf globaler Ebene bzw. internationaler Institutionen und es werden wenig neue Themen der globalen Agenda aufgenommen. Erst mit dem Prozess der Erstellung der SDGs im Jahr 2014 nimmt der Einfluss globaler sozialpolitischer Diskussionen wieder zu. Zudem zeigen die Interviewergebnisse, dass sich fortwährend ein Verpflichtungspotential aus den formellen Regeln bzw. Protokollen bilateraler Regierungsverhandlungen und den Vereinbarungen mit multilateralen Akteuren zu sozialpolitischen Themen ergibt.

Das Kapitel IX, 3 zum Diffusions- bzw. Lernmechanismus der transnationalen Kommunikation bestätigt, dass der peruanische Staat bzw. das MIDIS seit seiner Gründung von internationalen Organisationen und anderen Staaten über transnationale Kommunikation lernt und Policies, Programme und Instrumente von anderen Ländern oder internationalen Akteuren übernimmt bzw. eigene Policies entsprechend anpasst. Einerseits versorgen EZ-Akteure wie die Entwicklungsbanken, bilaterale Geber und Organisationen der VN das MIDIS mit Informationen über innovative Politikmodelle, Instrumente und Evidenzen und fördern die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen Ländern. Andererseits haben die Verflechtungen zwischen Nationalstaaten Lateinamerikas und der direkte Süd-Süd-Austausch in den letzten Jahren stark zugenommen und bilaterales Politiklernen im Rahmen bilateraler Allianzen spielt für das MIDIS eine große Rolle. Im Rahmen von bilateralem Politiklernen tauscht das MIDIS Erfahrungen und Ideen mit anderen, vor allem erfolgreichen, benachbarten Ländern aus. Das Lernen von anderen Ländern findet über unterschiedliche Modalitäten statt: über Räume für Dialog, Austausch und Diskussion im Rahmen transnationaler Netzwerke, Arbeitsgruppen oder Lerngemeinschaften etc., über Praktika in anderen Ländern und über internationale Experten und Expertenmissionen, die Peru besuchen. Es wird deutlich, dass die Erfahrungen anderer Länder mit bestimmten Interventionen bei der Sozialpolitikgestaltung sehr wichtig sind und die Entscheidungsfindung erleichtern. Insgesamt ergibt sich aus den Aussagen der Befragten, dass kulturelle Ähnlichkeiten, eine gemeinsame Sprache, geographische Nähe und politische Allianzen das Lernen und die Politikdiffusion erleichtern. Herausforderungen für die Lernprozesse ergeben sich allerdings aus der hohen Personalfluktuation im peruanischen Staat in Verbindung mit einem mangelhaften Wissensmanagement und schwachen Systematisierungsprozessen, die dazu führen, dass das Gelernte in den Institutionen oft schnell wieder verloren geht.

Nach der ausführlichen Beschreibung dreier transnationaler Lern- und Diffusionsmechanismen werden im folgenden Kapitel X die Wahrnehmungen zum Einfluss externer Akteure und die Relevanz transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf Sozialpolitikwandel in Peru im Mittelpunkt stehen. Die Wirkungen transnationaler Lern- und Diffusionprozesse auf den Sozialpolitikwandel in Peru werden in Kapitel X, 1 betrachtet. Im Kapitel X, 2 wird anhand einer Zeitachse aufgezeigt, wie sich transnationale Lernprozesse in den letzten vier Dekaden verändert haben. Anschließend werden in den Kapiteln X, 3 und X, 4 die (Erfolgs-)Bedingungen und Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse diskutiert.

X Der Einfluss externer Akteure und Policies auf den Sozialpolitikwandel in Peru

> *„EZ-Akteure nehmen unterschiedlich Einfluss. Diejenigen, die mehr Geld zu vergeben haben, d.h. die Banken, wenden sich an die höchsten Ebenen. Diejenigen, die zeigen wollen, dass sie gut sind in dem, was sie tun, kooperieren eher mit subnationalen Regierungen. Jeder sucht sich die Ebene aus, wo er am besten glänzen kann."* **04 (A)**
>
> *„Je nach der Bedeutung, die dem finanziellen Einfluss beigemessen wird, wächst auch der Einfluss des jeweiligen EZ-Akteurs."* **35 (C)**

1. Wirkungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf den Sozialpolitikwandel (Relevanz)

Auf der Mikroebene wurden in Evaluationsstudien bereits die Wirkungen einzelner Programme und Strategien externer Akteure in konkreten Kontexten für den Fall Peru erfasst, aber bisher gibt es keine Studie, die explizit den Einfluss externer Akteure und die Relevanz bzw. Wirkungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf Sozialpolitikwandel in Peru untersucht hat. Auf der Ebene des gesamten Sektors ist es schwieriger, die Effekte kausal zu verstehen, dennoch werden im Folgenden die konkreten Einschätzungen der Gesprächspartner bezüglich des Einflusses externer Akteure und der Relevanz transnationaler Lernprozesse dargestellt und sowohl aus diesen Aussagen als auch aus den Ergebnissen der vorherigen Kapitel der Nutzen transnationaler Kommunikations- und Lernprozesse für Peru deduziert.

Aus den Interviewdaten lassen sich, je nach Zeitabschnitt, unterschiedliche Einflüsse externer Akteure auf den Sozialpolitikwandel in Peru erkennen. Bei der Frage nach dem externen Einfluss auf sozialpolitische Reformen unterscheiden nahezu alle Befragten deutlich zwischen der Zeit vor dem Jahr 2000 und nach 2000. *„Der Einfluss war früher deutlich größer."* **05 (E)** In den 1990er Jahren, als Peru mit gravierenden wirtschaftlichen und politischen Problemen kämpfte, waren multilaterale Organisationen wie der IWF, die Weltbank und die IDB und ihre Programme und Strategien laut vielen Aussagen vor allem im sozialen Bereich höchst einflussreich. *„Präsident Fujimori lehnte im Jahr 1990 eine Strukturanpassung während des Wahlkampfes ab, aber nach den Wahlen überzeugten ihn multilaterale Organisationen davon, dass er ohne die SAPs nicht in die Geschichte eingehen würde."* **04 (A)** Während dieser Jahre erstellten Entwicklungsbanken sozialpolitische Richtlinien für Peru und finanzierten Programme. *„Damals legte derjenige, der das Geld gab, auch die Regeln fest."* **06 (E)** Obwohl nach dem Jahr 2000 der finanzielle Einfluss externer Akteure auf Sozialpolitiken und –programme aufgrund der wirtschaftlichen Stabilisierung Perus geringer wurde, blieben Externe wichtige Impulsgeber für die Ausgestaltung von Sozialpolitiken. Beispielhaft weisen Befragte darauf hin, dass die Weltbank im Jahr 2005 Einfluss auf das Design von JUNTOS hatte und später gemeinsam mit der IDB und der GIZ auf die Einführung des ergebnisorientierten Haushalts. Unterschiedliche Strategien und Aktionspläne der EZ-Akteure zu Armutsreduzierung und sozialer Sicherung trieben den Prozess der Bewusstseinsbildung in Peru voran und stießen sozialpolitische Reformen an.

Von mehreren Befragten wird angemerkt, dass sich die Art und Weise der Einflussnahme der

EZ-Akteure bzw. die transnationalen Kommunikations- und Lernprozesse in den letzten Dekaden verändert haben: *„Man spürt eine Veränderung. Die Entwicklungsbanken wissen, dass es in den Ländern Innovationen und fähige Leute gibt und sie ändern die Art und Weise der Einflussnahme."* **24 (E)** *„Heute gibt es einen Dialog, an dem beide Seiten interessiert sind."* **23 (E)** (Siehe ausführlich zum Wandel des Einflusses externer Akteure bzw. zur Veränderung transnationaler Kommunikations- und Lernprozesse seit den 1990er Jahren das folgende Kapitel X, 2)

Aktuell gehören laut den Befragten noch immer die VN und ihre Organisationen, die IDB und einige bilaterale Geber zu den einflussreichen externen Akteuren, die die peruanische Sozialpolitik durch Kooperation und Reformempfehlungen beeinflussen. *„Die EZ ist aber derzeit stärker politisch und weniger wirtschaftlich motiviert."* **12 (E)** Das finanzielle Volumen der EZ hat sich in den letzten Jahren stetig verringert, weil Peru, trotz aller Ungleichheiten, inzwischen ein Land mittleren Einkommens bzw. eines der wachstumsstärksten Länder Lateinamerikas ist. Im Jahr 2013 macht der EZ-Haushalt in Peru weniger als 0,5 Prozent des BIP aus.[513] Eine Regierungsmitarbeiterin hebt anschaulich hervor, dass *„es in Peru Regionalregierungen gibt, die über einen jährlichen Haushalt von 300 Millionen Dollar verfügen, soviel wie das Land von der gesamten internationalen Kooperation erhält."* **34 (E)** Ein Wissenschaftler beschreibt in diesem Kontext die Beziehungen zwischen Peru und EZ-Akteuren als ambivalent, da *„Peru vor weiteren Kürzungen externer Mittel steht und einige EZ-Akteure möchten, dass peruanische Ministerien Geld zur Verfügung stellen, damit sie weiterhin ihre Dienstleistungen anbieten können."* **40 (A)**

Wie bereits aus den vorherigen Kapiteln hervor geht, nehmen verschiedene externe Akteure (benachbarte Länder und EZ-Akteure) seit dem Jahr 2011 vor allem Einfluss auf das MIDIS, indem sie systematisierte Erfahrungen aus anderen Ländern weitergeben, technische Stellungnahmen beisteuern und Strategien und Programme des MIDIS bewerten. Besonders hervorgehoben werden von den Regierungsmitarbeitern die positiven Einflüsse der TZ auf die Strukturierung und Institutionalisierung des MIDIS und bei der Validierung neuer sozialpolitischer Ansätze und Strategien. *„Während der MIDIS-Gründung und der Institutionalisierung war die TZ der IDB, der Weltbank und einiger bilateraler Geber (z.B. GIZ) für einige Themen sehr relevant."* **07 (E)** *„Da es sich bei den Reformen um neue Dinge für das Land handelte, war es wichtig zu wissen, was in diesem Bereich in anderen Ländern passiert. Das Wissen diente als Entscheidungsgrundlage. Die EZ war auch wichtig, um neue Ideen zu validieren."* **25 (E)** Einige EZ-Akteure spielten zudem eine wichtige Rolle bei der Evaluierung und Reform sozialer Dienstleistungen bzw. der Sozialprogramme. *„IDB und Weltbank trugen internationales Know-how zur Verbesserung der Sozialprogramme bei und die GIZ ergänzte das mit lokalem Know-how und legte den Schwerpunkt auf Capacity Development und die Nutzung lokaler Fähigkeiten."* **02 (C)**

Einige Experten weisen darauf hin, dass externe Akteure zwar Wissen präsentiert und validierte Strategien vorgeschlagen haben, dass prinzipiell aber alle konkreten Reformen im MIDIS erarbeitet und alle Entscheidungen intern getroffen wurden: *„Der Einfluss Externer auf das MIDIS war wichtig, aber nicht maßgeblich. Die Entscheidungen wurden intern getroffen."* **27 (E)** *„Das MIDIS hat zwar Externe um Meinungen gebeten, aber die EZ-Agenturen haben nicht unse-*

[513] Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI 2013: Perú: Plan Anual de la Cooperación Internacional 2013, Lima, Peru, S. 30.

re Politik entworfen. Die VN beteiligen sich selten an wichtigen Entscheidungen." **25 (E)**

Im Rahmen der Befragung zum Einfluss externer Akteure auf die Sozialpolitik Perus wurden insgesamt 20 Experten, davon 15 Regierungsmitarbeiter und 5 Mitarbeiter internationaler Organisationen gebeten, auf einer Skala von 1 (kein Einfluss) bis 5 (sehr großer Einfluss) einzuschätzen, wie hoch der Einfluss Externer auf die Sozialpolitik des MIDIS seit seiner Gründung ist. Insgesamt räumen 16 von 20 Interviewte externen Akteuren mittlere Einflussmöglichkeiten auf die Sozialpolitikgestaltung ein (vgl. Tabelle 18). Obwohl viele Befragte einzelnen EZ-Akteuren einen Einfluss auf nationale Sozialpolitik bescheinigen, so sehen sie gegenwärtig die nationalen Akteure als die dominanten Akteure der Sozialpolitik. *„Aktuell ist die Sozialpolitik Perus lokal geprägt, kein wichtiger Inhalt kommt explizit von außen, auch wenn diejenigen, die für Sozialpolitik zuständig sind, einiges bei der Weltbank oder in internationalen Veröffentlichungen gelesen haben und die Themen deshalb in die Diskussion einbringen."* **08 (A)** In diesem Zusammenhang wird angesprochen, dass *„viele MIDIS-Mitarbeiter in den Fachdirektionen Abschlüsse im Ausland gemacht haben und dadurch international beeinflusst sind."* **35 (C)**

Tabelle 18: Einfluss externer Akteure auf die Sozialpolitik des MIDIS

Einfluss / Interviewter	1 kein	2 wenig	3 mittel	4 groß	5 sehr groß
Staat (E)	-	1x	12x	1x	1x
Internationale Kooperation (C)	-	1x	4x	-	-

Quelle: eigene Erhebung im Rahmen der Interviews

Die Befragten bewerten den Einfluss über Wissen und Informationen, die externe Akteure zur Verfügung stellen, oft mit 4 oder 5 (auf der Skala von 1-5). Demnach sind Externe eine wichtige Informations- und Datenquelle und haben aktuell vor allem auf die Sozialpolitik von Peru Einfluss, indem sie Erfahrungen, Informationen und Wissen zu spezifischen Themen weitergeben. *„Banken und EZ-Akteure nehmen Einfluss auf die Politikgestaltung, indem sie Modelle oder Erfahrungen, die an ähnlichen oder völlig anderen Orten erfolgreich waren, in Peru vorstellen."* **35 (C)** Der Einfluss auf strukturelle Veränderungen hingegen wird oft nur mit 1 bis 2 bewertet. *„Die EZ ist in der Lage, Einfluss auf einzelne politische Entscheidungen zu nehmen, aber die Nachhaltigkeit der öffentlichen Sozialpolitik wird stark vom Grad der Institutionalität in Peru abhängen. Externe Akteure können Diagnosen stellen und windows of opportunities nutzen, um einzelne Reformen voranzubringen, aber die Staatsreform wird von Elementen abhängen, die über die IZ hinausgehen. EZ-Agenturen können Ideen vorstellen und beraten, aber letztendlich hängt alles von den politischen Entscheidungen des Staates ab."* **36 (A)**

Einige Befragte differenzieren, in welchen Phasen des Politikzyklus der Einfluss am größten ist. Demnach lässt sich in Peru sowohl beim Agenda-Setting als auch im Meinungsbildungsprozess eine Beeinflussung durch globale sozialpolitische Diskussionen und externe Akteure feststellen, was Risses These bestätigt, dass das Agenda-Setting in Staaten stark von transnationalen Akt-

euren bestimmt ist.[514] Externe Akteure spielen zudem eine Rolle beim Design von Sozialpolitiken und Maßnahmen, weniger bei der Umsetzung. *„Wenn es im MIDIS darum ging, soziale Probleme besser zu verstehen, und beim Design der Sozialpolitik, war der Einfluss der EZ sehr positiv. Beim operativen Teil hat die EZ geringere Fähigkeiten und ihr Einfluss ist nicht groß."* **36 (A)** Auch der Einfluss der Ergebnisse unabhängiger Evaluierungen kann sehr relevant sein. *„Unabhängige Evaluierungen sind bedeutsam. Vor allem die Banken helfen bei der Evaluierung der Wirkungen, die das MIDIS erzielt, und sprechen relevante Empfehlungen aus."* **05 (E)**

Der Einfluss anderer, vor allem lateinamerikanischer, Länder im Rahmen von Süd-Süd-Austausch wird von nahezu allen Befragten als relevant und wirkungsvoll eingeschätzt. Auch ein aktuelles Dokument der APCI bestätigt die Bedeutsamkeit: *„Die Süd-Süd-Kooperation und Triangulierung ist von besonderer Bedeutung für Peru als Land, das sowohl TZ empfängt als auch TZ für andere Länder anbietet"*[515]*.* Der Einfluss anderer Länder hat unter der letzten Regierung Humala deutlich zugenommen und das MIDIS wurde beim Design seiner Sozialpolitik und Programme von einigen Ländern beeinflusst bzw. folgte Referenzen. *„Der Einfluss anderer Länder ist für das MIDIS relevant. Wir haben häufig aufgrund der Lernerfahrungen anderer Länder beschlossen, welchen Weg wir einschlagen. Der Austausch mit Brasilien und Mexiko zur finanziellen Inklusion ist ein exzellentes Beispiel."* **37 (E)** Das wechselseitige Lernen bzw. die kollektiven Lernprozesse waren in den letzten Jahren in der peruanischen Sozialpolitik besonders relevant, weil das MIDIS kaum eigene Erfahrungen besaß, auf die es zurückgreifen konnte.

Aus den Ausführungen und Aussagen zum Einfluss externer Akteure und der Relevanz transnationaler Lernprozesse für den Sozialpolitikwandel in Peru wird deutlich, dass die Wirkungszusammenhänge komplex sind. Demzufolge hat das Phänomen Sozialpolitikwandel verschiedene Ursachen und ist ein Prozess verflochtenen Handelns von Akteuren. Beim Wandel auf nationalstaatlicher Ebene spielen verschiedene Faktoren eine Rolle: Akteure, internationale Harmonisierungs- und Kooperationsprozesse und die Überwindung von alten Leitbildern und Pfadabhängigkeiten. An dieser Stelle wird deutlich, was Multikausalität im Mayntzchen Sinne bedeutet. Auch Interferenz bzw. „Garbage can"-Prozesse, die dadurch entstehen, „dass Prozesse, die in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen eines Makrosystems nach ihrer eigenen Logik ablaufen, unkoordiniert und unvorhergesehen in Wechselwirkungen treten"[516], kommen in Peru zum Tragen. Im MIDIS werden Entscheidungsprozesse teilweise durch das zufällige Zusammentreffen von Akteuren, Entscheidungsgelegenheiten, Problemen und Lösungen bestimmt. Z.B. präsentieren externe Akteure auch sozialpolitische Lösungen für Probleme, die das Land noch gar nicht definiert hat. Obgleich aufgrund dieser Tatsachen begrenzt konkrete Aussagen zu den Wirkungen gemacht werden können bzw. keine eindeutigen kausalen Zuordnungen möglich sind, geht aus den Interviewdaten hervor, dass transnationale Lernprozesse für den Politikwandel auf nationalstaatlicher Ebene seit der MIDIS-Gründung relevant sind.

[514] vgl. Risse, Thomas 2013: Transnational Actors and World Politics, in: Carlnaes, Walter/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, New York, S. 436.
[515] Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI 2014: Perú: Orientación Básica sobre el Acceso a la Cooperación Internacional No Reembolsable, Lima, Peru, S. 13.
[516] Mayntz 2002, S. 36.

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass im Unterschied zu früheren sozialpolitischen Reformen, die teilweise stark von internationalen Akteuren beeinflusst worden waren[517] (vgl. hierzu Kapitel X, 2), seit 2011 die Entscheidungen bezüglich der Sozialpolitiken und -programme nahezu ausnahmslos intern im MIDIS getroffen werden. Die nationalen Akteure sind aktuell die dominanten Akteure der Sozialpolitik und die transnationalen Lernprozesse sind eine Ergänzung zur bestehenden nationalstaatlichen Politik. Dargent bestätigt, dass in Peru vor allem internationale Kreditgeber (IDB, Weltbank), aber auch andere EZ-Akteure bis zur MIDIS-Gründung größeren sozialpolitischen Einfluss hatten, aber dass das MIDIS nun eine eigene, autonome Agenda habe.[518] Peru besteht im sozialpolitischen Bereich auf seine Souveränität und die Sozialpolitikgestaltung wird thematisch, weniger programmatisch oder kreditpolitisch, von Externen beeinflusst. Externe Faktoren sind zwar wichtig für nationalen Sozialpolitikwandel, aber der nationale Kontext (u.a. Problemdruck) ist ausschlaggebend für den Zeitpunkt, an dem mit externen Akteuren kooperiert wird und dafür, ob Politiken, Innovationen etc. übernommen werden.

Aus akteurszentrierter Sicht werden die transnationalen Lernprozesse im MIDIS genutzt, um Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten und politische Entscheidungen zu legitimieren. Die nationalen Akteure verspüren wenig Druck Externer und nutzen Handlungsfreiräume, d.h. es liegt bei den nationalen Akteuren, ob sie Wissen, Instrumente etc. als Entscheidungsgrundlage verwenden bzw. umsetzen. Bis 2011 existierte in Peru keine durchsetzungsfähige Institution (Ministerium) für soziale Probleme und es wurde primär auf individueller Ebene gelernt, d.h. auf kognitiver Ebene wurde die eigene Arbeitsweise in Frage gestellt, was nicht automatisch zu organisationalen oder institutionellen Veränderungen führte. In den letzten Jahren kommt es im MIDIS neben den Lernprozessen auf individueller Ebene zum Lernen auf organisationeller und institutioneller Ebene. Einerseits nutzen peruanische Beamte auf individueller Ebene nach wie vor den Erfahrungsaustausch bzw. das Wissen, um eigene Denk- und Arbeitsweisen zu reflektieren und konkrete Modelle und Lösungsansätze anderer Länder kennenzulernen. Entscheidungsträger, die im MIDIS direkt in transnationale Lernprozesse eingebunden sind, bewerteten diese als wichtig. Gleichzeitig wird mehrfach angemerkt, dass individuelle Lernerfahrungen oft nicht weitergegeben werden, weil kein internes Wissensmanagementsystem vorhanden ist, das das Wissen sammelt und verbreitet. Andererseits kommt es zu organisationalem Lernen, d.h. Strukturen und Steuerungsinstrumente werden verändert und Reformen eingeleitet. Transnationale Lernprozesse regen auch einen institutionellen Wandel an, „dem meist individuelle oder organisationale Lernprozesse voraus gehen“[519], d.h. über kognitive Prozesse werden kollektive Leitbilder bzw. eigene sozialpolitische Modelle kritisch hinterfragt und gegebenenfalls modifiziert. Das Gelernte fließt in neue Regierungsprojekte ein oder bewirkt institutionelle Veränderungen (Gesetzesänderungen, Regierungspläne etc.).

[517] vgl. Durand, Francisco 2012: El debate sobre la captura del Estado peruano. Perú Hoy, La gran continuidad, Lima, Desco, S. 19-56.

[518] Dargent, Eduardo 2012: Technocracy under democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America, Dissertation University of Texas at Austin, https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2012-05-5000/DARGENT-DISSERTATION.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16.02.2016)

[519] Bourdieu, Pierre 1993: Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, Frankfurt am Main.

2. Der Einfluss externer Akteure bzw. transnationaler Lernprozesse im Wandel – Eine Zeitachse

> *„Als zentrale Erkenntnis der SAPs der 1980er bleibt, dass politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und weichen Faktoren wie Akzeptanz, Legitimität und Teilhabe eine sehr viel größere Bedeutung zukommt, als von den Verfechtern radikaler Makroökonomie zunächst angenommen."*[520]

Sozialpolitische policy-Entscheidungen im historischen Kontext: Die alten Pfade der SAPs

Im Kapitel III zur Sozialpolitik bzw. dem sozialen Sicherungssystem Perus wird bereits im Überblick über die historische Entwicklung der Sozialpolitik seit den 1960er Jahren (Kapitel III, 1) deutlich, dass externe Akteure wie die Weltbank und der IWF während der Strukturanpassungsjahre der 1980er Jahre, aber auch während der Amtszeit Alberto Fujimoris (1990-2000) einen bedeutenden Einfluss auf den Sozialpolitikwandel in Peru hatten. Die Befragten bestätigen dies: *„Die harte, einflussreiche Kooperation der Banken gab es während der SAPs. Das Programm FONCODES war z.B. ein Kind der IDB und die Weltbank forcierte Ernährungssicherungsprogramme, während die weiche Kooperation zur Förderung menschlicher Entwicklung aus Europa kam. Die englische EZ führte bspw. den wichtigen Fokus auf Rechte ein und die GIZ die zielorientierte Projektplanung, die viel veränderte."* **13 (E)** Die mit den SAPs einhergehenden Sparmaßnahmen führten nicht nur zu ökonomischen Problemen, sondern auch zu massiven Veränderungen der Sozialpolitik bzw. des Gesundheits- und Bildungssystems. Wie in vielen Ländern Lateinamerikas stieg auch in Peru in diesen Jahren die Arbeitslosigkeit an und soziale Ungleichheiten verschärften sich. Die Konsequenzen des Washington-Consensus waren gravierend und die Nachwirkungen dieser früheren Ereignisse kann man bis heute beobachten. Aus der Empirie geht hervor, dass der historische Kontext der Strukturanpassungen und die damit verbundenen politischen Konditionalitäten seitens der Geber noch immer eine Rolle für heutige Entscheidungen in Peru spielt. Neben den zahlreichen aktuellen begünstigenden Faktoren für transnationale Lern- und Diffusionsprozesse (globale Wissensnetzwerke, Finanzierung etc.), die in der Arbeit in aller Ausführlichkeit dargestellt werden, existieren teilweise noch immer Blockaden bzw. Deutungsmuster, die nur langsam aufgegeben werden (Pfadabhängigkeiten). Die Dominanz der Banken bzw. Industriestaaten während der SAPs bzw. das Verharren in diesen alten Denk- und Verhaltensmustern führt auf nationalstaatlicher Ebene aktuell einerseits dazu, dass die EZ-Akteure teilweise noch immer als „Eindringlinge" wahrgenommen werden. Andererseits hat gerade die Geschichte der Strukturanpassungsjahre zu einer starken Emanzipation bzw. Unabhängigkeit Perus seit dem Jahr 2000 beigetragen und *„man ist erleichtert, nicht mehr auf bi- oder multilaterale Geber angewiesen zu sein."* **19 (E)** Nach dem Jahr 2000 wird zunächst der finanzielle Einfluss Externer geringer, weil Peru aufgrund seiner wirtschaftlichen Lage die EZ weniger für operative Zwecke benötigt und beginnt, die Programme aus staatlichen Mitteln zu finanzieren. *„Das Budget von JUNTOS sichert z.B. seit 2005 die konstante*

[520] Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen (WGBU) 2011: Hauptgutachten: Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin, S. 108.

Durchführbarkeit. JUNTOS wendet sich nur in spezifischen Angelegenheiten an EZ-Akteure, z.B. zur Entwicklung einer Interventionsstrategie für indigene Gemeinschaften." **32 (E)** Laut Aussagen einiger Befragter hat Peru seit dem Jahr 2000 viel im Steuer- und Währungsbereich gelernt und *„der IWF kann in Peru nicht mehr intervenieren, weil fiskalische und währungspolitische Vorschriften eingehalten werden."* **05 (E)** Seit 2001 unterzeichnet Peru keine Absichtserklärungen bzw. Auflagen des IWF mehr, sondern legt selbst mehrjährige makroökonomische Rahmenplanungen (Marco Macroeconómico Multianual) fest. *„Die peruanische Zentralbank und das Finanzministerium, man spricht auch von zwei Inseln der Effizienz, sind inzwischen konsolidierte Institutionen mit qualifizierten Mitarbeitern, die Stabilität garantieren."* **22 (E)**

Parallel zu diesem Emanzipierungsprozess gibt es in der Empirie deutliche Hinweise auf die Veränderungen der Interaktionen zwischen Peru und Externen zwischen 1990 und 2015. Die Lern- und Diffusionsmechanismen haben sich über die Jahre verändert, von einer stärker vertikalen, teilweise erzwungenen Diffusion hin zu einer freiwilligen, horizontalen Diffusion. In der Wirtschaftskrise, bzw. während der SAPs, fanden Diffusionsprozesse vor allem über die Mechanismen Zwang und Konditionen statt, während in den letzten Jahren, bzw. in Wachstumszeiten, vor allem über das Verhandeln und Kommunikation gelernt wird. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass externe Akteure zwar Einfluss auf nationale Entscheidungsprozesse bzw. die Ausgestaltung der Sozialpolitik nehmen können, aber den Nationalstaat nur begrenzt in eine bestimmte Verhaltensrichtung beeinflussen können. Die traumatischen Erlebnisse bzw. harten GG-Regime der 1990er Jahre bedeuten nicht nur in den Kooperationsprozessen zwischen Peru und EZ-Akteuren eine Hürde, sondern erschweren teilweise bis heute globale Partnerschaften.

3. (Erfolgs-)Bedingungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse

> *„Die Erfahrung hat uns gezeigt, dass kein Lernprozess Erfolg hat, wenn es keinen politischen Willen, Ressourcen, Koordinierung und Beteiligung gibt."* **06 (E)**
>
> *„Ein transnationaler Lernprozess sollte auf Dialogfähigkeit gründen. Man darf nicht nur empfangen, sondern muss auch Erfahrungen weitergeben."* **23 (E)**
>
> *„Der Erfolg hängt von der Wissensvermittlung und von der Anwendbarkeit des Wissens im spezifischen Kontext ab. Demgegenüber muss der Lernende in der Lage sein zu definieren, welche Lektionen man aus dem Gelernten ziehen kann, ob und wie die Modelle oder Methoden replizierbar sind."* **35 (C)**

Die Forschungsarbeit zeigt auf, dass die Entscheidungen hinsichtlich sozialpolitischer Reformen in Peru das Produkt der Interaktionen zwischen intentional handelnden nationalen und externen Akteuren sind und die Interaktionen durch den institutionellen Kontext beeinflusst werden (vgl. Kapitel V, 4 zum akteurszentrierten Institutionalismus). Neben den EZ-Akteuren, die in Interaktionen eine wichtige Rolle als „transfer agents" spielen und ein Bewusstsein für den Reformbedarf erzeugen oder alternative Problemlösungen aufzeigen, „können Trendsetter bzw. Vorreiterländer wichtige Antriebskräfte der horizontalen Ausbreitung von Politikinnovati-

on sein“[521]. Auch die Einbindung von Ländern in (Kommunikations-)Netzwerke und die Nutzung neuer Technologien (Internet, Apps etc.) ist diffusionsfördernd: *„Im Internetzeitalter sind Informationen zugänglich, und nicht im Ausland gewesen zu sein, ist keine Entschuldigung mehr dafür, nicht darüber Bescheid zu wissen, was es da draußen alles gibt.“* **03 (E)**

Anknüpfend an diese Ausführungen werden im Folgenden die (Erfolgs-)Bedingungen der Interaktionen bzw. transnationalen Lern- und Kooperationsprozesse im Mittelpunkt stehen. Die Arbeit fokussiert an dieser Stelle die Faktoren, die transnationale Prozesse unterstützen bzw. behindern können. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung geben Hinweise darauf, dass eine erfolgreiche Politikdiffusion voraussetzungsvoll ist. Im Kapitel IX,1 wird bspw. deutlich, dass ein Zuviel an internationalem Druck bzw. Konditionen das Gegenteil bewirken und Diffusionsprozesse blockieren kann, während weiche internationale Vorgaben als Unterstützung und Legitimation dienen und Wandel und Reformen beschleunigen können (vgl. Kapitel IX, 3). Erfolgreiches Lernen und Politikdiffusion kann von unterschiedlichen kausalen internen (endogenen) und externen (exogenen) Faktoren und Rahmenbedingungen abhängen. Im Kapitel VIII, 6 wird deutlich, dass zunächst intrinsische Gründe für transnationale Lernprozesse, wie Problemdruck und Interessen, gegeben sein müssen. Auf der Basis der empirischen Beobachtungen und Befragungen sind neben diesen internen Motiven folgende (Erfolgs-)Faktoren relevant:

(a) Akteure und ihre Motive und Kapazitäten bzw. Ressourcen

Laut zahlreichen Interviewaussagen ist eine bedeutende interne Voraussetzung die Motivation nationalstaatlicher Akteure bzw. der Innovations- bzw. Reformwille nationaler Institutionen. Ideen, Modelle, Instrumente etc. werden nur aufgenommen und umgesetzt, wenn die Institution Interesse daran hat. Der Erfolg transnationaler Lernprozesse bzw. Transfers ist demzufolge vor allem vom Interesse und der Lernbereitschaft nationaler Entscheidungsträger abhängig, da es ihnen vorbehalten bleibt, den Transfer zu realisieren. *„Wenn Minister und Vizeminister nicht wirklich an einem Lernprozess bzw. -gegenstand interessiert sind, vernachlässigen sie die Prozesse, schieben die Verantwortung Dritten zu und das Ergebnis fällt dürftig aus.“* **38 (E)** *„Wenn der Counterpart kein Interesse hat zu lernen, wird die EZ nicht viel erreichen.“* **17 (C)** *„Der Lern- und Umsetzungswille der Institution ist Voraussetzung.“* **28 (E)** In Peru hängt der Erfolg davon ab, ob die Sektoren, das Außenministerium und die APCI die Vorhaben voranbringen. In den letzten Jahren gibt es auf peruanischer Seite eine Bereitschaft zu sozialpolitischen Veränderung und das MIDIS ist offen für transnationale Lernprozesse. *„Erfolg hängt von der Offenheit der Institution ab. Im MIDIS arbeiten viele Technokraten, die offen für die IZ sind.“* **18 (A)**

Erfolgreicher Policytransfer setzt auch voraus, dass interne institutionelle Kapazitäten bzw. Fähigkeiten zur Übernahme bzw. Anpassung von Modellen oder Politiken gegeben sind. Zahlreiche Befragte weisen darauf hin, dass der Lernerfolg u.a. von den Fähigkeiten des nationalen Personals in den Ministerien abhängt: *„Es ist wichtig, dass qualifiziertes nationales Personal in der Lage ist, die Probleme und Bedürfnisse des Landes zu identifizieren, um präzise FZ- oder TZ-Anfragen zu stellen und Ansprechpartner von externen Experten zu sein. Trotz Verbesserungen*

[521] Jänicke, Martin 2007: Trendsetter im „regulativen Kapitalismus“: Das Beispiel umweltpolitischer Pionierländer, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens, Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 38, Wiesbaden.

existiert in Peru noch kein Heer an Fachleuten, die in der Lage sind, die Verbindung zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen. Je mehr Personal darin geschult wird, desto größer wird der Nutzen der externen Gelder und Berater." **04 (A)** *„Für viele Beamte ist es schwierig, fachlich versiert zu sagen, das ist mein Problem und so werde ich es angehen, aber die Situation hat sich verbessert."* **27 (E)** *„Die EZ sollte sich deshalb noch stärker auf die Entwicklung von Personalfähigkeiten im öffentlichen Sektor auf nationaler bis lokaler Ebene konzentrieren."* **20 (A)**

Regierungswechsel und Minister- und Personalwechsel während einer Legislaturperiode beeinträchtigen die Lernfähigkeit der Institutionen bzw. den Policytransfer (vgl. Kapitel IX, 3.4). *„Neue Regierungen beginnen wieder bei null, aber auch die Wechsel während der Legislaturperiode bedeuten meist eine Neuausrichtung der Politik."* **10 (C)** *„Die Personalfluktuation ist ein schwerwiegendes Problem, das die Lernfähigkeit begrenzt."* **42 (C)** Aufgrund der Personalwechsel ist es schwierig, das intellektuelle Kapital bzw. Schulungsniveau aufrecht zu erhalten. *„Viele talentierte Ministerialmitarbeiter verlassen den Sektor, sobald der Minister geht. Ein Beispiel sind die Vizeminister und gut ausgebildeten Mitarbeiter von Ministerin Carolina Trivelli, von denen die Mehrzahl zu Minister Saavedra ins Bildungsministerium wechselte."* **42 (C)** *„Im Jahr 2014 sind viele MIDIS-Mitarbeiter zum MINEDU abgewandert, es blieben nur ca. 20-30 Prozent. Der Minister ist ein attraktiver Talentmagnet, aber wenn er geht, gehen die Talente auch, und die Fähigkeiten im Ministerium verwässern sich erneut."* **36 (A)** *„Lernprozesse sind langsam, und das Gelernte konsolidiert sich bzw. reift allmählich. Ein Personalwechsel kann den gesamten Prozess beeinträchtigen."* **39 (C)** Dass im öffentlichen Sektor in Peru ein Zusammenhang zwischen Effizienz und Personalmanagement existiert, zeigen zwei Erfolgsbeispiele des Finanzministeriums (MEF): das Nationale System für Öffentliche Investitionen (SNIP) und der ergebnisorientierte Haushalt. Beide Reformen überdauerten den Regierungswechsel, weil das MEF eine gewisse Institutionalität und Beschäftigungsstruktur aufweist. Als das MIDIS gegründet wurde, wollte man dem Ministerium ein Mindestmaß an Institutionalität verleihen und eine formale Beamtenlaufbahn einführen, aber nach wie vor haben die Mitarbeiter lediglich Dienstleistungsverträge für einige Monate. Auf subnationaler Ebene ist das Problem noch stärker. *„Solange dieses strukturelle Problem nicht gelöst wird, bleibt die Lernfähigkeit begrenzt und bedeutet eine Einschränkung für jegliche Bemühungen der EZ-Akteure."* **36 (A)**

Unter anderem aufgrund der schwachen Institutionalität und der hohen Personalfluktuation ist in Peru die Umsetzung mittel- und langfristiger Reformen schwierig. *„Der Vorteil der Kooperation ist, dass sie Reformen längerfristig begleiten kann."* **09 (A)** Das EU Haushaltsbeihilfe-Programm EUROPAN zur Reduzierung der chronischen Unterernährung *„war erfolgreich, weil es über Regierungswechsel hinaus zu laufenden Prozessen im Land beitrug."* **23 (E)** In dieser Stelle merkt ein Befragter kritisch an: *„EZ-Akteure begleiten langfristig angelegte Reformprojekte, aber wenn die zuständigen Personen im Partnerland ausgetauscht werden, passt sich die EZ meist an die neue Agenda an. Die EZ hat nicht viel Spielraum, mit Ausnahme der Weltbank und der IDB, die Ziele und Ergebnisse explizit in Vereinbarungen festlegen. Die anderen EZ-Akteure hängen von den zuständigen Personen im Staat ab."* **03 (E)**

Als wichtiger exogener Erfolgsfaktor transnationaler Lernprozesse wird von den Befragten die Ressourcen-Ausstattung, d.h. die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten, die organisatorischen Kapazitäten und die Informationsqualität externer Akteure genannt. Externe Akteure können

durch ihre organisatorischen Kapazitäten bzw. koordinierende Rolle Dialogplattformen und institutionelle Verbindungen schaffen und konzertierte Agenden erarbeiten. *„Externe können Kommunikationsbrücken bauen."* **09 (A)** *„Externe Akteure haben die Möglichkeit Hund, Katze und Maus an einem Tisch zusammen zu bringen und Wissensgemeinschaften aufzubauen."* **26 (A)** *„Externe Akteure schaffen globale Räume zur Verbreitung von aktuellen Themen, die bereits einen Konsolidierungsprozess mit Evidenzen durchlaufen haben."* **21 (E)** Der Erfolg hängt auch von der Qualität der Information ab. *„Eine Hauptaufgabe Externer ist es, gute Informationen zur Verfügung zu stellen."* **04 (A)** Die Information sollte klar, verständlich und wirkungsorientiert sein. *„Die beste Art Reformen zu fördern ist über die Bestimmung ihrer Wirkung. Die Botschaft muss klar sein, mit der Wirkung auf den Empfänger."* **19 (E)** *„Das Know-how sollte verständlich sein, damit darüber diskutiert werden kann."* **05 (E)** *„Im Falle des ergebnisorientierten Haushalts war die Information einfach und klar, so dass Entscheidungsträger sie verstehen konnten. So gewann die Idee Anhänger und wuchs von selbst, wie ein Schneeball."* **03 (E)**

Letztendlich hängt laut den Befragten der Lernerfolg auch von den Fähigkeiten und dem Profil des externen Personals ab. *„Bei der Weltbank und der IDB hängt vieles von den Personen der Landesmission ab. Die EZ-Akteure müssen uns überzeugen."* **18 (A)** Externe Berater sollten das Land, die Politik und die Funktionsweise der Institutionen verstehen. *„Wenn ein externer Berater sich nicht gut mit der peruanischen Realität und Politik auskennt, wird er nicht weitergeben können, was er weiß."* **09 (A)** *„Externe Experten kennen oft das Land nicht genug. Die Wirkungen könnten größer sein und es würden sich mehr Lernkanäle eröffnen, wenn externe Experten innerhalb der Institution einige Monate an bestimmten Aufgaben mitarbeiten würden."* **03 (E)**

(b) Das Zusammenspiel zwischen globaler und nationaler Ebene (Qualität der Interaktion)

Das empirische Datenmaterial weist deutlich darauf hin, dass eine horizontale Koordination, Partizipation und Vertrauen zwischen den externen und nationalen Akteuren oft zu schnelleren Entscheidungen, verbindlicheren Vereinbarungen und besseren Lernergebnissen führen. *„Eine horizontale Kooperation und ein Teamansatz begünstigt Lernen."* **33 (E)** *„Ein horizontaler Koordinationsprozess ist wichtig."* **34 (E)** *„Vertrauen ist wichtig."* **11 (C)** *„EZ-Akteure müssen auf sanfte Weise die Regierung von Modellen etc. überzeugen bzw. über horizontale Dialoge Nachfrage generieren."* **07 (E)** *„Jede Kooperation funktioniert besser, wenn es horizontale Teams gibt. Viele EZ-Akteure wissen inzwischen, dass es besser ist, Dialoge auf Augenhöhe mit reaktionsfähigen Partnern zu führen. Wenn der Empfänger so gut verhandelt wie der EZ-Akteur, verursacht das zunächst vielleicht höhere Transaktionskosten, aber langfristig führt das zu besseren Lernprozessen."* **23 (E)** Partizipation ist im gesamten Lernprozess wichtig. *„Die Beteiligung des Counterparts ist ein wichtiger Erfolgsfaktor."* **37 (E)** *„Bei der Diagnose, dem Design und der Umsetzung müssen alle mitwirken. Man braucht eine gemeinsame Vision. Die MIDIS-Teams haben das Know-how der Geber genutzt, solange sie Prozesse mitgestalten konnten."* **09 (A)**

Zahlreiche Interviewte äußern, dass der der Erfolg transnationaler Lern- bzw. Kooperationsprozesse auch von der Qualität der gemeinsam definierten Ziele bzw. Vereinbarungen abhängt. Je konkreter die Ziele formuliert sind, desto effektiver sind die Lernprozesse und desto einfacher lassen sich die Ergebnisse oder Wirkungen messen. *„Zunächst muss es einem klar sein, was man will."* **16 (E)** *„Die interessantesten Lernschemen im MIDIS waren jene, bei denen*

wir eine klare Fragestellung hatten. Als wir z.B. das Programm zur Betreuung kleiner Kinder in ein Programm zur frühkindlichen Entwicklung umwandeln wollten haben wir uns Erfahrungen von Italien über London, aber auch in Chile und Uruguay angesehen, vom perfekten Labor bis hin zu den Schwierigkeiten in Ecuador mit einem enormen, aber qualitativ minderwertigen Netzwerk. Wir hatten konkrete Fragen, so dass der Lernbereich klar eingegrenzt war. Ein klares Ziel hilft auch zu definieren, was unnütz ist. Wenn das Ziel unklar ist oder eine Notlage besteht, man z.B. Geldmittel benötigt, wird man jede Hilfe annehmen." **24 (E)** *„Man muss wissen, was man will. Wenn in einer konkreten Phase ein Design mit Erfahrungen Externer vervollständigt wird, führt das meist zu guten Ergebnissen."* **25 (E)** *„Im Prozess der Strategieentwicklung und Zielformulierung ist professionelle Moderation von Bedeutung."* **09 (A)**

(c) Charakteristika des Transfergegenstandes

Einige Befragte weisen darauf hin, dass auch die Charakteristika eines Transfergegenstandes (Ideen, Strategien, Instrumente etc.) politische Entscheidungsträger bzgl. der Übernahme beeinflussen und Wandel bremsen oder vorantreiben können. Bereits im Kapitel VIII, 6 zur Motivation von transnationalen Lernprozessen wird deutlich, dass nationale Akteure sich durch die Kooperation mit externen Akteuren vor allem Problemlösungen erhoffen, d.h., dass die Lernbereitschaft umso wahrscheinlicher ist, je eher die Politik Externer nach der Wahrnehmung nationaler Akteure „passende Lösungen" für nationale Policy-Probleme bereithält bzw. relevant ist. Da Tansfergegenstände eher übernommen werden, wenn positive Evaluationen aus anderen Ländern bzw. Evidenzen vorliegen ist es von Vorteil, wenn der Transfergegenstand klar beschrieben und der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung beobachtbar ist.

(d) Strukturelle und kulturelle Faktoren bzw. Rahmenbedingungen

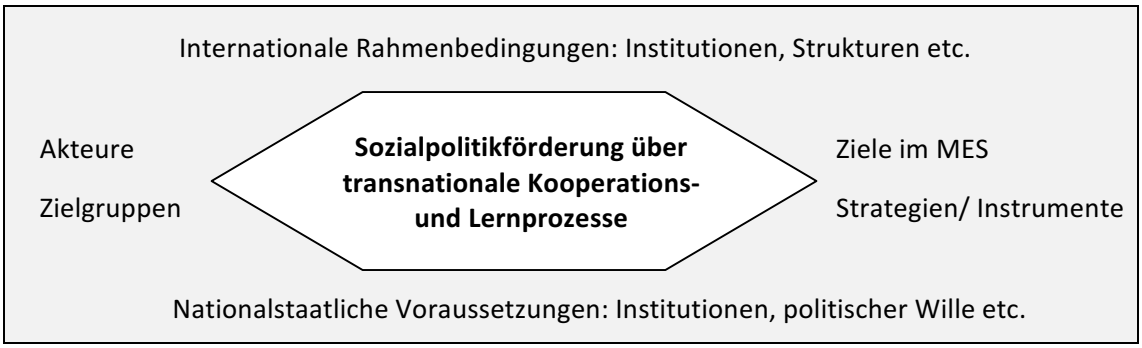
Nahezu alle Befragten bestätigen Rogers These, dass bei der Einführung neuer Ideen, Modelle etc. neben dem rationalen Nutzen die kulturellen Werte und Normen der Menschen eine wichtige Rolle spielen.[522] Politikinnovationen breiten sich vor allem zwischen Ländern aus, die politisch-institutionelle Ähnlichkeiten bzw. sozioökonomische und administrative Ähnlichkeiten aufweisen. Die externen Modelle müssen für die politischen und administrativen Rahmenbedingungen geeignet sein (politische Machbar- bzw. Übertragbarkeit). Auch kulturelle Ähnlichkeiten (Sprache etc.) können den Politiktransfer zwischen Staaten fördern oder erleichtern.

In diesem Kontext heben zahlreiche Befragte die Bedeutung der Anpassung des Know-hows an lokale Strukturen, Normen und Werte und die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen zur Anpassung hervor und kritisieren, dass externe Akteure in der Vergangenheit häufig ein westliches Idealbild von Sozialstaat verbreiten wollten, aber die Methoden und Instrumente oft nicht auf Länder wie Peru passten, in denen kein leistungsfähiger Staat existiert und andere Werte und Strukturen gegeben sind. Viele Befragte bestätigen, was Barr und Diamond im Jahr 2009 am Beispiel der Rentenreformen gezeigt haben, nämlich dass ein Transfer westlicher Wohlfahrtsmodelle ohne Anpassungen und die Einbettung in nationale Strukturen und Kontexte nicht erfolgsversprechend ist.[523] Als Beispiel für „copy and paste" ohne ausreichende Berücksichtigung des Kontextes wird die Einführung des ergebnisorientierten Haushalts ge-

[522] vgl. Rogers 2003.
[523] vgl. Barr, Nicholas/ Diamond, Peter 2009: Pension Reform: A Short Guide, Oxford.

nannt: *„Die Idee der Einführung des ergebnisorientierten Haushalts kam von der EZ, aber im Laufe der Jahre haben wir gesehen, dass die im Ausland entworfene Intervention uns in Peru in dieser Form nicht weiterhalf. Die Anpassung passierte erst, nachdem wir viel gelitten hatten."* **03 (E)** Nicht alle Modelle sind skalierbar und unangepasste Modelle können Risiken bergen: *„Wenn dem Alten nur etwas hinzugefügt wird, kann es zum Frankenstein werden."* **13 (E)** Die Anpassung von Modellen, Strategien etc. an den peruanischen Kontext wird von nahezu allen Befragten als Erfolgsfaktor genannt. *„Man muss Modelle ´peruanisieren´."* **13 (E)** *„Es ist wichtig, dass wir Modelle nicht 1:1 übernehmen, sondern sie an unsere Realität anpassen."* **37 (E)** *„In den Ländern Lateinamerikas gibt es eine ähnliche Idiosynkrasie, aber man muss Modelle trotzdem modifizieren."* **07 (E)** *„Es gibt viele Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede zwischen den Ländern der Region, deshalb sollte man Modelle nicht kopieren."* **23 (E)** *„Ein so vielfältiges Land wie Peru kann nicht unter einer europäischen Lupe betrachtet werden. Wir haben viele Kulturen, so dass wir gezwungen sind, diversifizierte Optionen anzubieten."* **31 (E)** Die Anpassung auf operativer Ebene stellt ein wichtiges Moment dar: *„Man muss Rezepte hinterfragen und sich damit auseinandersetzen. Im Lernprozess ist der operative Teil ein Knackpunkt. Man kann schnell verstehen, wie das mexikanische Programm Oportunidades funktioniert, aber es ist schwierig, es in einem anderen Kontext umzusetzen."* **16 (E)** *„Für JUNTOS ist die Anpassung auf operativer Ebene entscheidend. Studien und Beratungen bereichern uns mit Know-how, aber das muss dann auf die Operationsebene herunter gebrochen werden. Der Erfolg hängt von der Anpassung an lokale Gegebenheiten ab."* **32 (E)** Das MIDIS legt besonderes Augenmerk auf die Abgleichung der Modelle anderer Länder mit der internen Logik und stellt Ressourcen dafür bereit. *„In den letzten Jahren hat sich die Professionalität im öffentlichen Sektor verbessert und es wurden angemessenere Anpassungen vorgenommen."* **04 (A)**

Abbildung 8: (Erfolgs-)Faktoren für eine Sozialpolitikförderung über transnationale Kooperations- und Lernprozesse



Quelle: eigene Darstellung

Am Beispiel Peru wird deutlich, dass neben den internationalen Rahmenbedingungen und der Ressourcen-Ausstattung (Budget, Informationen etc.) externer Akteure die Eigenschaften des nationalen politischen Systems eine wichtige Rolle für den Erfolg von transnationalen Lernprozessen und die Wahrscheinlichkeit von Reformen spielen. Es müssen u.a. folgende nationale Bedingungen gegeben sein, damit es zu einem Wandel kommt: kognitive Voraussetzungen, d.h. Akteure und Institutionen sind bereit, Reformen einzuleiten und bewerten das Wissen

bzw. den Transfergegenstand als relevant; das Wissen wird von Entscheidungsträgern nachgefragt und das Wissen gilt als anschlussfähig an bestehende Strukturen, Werte und Debatten.

Aus den Interviews geht hervor, dass auch beim Governance-Mechanismus Verhandlung bzw. bei internationalen Harmonisierungsprozessen neben den Strategien internationaler Akteure die politischen Präferenzen und Institutionen der Länder für den Erfolg bedeutend sind.

4. Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse

> *„Ein Global Village, wo verschiedene Wissensautobahnen sich kreuzen, würde sehr helfen."* **04 (A)**
>
> *„Die internationale Kooperation sollte auf höherer Ebene Netzwerke schaffen, die Lernprozesse begünstigen."* **42 (C)**

Die Untersuchung am Beispiel Peru liefert, neben den Antworten auf die Frage nach einer angemessenen Kooperation/ Interaktion im Rahmen der IZ, auch Hinweise zur Gestaltung transnationaler Lernprozesse. Obwohl die aktuellen Lernprozesse laut Aussagen der Befragten den Anforderungen im Großen und Ganzen gerecht werden, bestehen Verbesserungspotentiale.

Bedeutende Gestaltungsspielräume sehen nahezu alle Befragten in der Systematisierung und Verbreitung des Wissens sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. In Peru wurde im Jahr 2013 per Dekret die Nationale Politik zur Staatsmodernisierung verabschiedet. Demzufolge ist der moderne Staat ein ergebnis- und bürgerorientierter Dienstleistungsstaat, in dem sich Institutionen modernisieren: U.a. sollen Organisationsstrukturen mit professionellem Personal und Wissensmanagementsystemen aufgebaut werden. Beim Wissensmanagement existieren jedoch große Schwächen. *„Im MIDIS, wie in der Mehrheit der Sektoren, werden Lernerfahrungen nicht systematisiert. Es gibt kein Büro zur Generation von Wissen."* **37 (E)** *„Das Wissen in Peru ist diffus, deshalb sollten soziale Themen systematisiert und der Zugang zu den Informationen erleichtert werden. Früher stand das Wissen wenigen Personen zur Verfügung, aber heute, mit der modernen Informationstechnologie, kann es für fast alle zugänglich sein."* **15 (E)** *„Man muss Wissensmanagementsysteme aufbauen, damit der Staat das Rad nicht ständig neu erfindet."* **09 (A)** Externe Akteure sollten eine wichtigere Rolle im Bereich der Nutzung aktueller Technologien zur Systematisierung von Wissen und dessen Verbreitung und der Entwicklung nationaler Fähigkeiten in diesen Bereichen spielen. *„Das Thema Wissensmanagement könnte die EZ-Akteure mit längerfristigen Programmen begleiten."* **37 (E)** Ähnliche Ideen kommen von Wissenschaftlern und IOs. Obwohl die Weltbank seit Jahren an einer Wissensbank arbeitet, sehen die Weltbank-Mitarbeiter Verbesserungspotentiale in der Aufbereitung des Know-hows: *„Eine Herausforderung für die IZ besteht nach wie vor darin, die Erfahrungen und Informationen noch nutzbarer und wertvoller zu machen für Akteure, die nicht in die Dialoge eingebunden sind. Relevante Informationen müssen der Öffentlichkeit systematisiert für eine Nutzung in ähnlichen Prozessen zur Verfügung stehen."* **14 (C)** *„Die Vereinheitlichung der Wissensmanagementsysteme der EZ-Akteure wäre positiv."* **35 (C)** *„Alle EZ-Akteure verfügen über viele Erfahrungen und systematisiertes Wissen. Aus diesem Wissen müsste eine Enzyklopädie, eine Wikipedia-Pille gemacht werden. Ein kollektives System mit 90% der Personen, die die Inhalte lesen und 9%, die sie generieren, sowie 1%, die sie editieren. Ideal wäre der Aufbau*

eines Wikipedia-ähnlichen Systems, wo internationale und nationale Akteure Wissen über öffentliche Sozialpolitik, Lernerfahrungen, Praktiken, Handbücher, Leitfäden usw. einstellen, nach Themen geordnet. Auf dieser Plattform könnte man z.B. darstellen, was in einer Region funktionierte und was nicht, damit andere Regionen daraus lernen können. Wissen im Netz generiert Wissen." **09 (A)** *„Unsere Schwäche liegt nicht in den Politiken oder Gesetzen, sondern in der Problemlösung auf der Grundlage dieser Politiken und Normen. Ich würde ein Global Village der guten und schlechten Praktiken im sozialen Bereich schaffen, in dem man verschiedene Sprachen spricht und das für den einfachsten Beamten am entlegensten Ort zugänglich ist. Wissen versetzt Menschen in die Lage, auf effiziente Weise Entscheidungen zu treffen."* **04 (A)**

Viele Befragte regen in diesem Kontext den stärkeren Auf- und Ausbau globaler Dialogräume und Netzwerke zur Förderung von Süd-Süd-Austausch an. *„Es sollten noch mehr globale Konferenzen zum Wissensaustausch zwischen Ländern, wie z.B. das Lateinamerikanische Netzwerk für Monitoring und Evaluierung, stattfinden."* **07 (E)** *„Internationale Diskussionsräume und Foren zu speziellen Themen sind wichtig, um globale Leitlinien und Fortschritte vorzustellen, Themen zu besprechen und in Kontakt zu bleiben."* **17 (C)** Die meisten EZ-Akteure fördern inzwischen Süd-Süd-Austausch und unterstützen globale Netzwerke. *„Die Weltbank fördert z.B. verstärkt den Austausch zwischen Ministerien verschiedener Länder."* **14 (C)** Trotz dieser Tendenzen *„sollte die Rolle der EZ noch stärker darin bestehen, Netzwerke von Experten und Wissenschaftlern aufzubauen und Interessen und Know-how zusammen zu bringen."* **25 (E)** *„Ich erhoffe mir von der IZ mehr Hilfe beim Aufbau globaler Experten-Netzwerke."* **19 (E)** Die meisten Befragten sind der Ansicht, dass es noch mehr Global Social Governance durch globale Allianzen und Partnerschaften bedarf. Im Bereich Umwelt- und Klimaschutz sind in den letzten Dekaden viele globale Kooperationsnetzwerke entstanden. Sozialpolitische Probleme hingegen führten, wie Kapitel XI, 3 zeigt, zu weniger globalen Allianzen oder gar Regimen.

Auf institutioneller Ebene wird die Führungsfunktion der VN als wichtig erachtet, um Global Social Governance und transnationale Lernprozesse zu fördern und Themen zu bearbeiten, die nicht nur ein Land betreffen, sondern von globaler oder regionaler Natur sind. An dieser Stelle wird das Beispiel Malaria angeführt, ein Thema, das keine Grenzen kennt und nicht nur unilateral bearbeitet werden kann. Inzwischen existieren Mechanismen, um Länder zu einer guten Malariabekämpfung zu verpflichten. Die WHO hat z.B. ein GG-Werkzeug entwickelt, die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV), das ein Land aus einem höherrangigen Grund, nämlich dem Schutz des Lebens von Bürgern anderer Länder, dazu verpflichten kann, bestimmte Regeln einzuhalten. Darin ist auch geregelt, was passiert, wenn ein Land diese nicht einhält. In der Vergangenheit wurden die Vorschriften z.B. im Falle von SARS, einem Atemwegssyndrom, das vielfach zum Tode führt, angewandt. Weil Kanada Daten verschwiegen hatte, wurde dem Land eine Strafe auferlegt. *„Die VN verhalten sich oft so, als seien sie ein EZ-Akteur wie jeder andere, aber sie sind ein Global Governance-Mechanismus, der gestärkt werden sollte."* **25 (E)**

Einige Befragte sehen den Schlüssel zu verbesserten transnationalen Lernprozessen in einer nationalen Politik in Bezug auf die Beziehungen und Themen mit externen Akteuren. APCI hat für Peru im Jahr 2013 eine Strategie für die Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren erarbeitet. Die Strategie nennt die Bereiche, in denen der Staat Unterstützung benötigt (Klima, Governance, Korruptionsbekämpfung etc.) und fordert eine synergetische Kooperation. Die

EZ/ IZ soll bereits laufenden öffentlichen Projekten einen Mehrwert geben, der auf Innovation, der Generierung von Know-how und dessen Verbreitung basiert, sowie auf der Fokussierung von Themen und Interventionsgebieten. Wichtig sind laut der Strategie die Entwicklung von Fähigkeiten und der Wissenstransfer auf allen Regierungsebenen. Trotz dieser Strategie fordern einige Befragte eine nationale Politik mit klareren Zielen und Erwartungen an die Kooperation mit EZ-Akteuren und anderen Ländern. Angeregt wird auch die Einrichtung eines nationalen Ausschusses, der die Kooperationsthemen kanalisiert und evaluiert: *„Die externe Unterstützung müsste über einen Ausschuss laufen, der die IZ-Themen evaluiert. In diesem Ausschuss könnten die APCI, das MEF, das Außenministerium und einige Sektoren vertreten sein."* **05 (E)**

Transnationale Lernprozesse finden bisher vor allem mit der Zentralregierung statt. *„Seit vielen Jahren wird in Peru vom territorialen Ansatz gesprochen, aber es gibt keine Anwendung."* **28 (E)** *„Das Wissen kommt bei Regional- und Lokalregierungen tröpfchenweise an, es erreicht nicht den gesamten sozialen Sektor. Die EZ-Akteure sollten sich stärker um die Regionen kümmern."* **38 (E)** *„Das Wissen muss den letzten Service-Schalter in den Regionen erreichen."* **27 (E)** Im Datenmaterial finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass alle Akteure im Mehrebenensystem, von den Regional- und Lokalregierungen bis hin zur armen, von sozialer Unsicherheit betroffene Bevölkerung, die im gesamten MES über wenig Interessensvertreter verfügt, stärker in transnationale Lernprozesse eingebunden werden sollten. Die Prozesse sollten ebenenübergreifend, d.h. von globaler zu lokaler Ebene, geplant und ausgestaltet werden.

Im Kontext der MES wurde angeregt, stärker überregionale Lernprozesse zu fördern. Die lateinamerikanischen Länder haben viele Ansatzpunkte für gemeinsame transnationale Lernprozesse und dies sollte ein stärkeres politisches und strategisches Element der EZ/ IZ werden.

Einige Interviewte regen eine stärkere Geberabstimmung und Arbeitsteilung zwischen den EZ-Akteuren an. Die Beratungssysteme und die Agenden der EZ-Akteure sollten demnach stärker aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt werden, um die verschiedenen Perspektiven auf ein Problem und seine Lösungen zusammen zu bringen. *„Die Parallelstrukturen der Geber erschweren die Koordinierung. Die Perspektive jedes einzelnen EZ-Akteurs verhindert oft den Blick auf eine nationale Politik, wo jeder für einen Teilbereich zuständig ist und alle ihr Scherflein beitragen."* **09 (A)** *„Heute feuern alle ihre Ideen ab und wollen oft am gleichen Thema arbeiten."* **18 (A)** *„Die Kooperation ist nicht harmonisiert. Der Trend ist mehr Orientierung an staatlicher Politik, aber weniger Abstimmung unter den EZ-Akteuren. Diese Mischung ist fatal, denn so können internationale Akteure keinen Einfluss ausüben."* **13 (E)** Auch die Konkurrenzhaltung einiger EZ-Akteure wird bemängelt: *„Ein Problem ist, dass EZ-Akteure teilweise untereinander im Wettbewerb stehen."* **26 (A)** *„Zwischen den EZ-Agenturen gibt es einen gewissen Wettbewerb."* **35 (C)** *„In der ersten Phase nach der Gründung konzentrierte sich das MIDIS auf interne Prozesse und gab EZ-Akteuren wenig Raum. Daraus resultierte eine Konkurrenz unter den Gebern. Die Koordinierung muss deshalb bei den EZ-Akteuren beginnen."* **17 (C)** Als positive Initiative der Koordination der Geberaktivitäten wird mehrfach der Kampf gegen die chronische Unterernährung angeführt, in dessen Rahmen sich internationale und nationale Akteuren zusammengeschlossen haben, um gemeinsam Ziele und Maßnahmen zu definieren und Interventionsgebiete aufzuteilen. *„Das MIDIS sollte eine aktivere Rolle bei der Festlegung solcher Initiativen übernehmen."* **25 (E)** Der Gebertisch im MIDIS tagt regelmäßig, um die Prio-

ritäten des MIDIS zu verfolgen und Geberpläne aufeinander abzustimmen*, „aber es sollten stärker gemeinsame Ziele festgelegt werden."* **35 (C)** Trotz dieser Kritik sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass gerade „die Existenz mehrerer internationaler Institutionen in einem Sachbereich die Handlungsoptionen für die Staaten oder Akteure erhöhen können"[524]. Je nach Problemlage können unterschiedliche Institutionen bzw. Mechanismen gewählt werden, die den Präferenzen der Beteiligten entsprechen oder von denen sie sich Erfolg versprechen.[525]

Vor allem von Wissenschaftlern kommt die Anregung, dass internationale Experten im Rahmen transnationaler Lernprozesse stärker die Umsetzung von Politiken und Maßnahmen begleiten sollten: *„EZ-Akteure generieren weltweit Know-how, aber wenn sie eine größere Effektivität der globalen Sozialpolitik erreichen wollen, dann sollten sie sich nicht nur theoretisch mit Themen beschäftigen, sondern auch Kapazitäten besitzen, um die Ansätze in die Realität umzusetzen."* **04 (A)** *„Der Fokus sollte auf der praktischen Anwendung öffentlicher Politiken liegen."* **36 (A)**

Zudem empfehlen einige befragte Experten, transnationale Lernprozesse stärker für die Wissenschaft zu öffnen bzw. die Schranken zwischen dem öffentlichen Sektor und der Wissenschaft zu überwinden und den Dialog zwischen EZ-Akteuren, der Wissenschaft und dem öffentlichen Sektor zu fördern. Wissenschaftliche Politikberatung könnte demnach zu nachhaltigeren sozialpolitischen transnationalen Lernprozessen beitragen. In Peru gibt es eine sozialpolitische Diskussion unter Wissenschaftlern, und die Regierung arbeitet an einer professionellen Sozialpolitik, aber es fehlt die Verbindungen zwischen beiden Welten. *„Die Wissenschaft unterhält kaum Beziehungen zum Staat."* **05 (E)** *„In Peru werden Forschungsergebnisse nicht zu öffentlicher Politik. Die Sprache der Wissenschaft ist eine andere und sie arbeitet in anderen Zeitabschnitten."* **26 (A)** Das MIDIS hat in seiner Gründungsphase Wissenschaftler einbezogen, aber *„man müsste Mechanismen schaffen, die die akademischen und öffentlichen Diskussionen verbinden."* **10 (C)** *„Die EZ sollte gemeinsame Lernprozesse mit der Wissenschaft fördern."* **15 (E)**

5. Resümee Kapitel X: Wirkungen, Erfolgsbedingungen und Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse

In Kapitel X, 1 wird am Beispiel Peru deutlich, dass externe Akteure (multi- und bilaterale Geber und Nationalstaaten) seit einigen Dekaden wichtige Impulsgeber für die Ausgestaltung von nationaler Sozialpolitik sind. Zwischen dem Jahr 1980 und 2015 haben sich die transnationalen Diffusionsmechanismen allerdings verändert, von einer stärker vertikalen, teilweise erzwungenen Diffusion, vor allem während der Strukturanpassungsjahre der 1980er Jahre, hin zu einer freiwilligen, horizontalen Diffusion über Verhandeln und Kommunikation. Obwohl die Ergebnisse der Befragungen deutlich darauf hinweisen, dass seit dem Gründungsjahr 2011 prinzipiell alle Reformen im MIDIS erarbeitet und alle Entscheidungen intern getroffen wurden, nehmen verschiedene externe Akteure (Geber und benachbarte Länder) Einfluss auf das MIDIS und seine Institutionalisierung, indem sie Modelle und systematisierte Erfahrungen aus anderen

[524] Jachtenfuchs, Markus 2003: Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Hellmann, Gunther/ Wolf, Klaus Dieter/ Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 495-518, S. 507.
[525] vgl. Knodt, Michèle/ Jachtenfuchs, Markus 2002: Einleitung: Regieren in internationalen Institutionen, in: dies. (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, S. 16 ff.

Ländern vorstellen, neue sozialpolitische Strategien validieren, Evaluierungen über Sozialpolitiken und –programme verfassen etc. Aus akteurszentrierter Sicht werden transnationale Lernprozesse im MIDIS vor allem genutzt, um Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten. Neben Lernprozessen auf individueller Ebene kommt es zum Lernen auf organisationeller und institutioneller Ebene, d.h. Strukturen, Instrumente und Gesetze werden verändert.

Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge ist es schwierig, konkrete bzw. eindeutige Aussagen zur Wirksamkeit von globaler Sozialpolitik bzw. transnationalen Lernprozessen zu machen. Das Beispiel Peru zeigt jedoch, dass sozialpolitisches Wissen zunehmend weltweit transferiert wird und Einfluss auf nationale sozialpolitische Entwicklungen ausübt. Beim Prozess der Wissensdiffusion handelt sich nicht um einen linearen Transfer zwischen einem Sender und einem Empfänger von Wissen, sondern um unterschiedliche externe Akteure (multi- und bilaterale Geber, andere Nationalstaaten), die mit ihren Ansätzen, Strategien etc. auf nationalstaatliche Akteure einwirken, die dann entscheiden, wie sie diese Ansätze für ihren Staat zusammenbringen und anpassen. Es handelt sind um dynamische Prozesse, bei denen externes Wissen von staatlichen Akteuren erfasst, interpretiert, angepasst und anschließend in den nationalen Kontext übertragen wird. Neben dem kommunikativen Lernen im Rahmen von Interaktionen spielen globale Ideen, Dokumente etc., die sich aufgrund verbesserter technischer Möglichkeiten des Informationsaustauschs ausbereiten, eine wichtige Rolle. Unterschiedliche Kommunikations- und Kooperationsmodi führen also dazu, dass sich Sozialpolitik wandelt.

Bei der Betrachtung sozialpolitischer Entscheidungen im historischen Kontext (Kapitel X, 2) wird deutlich, dass externe Akteure, allen voran die Entwicklungsbanken während der SAPs der 1980er Jahre, einen bedeutenden Einfluss auf sozialpolitische Entscheidungen in Peru hatten. Die Konsequenzen des Washington-Consensus bzw. die harten GG-Regime der 1990er Jahre führten allerdings laut Interviewaussagen einerseits dazu, dass EZ-Akteure teilweise bis heute als „Eindringlinge“ wahrgenommen werden (Pfadabhängigkeit). Andererseits hat diese Geschichte, in Verbindung mit der wirtschaftlichen Stabilisierung des Landes nach dem Jahr 2000, zu einer Emanzipation Perus beigetragen. Die Entwicklungen führten zu einem Wandel transnationaler Lernprozesse weg von den Konditionen der 1980er Jahre hin zu freiwilligem Verhandeln und Kommunikation bzw. dazu, dass Externe zwar weiterhin Einfluss auf nationale Entscheidungsprozesse bzw. die Ausgestaltung der Sozialpolitik nehmen, aber den Staat nur begrenzt in eine bestimmte Verhaltensrichtung beeinflussen können.

Im Kapitel X, 3 zu den Erfolgsfaktoren transnationaler Lernprozesse wird zunächst deutlich, dass GG-Mechanismen, dass heißt die Koordination von Handlungen zwischen Akteuren, damit ein Ergebnis zustande kommt, vor allem dann erfolgsversprechend sind, bzw., dass Nationalstaaten sich vor allem auf Kooperation mit externen Akteuren einlassen, wenn sie mit der Situation im Land unzufrieden sind und Probleme nicht alleine lösen können. Zunächst geben also die nationalen Probleme bzw. der Problemdruck den Anlass, dass sich nationale Akteure auf die Suche nach Problemlösungen begeben und gegenüber externen Akteuren öffnen.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass für den Erfolg/ Misserfolg konkreter transnationaler Lernprozesse (a) Akteure und ihre Motive und Kapazitäten eine entscheidende Rolle spielen. Demzufolge ist auf nationaler Ebene eine bedeutende Voraussetzung für einen erfolgreichen

Lernprozess die Motivation der staatlichen Akteure bzw. der Innovations- oder Reformwille der Institutionen. Zudem müssen die Institutionen über institutionelle Kapazitäten und Fähigkeiten zur Übernahme verfügen, u.a. über Personal, das in der Lage ist, sozialpolitische Probleme zu identifizieren und Ziele zu bestimmen (Personalfähigkeiten). In Peru werden transnationale Lernprozesse oft durch Regierungs- bzw. Personalwechsel in den Ministerien gebremst. Bezüglich der externen Akteure ist ihre Ressourcen-Ausstattung, d.h. ihre haushaltsrechtlichen Möglichkeiten, organisatorischen Kapazitäten und die Informationsqualität, ein Erfolgsfaktor. Am Beispiel Peru wird deutlich, dass auch (b) die Qualität der Interaktion zwischen externen Akteuren und dem Nationalstaat bzw. die Art und Weise der Intervention[526] externer Akteure Auswirkungen auf den Erfolg/ Misserfolg hat. Demzufolge haben transnationale Lernprozesse, die auf einer horizontalen Koordination, Partizipation der relevanten Akteure im gesamten Lernprozess und Vertrauen zwischen externen und nationalen Akteuren basieren, größere Erfolgsaussichten. Schließlich spielen auch noch (c) die Charakteristika des Diffusionsgegenstandes eine Rolle. Das Beispiel Peru zeigt, dass die Lernbereitschaft umso größer ist, je eher die externen Modelle und Strategien klar beschriebene Lösungen mit Evidenzen für nationale Probleme bereithalten. Zudem bestätigt das Beispiel Peru, dass (d) strukturelle und kulturelle Faktoren den Lern- bzw. Transferprozess erleichtern: Vor allem sozioökonomische, administrative und kulturelle Ähnlichkeiten (Sprache etc.) der Herkunftsländer externer Modelle, Strategien, Ideen, Instrumente etc. wirken sich positiv auf transnationale Lernprozesse aus.

Das Kapitel X, 3 zeigt am Beispiel Peru, dass weiterhin bedeutende Gestaltungsoptionen transnationaler Lernprozesse im Auf- und Ausbau von Wissensmanagement(-systemen) sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene liegen. Informationen, Erfahrungen und Know-how über Strategien, Instrumente etc. sollten demnach von nationalen und internationalen Akteuren besser aufbereitet und damit „nutzbarer und wertvoller" für Dritte werden. In diesem Kontext wird empfohlen, globale Netzwerke und Dialogräume (Süd-Süd-Austausch), die bereits im Kapitel IX, 3.4 als erfolgreiche transnationale Lernmechanismen identifiziert wurden, verstärkt zu fördern bzw. aufzubauen. Um grenzüberschreitende sozialpolitische Lernprozesse noch stärker zu mobilisieren, sollten Global Social Governance-Strukturen durch globale Allianzen und Partnerschaften (wie z.B. PIAC-B), bei denen Regierungen, IOs, die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, gemeinsam Ziele verfolgen und Aktivitäten ausarbeiten, gestärkt werden (SDG-Ziel 17). Die VN wurden in diesem Kontext auf institutioneller Ebene als wichtiger globaler Akteur benannt. Auf nationalstaatlicher Ebene zeigt das Beispiel Peru die Notwendigkeit einer klaren nationalen Politik in Bezug auf die EZ/IZ. Diese nationale Politik sollte Ziele und Erwartungen an die EZ/ IZ und Leitlinien für die bilaterale Kooperation mit anderen Ländern beinhalten und eine Grundlage der IZ darstellen. Konkrete transnationale Lernprozesse sollten zudem stärker ebenenübergreifend im MES von globaler zu lokaler Ebene geplant und ausgestaltet werden. Die Befragungen in Peru bestätigen die in OECD-DAC-Berichten kritisierten Defizite in der Geberharmonisierung. Eine stärkere Geberabstimmung und gemeinsame Ziele der EZ-Akteure könnten den Befragungen zufolge zu nachhaltigeren Lernprozessen und

[526] Der Begriff „Intervention" wird im weiten Sinne verstanden und schließt sämtliche externe Engagements ein, d.h. unterschiedliche Rollen externer Akteure (Berater, Geldgeber) und Tiefen des Eingriffs.

Ergebnissen führen. Auch der Bedarf nach einer stärkeren Öffnung der transnationalen Lernprozesse für die Wissenschaft und Forschungsinstitute wird hervorgehoben.

Im folgenden Kapitel XI werden die Ergebnisse der Arbeit bezüglich des Einflusses transnationaler Lernprozesse auf den nationalen Sozialpolitikwandel abgebildet und die Leistungsfähigkeit von Globale Social Governance diskutiert. Die Bestimmungsfaktoren transnationaler Lernprozesse werden generalisierend dargestellt und die Konsequenz für zukünftige Kooperations- und Lernprozesse im sozialpolitischen Bereich im Rahmen der EZ/ IZ diskutiert.

XI Die Leistungsfähigkeit von Global Social Governance

1. Kann Global Social Governance bzw. können transnationale Lernprozesse einen Beitrag zur Lösung nationaler sozialpolitischer Probleme leisten?

„Die globalisierte Welt teilt sich nicht mehr in Nord und Süd auf. Die Geberrunde hatte Einfluss, aber jetzt gibt es sie nicht mehr." **13 (E)**

Ziel dieser politikwissenschaftlichen Studie ist es, zur Verbesserung des theoretischen und empirischen Verständnisses der Ursachen und Bedingungen von nationalstaatlichem Sozialpolitikwandel aufgrund von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen beizutragen. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Annahme, „dass gezielt inhaltliches, steuerungsbezogenes und Organisationswissen von einer politischen Arena oder einem Akteur auf eine/n andere/n übertragen wird"[527]. Im Rahmen der Analyse wird der forschungsleitenden Fragestellung nachgegangen, welchen Einfluss globale Akteure und Policies auf Sozialpolitikwandel in Nationalstaaten haben. Es interessiert also vor allem die Bedeutung der institutionellen und akteursbezogenen Faktoren zur Erklärung von Politikwandel auf nationalstaatlicher Ebene.

Am Fallbeispiel Peru werden die Hintergründe von gesellschaftlich relevanten sozialpolitischen Entscheidungen bzw. Reformen auf nationalstaatlicher Ebene betrachtet und überprüft, ob Global Social Governance bzw. transnationale Lern- und Diffusionsmechanismen entscheidende Triebkräfte im Wandel von nationaler Sozialpolitik darstellen und welche Rolle über nationalstaatliche Politik hinausgehende (Lern)-Mechanismen bei Reformen bzw. der Einführung neuer Politiken, Programme, Instrumente haben. Vor allem mit Hilfe der Global Governance-Ansätze und der Lern- und Diffusionstheorien werden mögliche Wirkungszusammenhänge und Interdependenzen zwischen nationalen und internationalen Akteuren analysiert. Es geht sowohl um horizontale Politikdiffusion, in dem „policy choices in one country affect the policy choices in other countries"[528], als auch vertikale Diffusion durch internationale Normsetzung oder den Einfluss globaler Akteure. Die Untersuchungsebene der Arbeit ist der Nationalstaat Peru und die Präsentation der Forschungsergebnisse orientiert sich an Maßnahmen der peruanischen Sozialpolitik zwischen den Jahren 2010 bis 2014 (Untersuchungszeitraum).

[527] Dolowitz/ Marsh 2000, S. 5-24.
[528] Meseguer, Michael/ Gilardi, Fabrizio 2009: What is New in the Study of Policy Diffusion? Review of International Political Economy 16 (3), S. 527-543.

In der Arbeit wird versucht, auf theoretischer und empirischer Ebene einen innovativen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfragen zu leisten. Dazu wird eine durchgehende wechselseitige Bezugnahme von Theorie und Empirie während des gesamten Forschungsprozesses verfolgt. Die Fallstudie ist auf das kreative Schaffen von neuem Wissen und Sichtweisen ausgerichtet und hat eine weitere Stärke in der Theoriemodifikation (dazu ausführlich Kapitel XII).

Um eine abschließende Antwort auf die Forschungsfrage(n) der vorliegenden Arbeit zu geben, werden zunächst die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und analysiert bzw. interpretiert und anschließend die theoretischen und empirischen Ergebnisse zusammengeführt.

Nach der Einleitung (Kapitel I), in der das Problem in seinem Kontext dargestellt wird, werden in Kapitel II relevante Fragestellungen, das Erkenntnisinteresse und die Zielsetzung der Forschungsarbeit erläutert. Als Basis der Untersuchung wird im Kapitel III das empirische Feld der Studie dargestellt, d.h. ein präzises Bild der Sozialpolitik bzw. des Systems sozialer Sicherung in Peru beschrieben. Neben dem historischen Kontext werden die aktuellen Probleme im Politikfeld sowie die darauf bezogenen Sozialreformpolitiken zwischen 2006 und 2014 erläutert. Es wird aufgezeigt, dass sich das soziale Sicherungssystem aktuell einigen internen Problemen gegenüber sieht: einem großen informellen Sektor, der Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen, der Urbanisierung und Landflucht und dem Auseinanderbrechen von Familien. Zudem haben die demographischen Veränderungen und die höhere Lebenserwartung Auswirkungen auf die Alterssicherung und die Gesundheitsvorsorge und machen Reformen des bestehenden Sozialsystems notwendig. Der Auf- und Ausbau des Sozialsystems verläuft in den letzten Jahren zwar progressiv, jedoch steht das Land noch immer vor großen Herausforderungen, die nicht vom Nationalstaat im Alleingang gelöst, sondern in IZ bearbeitet werden.

Im Hinblick auf die Erreichung der Ziele „Sicherheit und Wohlfahrt“[529] weist staatliches Handeln in Peru nach wie vor Defizite auf. Das Wohlstandsgefälle zwischen Reichen und Armen ist groß und die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und politischer Teilhabe ist unzureichend gegeben. Der Zugang zum Sozialsystem ist nach wie vor nicht für alle Bevölkerungsteile gesichert, die Wirksamkeit der staatlichen Sozialprogramme defizitär und die dauerhafte Gewährleistung der Sozialausgaben und -programme unsicher. Die sozialen Maßnahmen und Politiken sind schwach institutionalisiert und weitere Schritte hin zu einer flächendeckenden, dauerhaften Bereitstellung sozialer Leistungen stehen Peru noch bevor: der Aufbau eines effizienten Verwaltungsapparates und Steuersystems, eine Arbeits- und Beschäftigungspolitik, um nur einige zu nennen. Am Ende des Kapitels III werden nationale Erklärungsgrößen für den Wandel in der peruanischen Sozialpolitik beschrieben. Derzeit üben folgende „interne“ Faktoren und institutionelle Bedingungen Einfluss auf die Sozialpolitik aus: vor allem Problemdruck (hohe Armtusraten und Ungleichheit bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum), die innenpolitische Nachfrage nach Sozialpolitik, das Vorhandensein von Ressourcen, politischer Klientelismus und die Angst um Wettbewerbsfähigkeit. An dieser Stelle sei angemerkt, dass eine tiefere Analyse der nationalen Faktoren, die zu Sozialpolitikwandel führen, wünschenswert gewesen wäre, aber im Rahmen der Arbeit nicht erfolgen konnte, da der Fokus auf der Untersuchung der glo-

[529] Zürn 1998, S. 41 und Czempiel, Ernst-Otto 1981: Internationale Politik: ein Konfliktmodell, Paderborn, S. 198.

balen Erklärungsfaktoren liegt. Das Kapitel III schließt deshalb mit einem ersten Blick auf „externe Faktoren“ (u.a. der Einfluss von EZ und von globalen sozialpolitischen Tendenzen und Normen), die die sozialpolitischen Reformen Perus beeinflussen.

Zur Untersuchung des konkreten Einflusses externer Akteure und Policies auf Sozialpolitikwandel in Peru werden im theoretischen Teil (Kapitel IV), ausgehend von einem Überblick über den aktuellen Forschungsstand, zunächst Global Governance-Ansätze und Multi-Level-Governance-Konzepte und Theorien transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse dargestellt. Um die Interaktionen bzw. Mechanismen zwischen nationaler Staatstätigkeit und Globalisierung besser zu verstehen, werden die drei Ansätze, die gemeinsam haben, dass sie globale Kooperations- bzw. Interaktionsmechanismen und Entscheidungsprozesse analysieren, miteinander verknüpft. Die Ansätze GG und MES, die globale Normen und Regime als wichtige Mechanismen der Veränderung von Politiken fokussieren, dienen vor allem der Beschreibung und Analyse der Politikkoordination und Interaktion zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren, während die konkreten (Lern)Mechanismen anhand von Lern- und Diffusionstheorien analysiert werden. Folgende drei konkrete Mechanismen sozialstaatlicher Politikdiffusion (unabhängige Variablen) werden zur Überprüfung am Beispiel Peru abgeleitet:

- Zwang von Seiten internationaler Organisationen, z.B. durch finanzielle Konditionalität.
- (Selbst)Verpflichtungen, die sich aus internationalen Politiken ergeben.
- Kommunikation und transnationale Lernprozesse im Rahmen internationaler Kooperation.

Zur Erklärung politischer Entscheidungen bzw. um die Akteure und Institutionen detailliert zu betrachten, wird der akteurszentrierte Institutionalismus als Heuristik einbezogen. Vor diesem Hintergrund werden die Akteure und ihre Fähigkeiten, d.h. Handlungsressourcen (personelle, finanzielle Ressourcen) sowie Wahrnehmung und Präferenzen der Akteure (Handlungsorientierung), im Kapitel VI und die Interaktionsprozesse zwischen Ihnen im Kapitel VII-IX analysiert.

Im Kapitel V werden die Methode vorgestellt, die geplanten Forschungsschritte erläutert und begründet und die wichtigsten Daten und Quellen benannt. Um sozialpolitische Entscheidungen zu erklären bzw. kausale Ketten in der sozialpolitischen Reformpolitik Perus aufzudecken, wird die qualitative Methode *„process tracing“,* d.h. die Analyse politischer (Lern)Prozesse, angewandt. Dazu werden die Daten einer umfassenden Feldforschung und einer Erhebung von Primärdaten genutzt. Als Quellen dienen Regierungsdokumente, Protokolle etc. und die Transkriptionen von 42 Interviews mit politischen Akteuren (Ministerialmitarbeitern), Wissenschaftlern und Mitarbeitern internationaler Organisationen, die zum Vorgehen bei Reformentscheidungen und der Relevanz von transnationalen Lernprozessen befragt wurden.

Im Kapitel VI wird der Begriff der „globalen Sozialpolitik“ diskutiert und als Kontext transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse dargestellt. Es wird beschrieben, welche globalen sozialpolitischen Akteure und Institutionen existieren und welche Strategien und Ziele sie verfolgen, um Sozialpolitik zu fördern. Dabei wird deutlich, dass es vor allem seit der 1990er Jahren Fortschritte im Bereich globaler Sozialpolitik, d.h. verschiedene Ansätze der Akteure und Institutionen, gibt. Die globalen sozialpolitischen Politikempfehlungen und Ziele (Empfehlungen der ILO, MDGs, SDGs etc.) sind, unter anderem aufgrund der großen Heterogenität der Länder, allerding meist allgemein formuliert. Die bisherigen Weltsozialgipfel seit dem Jahr 1992 führten

zwar zu keinen gewichtigen Ergebnissen bzw. verbindlichen Konventionen, aber die Konferenzen brachten die globalen sozialen Probleme stärker in das globale öffentliche Bewusstsein und auf die Agenda zahlreicher Länder und bi- und multilateraler EZ-Akteure.

Im Kapitel VII werden im Rahmen einer Zweiebenenanalyse die globalen und nationalen Akteure im Bereich Sozialpolitik am Beispiel Peru beschrieben (Akteurskonstellationen). Es wird deutlich, dass sich die externen Akteure, die mit Peru kooperieren, in den letzten Jahren erhöht und diversifiziert haben und dass man den Aufbau des peruanischen sozialen Sicherungssystems und des neuen Sozialministeriums ohne die Betrachtung der IZ nicht erklären könnte.

Die folgenden Kapitel VIII-X verbinden das theoretische mit dem empirischen Anliegen. Mit Hilfe der qualitativen Sozialforschung wird am Beispiel Peru nachvollzogen, wie transnationale Lern- und Diffusionsprozesse in der Praxis stattfinden. Der Einfluss globaler Akteure, bzw. die Rückwirkung globaler Sozialpolitik auf die Nationalstaaten, wird über eine Zeitspanne von vier Jahren analysiert. Die konkrete Rekonstruktion transnationaler (Lern)Prozesse steht im Vordergrund, um daraus Evidenz für die Wirkung der untersuchten Einflussfaktoren zu gewinnen. Wirkungszusammenhänge werden rekonstruiert und es wird erklärt, „über welche Schritte Ursache und Wirkung miteinander verbunden sind“[530], d.h. es wird untersucht, welche Mechanismen (Ursachen) zu Sozialpolitikwandel (Wirkung) führ(t)en. Zunächst wird dazu im Kapitel VIII der Vorgang bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen dargestellt. Während der Analyse wird deutlich, dass große sozialpolitische Reformen, wie z.B. die Gründung des MIDIS oder die Erhöhung der Sozialausgaben, vor allem das Resultat der Entscheidung einer Regierungsbehörde waren. Externe Akteure haben aber die letzten Jahre die Institutionalisierung des MIDIS, d.h. die Erarbeitung von Normen, Verfahren, Strategien und Instrumenten und die Evaluierung und Verbesserung der Sozialprogramme, unterstützt. Die globalen Akteure und andere Länder stellen Problemlösungen bereit, liefern Argumente und können in einigen Fällen auch die Legitimation von politischen Alternativen bieten. Im MIDIS spielen externe Akteure vor allem in den Phasen des Sozialpolitik- bzw. Programmdesigns und bei Evaluierungen eine wichtige Rolle. Aus der Analyse geht auch hervor, dass sich die Zusammenarbeit (Kommunikationsstil etc.) Perus mit externen Akteuren in den letzten beiden Dekaden verändert hat. Während die internationale Ebene (vor allem Weltbank, IWF und IDB) bis Ende der 1990er oftmals die konzeptionelle Ausrichtung und finanziellen Rahmenbedingungen definierte und der Nationalsaat Souveränität abgab, orientieren sich externe Akteure in der aktuellen Zusammenarbeit mit dem MIDIS an der Nachfrage der Regierung und stehen eher als „Dienstleister“ zur Verfügung. Die internationale Kooperation verläuft wesentlich horizontaler.

Bei der Frage nach den Motiven peruanischer Akteure für die Kooperation mit externen Akteuren wird deutlich, dass vor allem intrinsische Gründe (Problemlösungen, Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen, Zeitdruck und Informationskosten, weniger stark die interne Legitimationsbeschaffung) eine Rolle spielen. Die Beziehungen zwischen dem Staat und externen Akteuren werden vor allem von innenpolitischen Faktoren (Problemdruck etc.) motiviert. Peru nutzt die transnationalen Kommunikationsprozesse vor allem, um eigene Probleme zu lösen, aber teilweise auch, um auf internationaler Ebene in einem positiven Licht dazustehen. Extrin-

[530] Mayntz 2009b, S. 89.

sische Gründe (Streben nach Anerkennung auf internationaler Ebene, Reize von außen, Pflichttransfers aus internationalen Vereinbarungen etc.) spielen aber eine weitaus geringere Rolle.

Im Kapitel IX liegt der Analyseschwerpunkt auf den konkreten Lern- und Diffusionsmechanismen (unabhängigen Variablen bzw. Wirkungspfaden auf Nationalstaaten): Zwang und Konditionen, internationale Harmonisierung und transnationale Kommunikation. Die verschiedenen Mechanismen, die auf Freiwilligkeit bis hin zu Zwang beruhen, werden analytisch klar voneinander getrennt am Beispiel Peru untersucht. Dabei wird deutlich, dass Zwang oder Konditionen in Peru der Vergangenheit angehören und aktuell von kooperativen Interaktionsorientierungen zwischen globalen und nationalen Akteuren ausgegangen werden kann, die auf weichen Instrumenten wie Empfehlungen, Wissenstransfer etc. beruhen. Hinsichtlich des Mechanismus der internationalen Harmonisierung wird deutlich, dass die ratifizierten internationalen Konventionen bzw. transnationale Selbstverpflichtungen in Peru, wenn auch teilweise mit Umsetzungsschwierigkeiten, implementiert werden. Zahlreiche Sozialpolitiken, Prioritäten und Pläne hängen mit globalen sozialpolitischen Diskussionen und der Erreichung internationaler Ziele zusammen, d.h. die Regierungen priorisieren die Themen der internationalen Konventionen. Vor allem die MDGs und SDGs werden als wichtiger Orientierungsrahmen genannt. Internationale Institutionen bzw. Normen und Ziele haben beobachtbare politische Effekte, wobei nicht nachvollzogen werden kann, ob sie zu einer Verbesserung der Sozialpolitik bzw. sozialen Sicherheit beitragen (Regimeeffektivität). Das Kapitel zur transnationalen Kommunikation zeigt, dass der peruanische Staat von IOs und anderen Staaten über transnationale Kommunikation und „knowledge sharing" lernt und Policies, Programme und Instrumente von externen Akteuren übernimmt bzw. eigene Policies entsprechend anpasst. Erfolgreiche Modelle und Strategien spielen eine große Rolle, wie z.B. die CCTs zeigen, die zu einer wichtigen Sozialpolitik in ganz Lateinamerika avancierten. Bi-und multilaterale Akteure und andere Länder (vor allem Lateinamerikas) versorgen das MIDIS seit seiner Gründung mit Erfahrungen, innovativen Modellen, Strategien, Instrumenten und Ideen. Das MIDIS ahmt Erfolgsmodelle nach oder lernt von den schlechten Erfahrungen anderer Länder. Das Lernen findet über unterschiedliche Modalitäten statt: über internationale Dialogräume wie Konferenzen, transnationale Netzwerke und Lerngemeinschaften, Praktika in Ländern, Experten(missionen) etc. Die Arbeit liefert an dieser Stelle einen empirischen Beweis dafür, dass Verflechtungen bzw. Netzwerke zwischen Nationalstaaten zugenommen haben und dass „die Globalisierung zu verstärkten Informationsflüssen zwischen Staaten führte"[531]. Zudem bestätigt sie die Aussage von Harald Fuhr und Markus Lederer, dass ein Vorteil der Akteurs- und Instrumentenvielfalt globaler Netzwerke darin liegt, dass ein intensives Lernen und damit auch Adaption stattfinden können.[532]

Das Kapitel X fasst die Wirkung und Relevanz zusammen, die transnationale Mechanismen bei sozialpolitischen Reformen in Peru bzw. der Einführung von neuen Politiken, Programmen etc. haben. Obwohl es aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge schwierig ist, konkrete Aussagen zur Wirksamkeit zu machen, zeigen die empirischen Ergebnisse, dass konkrete sozi-

[531] Duina, Francesco/ Nedergaard, Peter 2010: Learning in International Governmental Organizations, Global Social Policy 10 (2), S. 193-217.
[532] vgl. Fuhr, Harald/ Lederer, Markus 2008: Regieren in der Globalisierung, in: Jann, Werner/ König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, S. 257-478.

alpolitische Gestaltungsoptionen zwar noch immer auf nationaler Ebene liegen, aber transnationale Lernprozesse für die aktuellen Reformen bzw. den Politikwandel auf nationaler Ebene eine signifikante Bedeutung haben. Globale Wissensdiffusion übt Einfluss auf nationale sozialpolitische Entwicklungen aus. Neben den Ansätzen, Strategien etc. multi- und bilateraler Geber sind auch die Erfahrungen, Strategien etc. anderer Länder für die peruanische Sozialpolitikgestaltung von Relevanz und erleichtern die Entscheidungsfindung. Vor allem das Lernen im Rahmen von Süd-Süd-Austausch führte im MIDIS zu einer Ausweitung des Politikrepertoires. Es wird deutlich, dass Länder von anderen Ländern lernen wollen und reiner Informationsaustausch bereits positive Effekte auslösen kann. In dynamischen (Lern)Prozessen wird externes Wissen von staatlichen Akteuren erfasst, angepasst und in den nationalen Kontext übertragen.

Die Arbeit zeigt am Beispiel Peru, dass unterschiedliche Faktoren transnationales Lernen begünstigen können (Erfolgsbedingungen). Zunächst führen nationale Probleme bzw. der Problemdruck dazu, dass sich nationale Akteure auf die Suche nach Problemlösungen begeben und mit externen Akteuren kooperieren. Für den Erfolg/ Misserfolg transnationaler Lernprozesse spielen (a) Akteure und ihre Motive und Kapazitäten (Personalfähigkeiten, Ressourcen etc.) eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus bestimmt auch die (b) Qualität der Interaktion zwischen externen Akteuren und dem Nationalstaat (horizontale Koordination, Partizipation und Vertrauen) den Erfolg mit. Schließlich spielen auch (c) die Charakteristika des Diffusionsgegenstandes (der Nachweis von klaren Lösungen, Wirkungen bzw. Evidenzen) eine Rolle. Auch sozioökonomische, administrative und kulturelle Ähnlichkeiten (u.a. die Sprache) der Herkunftsländer externer Modelle, Strategien, Instrumente, Ideen etc. sind förderlich.

Die Studie belegt, dass sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene hinsichtlich transnationaler Lernprozesse Verbesserungspotentiale bestehen. Bedeutende Gestaltungsoptionen liegen im Ausbau von Wissensmanagementsystemen, -datenbanken und –netzwerken im MES. Erfahrungen und Know-how über Strategien, Instrumente etc. sollten besser aufbereitet und globale Dialogräume, (Wissens)-Netzwerke und Süd-Süd-Austausch stärker gefördert werden. Zudem sollten transnationale Lernprozesse stärker ebenenübergreifend im MES geplant und ausgestaltet werden. Auf nationaler Ebene wird die Notwendigkeit der Formulierung einer nationalen Politik mit klaren Zielen in Bezug auf die EZ/ IZ gesehen. Auch die stärkere Öffnung transnationaler Lernprozesse für die Wissenschaft und Forschungszentren wird gefordert.

Das Forschungsinteresse der Arbeit ist auf die Erklärung von nationalem Sozialpolitikwandel unter der Einflussnahme globaler Sozialpolitik- bzw. Wissensdiffusion gerichtet. Am Beispiel Peru werden die beteiligten Akteure bzw. die Interaktionen zwischen globalen und nationalen Akteuren sowie die Auswirkung globaler Ziele und Normen untersucht. Im Mittelpunkt stehen dabei die Ursachen (Motive), Einflussfaktoren, Charakteristika und Effektivität bzw. Wirkungen transnationaler Kooperations- und Lernprozesse. Gemäß den theoretischen Erwartungen sollen externe Akteure und Policies einen positiven Effekt auf den Wandel der nationalen Sozialpolitik haben. Es wird davon ausgegangen, dass einerseits globale Akteure und Policies Einfluss auf nationalstaatliche Sozialpolitikreformen (vertikale Interdependenzen) nehmen und andererseits horizontale Interdependenzen zwischen den Ländern Politikdiffusion in den letzten Jahren wahrscheinlicher gemacht haben. Die Ergebnisse der Untersuchung dieser beiden Wir-

kungsmechanismen (ebenenübergreifend und länderübergreifend) am Beispiel Peru stützen die Vermutungen zu den Einflussfaktoren bzw. bestätigen die erwarteten Effekte.

Die Forschungsergebnisse zum Wandel der Sozialpolitik Perus unter der Einflussnahme der globalen Sozialpolitikdiffusion zeigen einerseits, dass der peruanische Nationalstaat nach wie vor zentraler Akteur der Sozialpolitik ist und die schwierigsten Herausforderungen auf nationaler Ebene bewältigt, das heißt die empirischen Ergebnisse sprechen nicht für die These einer global dominierten Sozialpolitik. Andererseits zeigt das Beispiel Peru, dass Regieren heute nicht mehr alleine im Nationalstaat erfolgt, sondern dass globale Sozialpolitik in nationale Politik hinein wirkt und nationalstaatliche sozialpolitische Prozesse und die Entscheidung für bestimmte Policies nicht ohne die Berücksichtigung von Wechselwirkungen mit globalen Akteuren und Institutionen analysiert werden können. In Peru bestehen viele Interdependenzen mit globalen Akteuren und anderen Staaten, die seit der Gründung des neuen Sozialministeriums im Jahre 2011 zu einer neuen Sozialpolitikqualität geführt haben. Die Erfahrungen der letzten Jahre und während der Gründung und dem Aufbau des MIDIS zeigen, dass sozialpolitische Reformen und der Ausbau des sozialen Sicherungssystems von außen inspiriert, unterstützt und gefördert wurden. Die Weiterentwicklung der Sozialpolitik wurde vor allem von den Meinungsführern der internationalen Ebene (Weltbank, IDB), bilateralen Gebern und benachbarten erfolgreichen Ländern beeinflusst. Positive Einflüsse lassen sich vor allem auf die Strukturierung und Institutionalisierung des MIDIS und bei der Reform sozialer Dienstleistungen (Sozialprogramme) erkennen. Multi- und bilaterale EZ-Akteure haben z.B. eine wichtige Rolle beim Design und der Validierung neuer sozialpolitischer Normen und Richtlinien gespielt. Auch der Einfluss einiger Länder der Region kann als äußerst relevant eingeschätzt werden. Die Sozialpolitik Perus folgt bestimmten Referenzen aus anderen Ländern, vor allem Lateinamerikas.

Beim Lernen hat der peruanische Nationalstaat Interesse daran zu verstehen, welche Zusammenhänge zwischen bestimmten Policies und bestimmten outcomes bestehen (Evidenzen). Die Studie zeigt, dass Süd-Süd-Kooperation mit ihren vielfältigen Modalitäten (Videokonferenzen, Praktika, internationale Veranstaltungen etc.), kollegiales Lernen von Best Practices (Peer-Review-Prozesse, Peer Learning) und der internationale Vergleich *(benchmarking)* wichtige Methoden bzw. Mechanismen sowohl der vertikalen als auch der horizontalen Diffusion sind. „Best Practice-Modelle" stellen Leitbilder dar, an denen sich nationale Entscheidungsträger bei der Suche nach Problemlösungen orientieren. Lernen ist nur begrenzt rational. Peru orientiert sich vor allem an Erfahrungen von Pionieren bzw. erfolgreichen Ländern. Politikdiffusion wird demnach in Peru durch wahrgenommene Erfolge anderer Länder und Empfehlungen multi- oder bilateraler Geber erleichtert und dabei stehen Kommunikationsprozesse im Vordergrund. Die Arbeit bekräftigt damit die Aussage von Deacon, Hulse und Stubbs und anderen Autoren, dass die Sozialpolitik der Nationalstaaten zunehmend durch globale Akteure und Kommunikationen beeinflusst wird[533] und dass „Nationalstaaten und globale Akteure durch Prozesse der Politikdiffusion miteinander verbunden sind"[534]. Die Globalisierung treibt den Sozialpolitikwandel und den Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme in Ländern erkennbar an. Der

[533] vgl. Deacon/ Hulse/ Stubbs 1997 und Busemeyer/ Ebbinghaus/ Leibfried/ Mayer-Ahuja/ Obinger/ Pfau-Effinger (Hrsg.) 2013, S. 178.
[534] Busemeyer/ Ebbinghaus/ Leibfried/ Mayer-Ahuja/ Obinger/ Pfau-Effinger (Hrsg.) 2013, S. 179.

positive Effekt von GG auf Sozialpolitik wird u.a. dadurch ausgelöst, dass Länder neben der Kooperation mit EZ-Akteuren zunehmend miteinander kommunizieren und Lösungsansätze diskutieren, womit transnationale Kommunikation maßgeblich zum Politiklernen beiträgt.

Global Governance-Ansätze gehen davon aus, dass sich in diesen globalen Prozessen neue Machtformen herausbilden und die Wirksamkeit globaler (Sozial-)politik dadurch beeinträchtigt werden kann, dass Akteure ihre Interessen durchsetzen. In Peru greifen globale Akteure zwar in nationale Sozialpolitikbereiche ein, aber der schwache Machtverlust der Regierung im Sozialsektor lässt sich meist auf eine freiwillige, politisch gewollte Übertragung von Zuständigkeiten auf globale Akteure (der EZ) zurückführen. Für das Programm JUNTOS wurden z.B. die Strategien zwar teilweise auf globaler Ebene ausgehandelt, aber die Interessen des Nationalstaates spielten bei der Umsetzung eine führende Rolle. Obwohl die transnationale Kooperation die Autonomie Perus weitgehend unangetastet lässt, kann trotz der Freiwilligkeit Druck ausgeübt werden. In den Interviews wird z.B. deutlich, dass im Verhandlungsprozess, d.h. in der Kommunikation mit dem Ziel gemeinsame Interessen zu verwirklichen, Macht ausgeübt werden kann. Beispielsweise kann ein EZ-Akteur damit drohen, die Kooperation zu beenden oder zu verringern. Die Verletzung von sozialen Normen kann zu Reputationsverlust oder zum Entzug von Kooperation oder finanziellen Zusagen führen. Seit der Gründung des MIDIS werden aber kaum Verhaltensänderungen bei nationalen Akteuren durch indirekte Drohungen externer Akteure forciert. Die Analyse zeigt, dass das Handeln staatlicher Akteure in Peru aktuell nicht aus top-down-Strategien globaler Akteure abgeleitet werden kann und dass „harte" Erklärungsfaktoren wie Macht keine große Bedeutung besitzen. In Peru unterstützen derzeit vor allem „weiche" globale Prozesse zur Sozialpolitikförderung die Politik. EZ-Akteure (auch Entwicklungsbanken) setzen bei ihrer Beratung kommunikationsbasierte Instrumente ein, die nicht auf Konditionen beruhen. Man kann von harmonischen Interaktionen zwischen nationaler und globaler Ebene und einem freiwilligen Transfer von Ideen und Modellen ausgehen. Damit zeigen die empirischen Ergebnisse, dass sich Politikinnovationen allein durch informationsbasierte transnationale Kooperations- und Lernprozesse ausbreiten können.

Der theoretische Rahmen für die empirische Analyse im Bereich globaler Sozialpolitik bzw. die Kombination der Forschungsansätze Global Governance, Mehrebenensysteme und Diffusion ermöglichte eine gute Annährung an die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes. Die Ansätze, die sich alle mit Strukturen (Institutionen) und Koordinationsmechanismen zwischen individuellen, korporativen oder kollektiven Akteuren beschäftigen, haben geholfen, die komplexe empirische Wirklichkeit zu erklären. Die Entwicklungen und Komplexität globaler Sozialpolitik, die zunehmenden Interdependenzen und die Bedeutung von Kooperation zwischen nationalen und globalen Akteuren konnte erfasst werden. Sowohl die institutionellen Aspekte als auch die Handlungsebenen, Akteure und Akteurskonstellationen auf globaler, auf nationaler und zwischen den Ebenen konnten mit Hilfe der Ansätze sichtbar gemacht und Aussagen über politische Entscheidungsprozesse getroffen werden. Auch die Probleme (z.B. Machtasymmetrien und Interessen) in Entscheidungsprozessen zwischen globaler und nationaler Ebene konnten mit Hilfe der Ansätze analysiert werden. Mit der empirisch-analytischen Variante des GG-Begriffs, die die Institutionen und die globalen Akteure fokussiert, und der normativen Variante, die Problemlösungen und Wirkungen betrachtet, ließen sich sowohl die empi-

risch beobachtbare als auch die normativ wünschenswerte Bearbeitung globaler sozialpolitischer Probleme unter den gegebenen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen gut abbilden (hinsichtlich der normativ wünschenswerten Bearbeitung vgl. Kapitel XII).

Da die GG- und MES-Ansätze auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau angesiedelt sind und man es bei der Erklärung von Sozialpolitikwandel aufgrund von transnationalen Prozessen mit komplexen Akteuren und Strukturen, also mit komplexen Phänomenen, zu tun hat, haben sich das analytische Modell der kausalen Rekonstruktion[535] politischer Entscheidungsprozesse und der akteurszentrierte Institutionalismus, der das Akteurshandeln im Kontext institutioneller Strukturen beleuchtet, als ergänzende Heuristiken als hilfreich erwiesen. Vor dem Hintergrund des akteurszentrierten Institutionalismus wird von einem Wandel aufgrund der Einflussnahme globaler Akteure und Institutionen ausgegangen. Beide Ansätze, sowohl der akteurszentrierte, der das Interesse der Akteure am Ziel der individuellen Nutzenmaximierung betont, d.h. Wandel durch die Anpassung von Handlungsorientierungen wird als rationale Reaktion von Akteuren auf die Ineffizienz, mangelhafte Zielerreichung etc. gewachsener Institutionen interpretiert,[536] als auch die institutionentheoretische Erklärung des Wandels, bei der die Veränderung der normativen Orientierung von Akteuren ein wichtiges Moment darstellt,[537] haben sich zur Erklärung von Sozialpolitikwandel als hilfreich erwiesen. Diese Perspektive hat es ermöglicht, Institutionen detailliert zu betrachten und die Fähigkeiten, Interessen und Motivationen von Akteuren zu beleuchten. Aus der Studie lässt sich z.B. ablesen, das die Motivation zur Kooperation mit Externen auf nationaler Ebene in Peru eine Kombination aus verschiedenen Dingen ist: vor allem nationaler Problemdruck angesichts dringender sozialer Probleme, aber die Hoffnung auf flexible FZ und TZ von EZ-Akteuren, Legitimation für politische Akteure und die Vermeidung von Verschlechterungen der Beziehungen mit externen Akteuren.

Auch die Methoden der qualitativen Sozialforschung, die in der Arbeit angewandt wurden, um kausale Beziehungen am Fallbeispiel Peru zu untersuchen, haben sich als effektiv erwiesen. Mit der Methode *„process tracing",* d.h. der Analyse politischer Prozesse, konnten sozialpolitische Entscheidungen und der Policy-Wandel unter Berücksichtigung der Interaktionsmodi nach Mayntz und der Lern- und Diffusionsmechanismen erklärt bzw. über die dichten Beschreibungen und Perspektiven der befragten Akteure kausale Ketten in der sozialpolitischen Reformpolitik Perus aufgedeckt werden. Obwohl die kausale Rückbindung von nationalstaatlichem Wandel an globale Impulse teilweise methodisch schwierig war, unter anderem weil unterschiedliche endogene und exogene Einflussfaktoren eine Rolle spielen, konnten die Entscheidungsgründe und Interaktionsmuster identifiziert und Mechanismen, die die abhängige und die unabhängigen Variablen verbinden, abgebildet werden. Die in der Studie präsentierten Ergebnisse zeigen, dass mit diesem theoretischen und methodischen Ansatz die Komplexität der transnationalen Prozesse ausgeleuchtet werden kann. Es hat sich auch gezeigt, dass die Sozialpolitik ein geeignetes Anwendungsgebiet für den Test von Lerneffekten darstellt.

Bei der Suche nach empirischen Informationen bzw. der Erfassung des Einflusses von externen Akteuren und Policies auf nationale Entwicklungen sind auch methodische Probleme aufgetre-

[535] vgl. Mayntz 2002, S. 7-43.
[536] vgl. Scharpf 2000, S. 117-122.
[537] vgl. Mayntz/ Scharpf 1995, S. 52.

ten. In den 42 durchgeführten Interviews wurde gefragt, wie sozialpolitische Reformprozesse ablaufen und wie nationale Entscheidungsträger transnationale Lernprozesse bzw. ihren Einfluss einschätzen und das Gelernte nutzen. Obwohl im empirischen Teil deutlich wird, dass Vernetzung und Kooperation mit externen Akteuren zu einem bedeutenden Faktor geworden ist, um nationalen sozialen Problemen zu begegnen, können die Kausalzusammenhänge zwischen Global Social Governance und nationalem Sozialpolitikwandel nicht in allen Details beschrieben werden. Es ist schwierig, Effekte einzelnen Institutionen, Akteuren und Instrumenten zuzuordnen. Zudem wird deutlich, dass die Wirksamkeit von globaler Sozialpolitik kontextabhängig ist. Es kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, wie stark die Wirkung von externen Faktoren im Vergleich zu anderen (internen) Faktoren ist. Diese methodischen Schwierigkeiten entkräften aber nicht die gewonnenen empirischen Erkenntnisse.

2. Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die Global Social Governance – Möglichkeiten, Grenzen und Risiken (generalisierend)

Mit der Untersuchung der Interaktionen zwischen globaler und nationaler Sozialpolitik wird eine Verbindung zwischen der empirischen Beobachtung in Peru und den Möglichkeiten und Grenzen der Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die Global Social Governance aufgezeigt. Obwohl die Arbeit nur Ausschnitte der komplexen Realität wissenschaftlich beleuchtet und die gewonnen Erkenntnisse schwer generalisierbar bzw. die Ergebnisse nicht 1:1 auf andere Länder übertragbar sind, zeigt die Studie dennoch, dass verschiedene Dimensionen für die Gestaltung von nationalem Sozialpolitikwandel relevant sein können. Im Folgenden werden die Dimensionen beschrieben und die Konsequenzen für transnationale Lern- und Diffusionsprozesse dargestellt. Möglichkeiten, aber auch Grenzen bzw. Risiken von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen werden aufgezeigt.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass transnationale Lernprozesse grundsätzlich nicht losgelöst von den gegebenen politischen Interessen stattfinden. Die globale und nationale Sozialpolitik und das Agenda-Setting grenzen die Themen ein und durch die Eingrenzung werden Möglichkeiten und Grenzen der transnationalen Lern- und Diffusionsprozesse aufgezeigt.

Bei der Prozessanalyse bzw. der Erklärung, wie Global Social Governance funktioniert und damit zu einer Veränderung auf nationalstaatlicher Ebene in Peru führt, wird deutlich, dass es nicht nur von den Governance-Formen globaler Akteure abhängt, ob innerstaatlicher Wandel ausgelöst wird, sondern auch von den nationalen institutionellen und politischen Faktoren oder Rahmenbedingungen. Nationale Rahmenbedingungen sind wichtige Einflussfaktoren im Hinblick auf den Erfolg von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen. Die Offenheit des politischen Systems für Innovationen, stabile politische Institutionen und die Fähigkeit zur Politikkoordination sind wichtige institutionelle Rahmenbedingungen. Nationale Handlungskapazitäten, wie z.B. institutionelle Voraussetzungen, können die Übernahme externer Politikinnovationen fördern oder verhindern. Die Studie zeigt auch auf, dass transnationale Lernprozesse umso besser gelingen, je besser sie an existierende nationalstaatliche politische und öffentliche Prioritäten und Agenden anknüpfen. Passt der transnationale Lernprozess zu den nationalen Problemen und Prioritäten, so kann davon ausgegangen werden, dass höhere Chancen auf

Erfolg bestehen. Passen internationale und nationale Prioritäten nicht zueinander, gibt es nationale Widerstände und schlechtere Erfolgschancen. Die Anschlussfähigkeit der Beratung an die politischen Diskurse stellt eine weitere Bedingung transnationaler Lernprozesse dar.

Die Inklusion bzw. die Partizipation relevanter Akteure (auch zivilgesellschaftlicher, privater und akademischer Akteure) ist im weiten Feld der Sozialpolitik und bei transnationalen Kooperations- und Lernprozessen zentral. Eine kooperative, horizontale Interaktion und die Festlegung klarer, konkreter Themen und Ziele mit dem Counterpart erhöhen die Erfolgschancen. Ist der Kommunikationsstil direkt Face-to-Face (Meinungsaustausch, Wissenstransfer) und beruht die Kooperation auf einer horizontalen Koordination, Vertrauen und Reziprozität zwischen externen und nationalen Akteuren, kann davon ausgegangen werden, dass höhere Chancen auf Erfolg bestehen. Der Erfolg hängt auch von den individuellen Charakteristika der Berater oder Experten ab. Neben den fachlichen Kriterien bestimmten auch politische und persönliche Präferenzen der Berater und Experten, ihre interkulturelle Sensibilität und ihre regionalen Erfahrungen den Erfolg von Lernprozessen mit. Es hat sich auch gezeigt, dass ein mittel- oder langfristiger Zeithorizont transnationaler Kooperations- und Lernprozesse förderlich ist.

Bezüglich der Möglichkeiten der Steuerung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen hat die Studie gezeigt, dass externe Akteure zur Verbesserung der Kommunikation und Information beitragen können: Zum einen können externe (EZ-)Akteure, die über personelle und finanzielle Handlungskapazitäten verfügen, zwischenstaatliche Lern- und Diffusionsprozesse über eine Verbesserung der Kommunikation fördern, z.B. in Form von Süd-Süd-Austausch, globalen Netzwerken und Dialogplattformen. Zudem können sie „Best-Practice“ identifizieren, Evaluationen, Studien etc. durchführen und daraus sozialpolitische Politikempfehlungen ableiten, die Nationalstaaten an ihre politischen und institutionellen Gegebenheiten anpassen können. Des Weiteren können IOs Wissensdatenbanken bzw. -netzwerke aufbauen und Wissen zur Verfügung stellen, auf das Länder bei ihrer (Sozial-)Politikgestaltung zurückgreifen können.

Aus der Fallstudie geht hervor, dass von transnationalen Kooperations- und Lernprozessen starke Innovationsimpulse ausgehen können, aber auch Risiken wie z.B. die Abwertung eigener Erfahrungen, Kontextvergessenheit oder die Verfestigung von Pfadabhängigkeiten. Externe Akteure bieten nicht immer problemadäquate Lösungen und können auch Pfadabhängigkeiten schaffen, die schwer zu korrigieren sind (vgl. Kapitel X, 2). In der Analyse, die auch Historizität berücksichtigte, wurde deutlich, dass in der Vergangenheit getroffene politische Entscheidungen wie die SAPs, bzw. daraus entstandene Denkweisen, teilweise in die Gegenwart hineinwirken und die Interaktion zwischen nationaler und globaler Ebene beeinflussen. Globale Politiken werden von einigen Akteuren im Rückblick auf die SAPs nach wie vor als Bedrohung wahrgenommen. Da diese Pfadabhängigkeiten teilweise noch immer als Blockaden für transnationale Lern- und Diffusionsprozesse und auch globale Partnerschaften wirken, sollte nach Strategien gesucht werden, um diese zukünftig fokussierter aufzubrechen bzw. zu überwinden.

3. Einordnung der Arbeit in den Forschungsstand und weiterer Forschungsbedarf

Diese Arbeit, die den Einfluss externer Akteure und Policies auf nationalen Sozialpolitikwandel am Beispiel Peru untersucht, ist politikwissenschaftlich an der Schnittstelle zwischen Entwicklungsforschung, dem Politikfeld Sozialpolitik und den internationalen Beziehungen zu verorten. Die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und die Kontextbedingungen machten eine Fallstudie und die Kombination von Theorieelementen notwendig. Im Rahmen einiger qualitativer empirischer Forschungsarbeiten wurde in den letzten Jahren der Einfluss externer Akteure und Policies auf nationale politische Entscheidungen untersucht und aus der wissenschaftlichen Literatur geht hervor, dass Staaten oft auch ohne rechtlichen Rahmen auf Empfehlungen externer Akteure reagieren und Modelle anderer Länder freiwillig übernehmen.[538] Dass sich das Lernen von externen Akteuren auf die nationale Politikgestaltung auswirken kann, wurde bisher vor allem im Umweltbereich untersucht und belegt. Obwohl sich die Forschung zunehmend für die Bedeutung von Lernen für grundlegende Veränderungen politischer Programme interessiert,[539] wurden transnationale Lern- und Diffusionsprozesse im sozialpolitischen Sektor bisher wenig im Rahmen qualitativer Studien analysiert. Es ist kaum erforscht, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mechanismen globale Akteure die nationale Sozialpolitikentwicklung beeinflussen.[540] Da eine systematische, theoriegeleitete Analyse von Lern- und Diffusionsprozessen in der Sozialpolitik bisher nicht existiert,[541] ergänzt die Dissertation bestehende Analysen zu transnationalem Lernen, vor allem im Umweltbereich. Über eine kausale Rekonstruktion liefert die Arbeit einen empirischen Beleg für den Ist-Zustand transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse im Bereich der Sozialpolitik. Der Datensatz der empirischen Untersuchung enthält eine umfassende Datensammlung zu globalen und nationalen Sozialpolitiken und den komplexen Verflechtungen zwischen politischen Akteuren und Institutionen auf nationaler und globaler Ebene, welcher in dieser Form bislang nicht erhoben wurde.

Die Ergebnisse der Studie ergänzen also einerseits bestehende Analysen zu transnationalem Lernen, andererseits hat die Arbeit Forschungslücken und weiteren Forschungsbedarf offengelegt. Die Studie untersucht fokussiert, inwiefern Wandel auf nationalstaatlicher Ebene auf globale Impulse bzw. GG-Formen zurückzuführen ist, aber mit dem Untersuchungsdesign wurden die nationalen Erklärungsfaktoren (nationale Politik oder Prozesse) relativ außen vor gelassen. Eine tiefere Analyse der nationalen Faktoren, die zu Sozialpolitikwandel führen bzw. diesen erschweren, wäre ergänzend, neben der Analyse externer Faktoren, sicherlich spannend.

Während der Zusammenschau globaler und nationaler sozialpolitischer Akteure und Institutionen, die einen Beitrag zu sozialer Politikformulierung und –umsetzung in Peru leisten, und der Untersuchung ihrer Relationen bzw. Interaktionen, hat sich gezeigt, dass weiterer Forschungsbedarf zu den wachsenden Bemühungen von sozialpolitisch relevanten globalen Akteuren besteht, auf nationale Sozialpolitiken Einfluss zu nehmen. Weitere empirische Untersuchungen

[538] vgl. Kern/ Jörgens/ Jänicke 2000, S. 507-546.
[539] vgl. Bandelow, Niels C. 2003: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias Leonhard/ Hurrelmann, Achim/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, S. 98-121, hier S. 113.
[540] vgl. Busemeyer/ Ebbinghaus/ Leibfried/ Mayer-Ahuja/ Obinger/ Pfau-Effinger (Hrsg.) 2013, S. 84.
[541] vgl. Gilardi, Fabrizio 2010: Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? in: American Journal of Political Science 54 (3), S. 650-666; Obinger, Herbert/ Starke, Peter 2013: Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research, Social Policy und Administration 47 (1), S. 111-129.

und Wirkungsanalysen an anderen Fallbeispielen sind notwendig, um herauszufinden, unter welchen Bedingungen globale Akteure und Institutionen in der Lage sind, sozialpolitische Probleme effektiv zu bearbeiten. In diesem Kontext sollte auch untersucht werden, in welchem Verhältnis die globalen Akteure untereinander stehen und inwiefern bzw. wie diese Akteure im Bereich globaler Sozialpolitik zusammenarbeiten. In der Arbeit wird festgestellt, dass EZ-Akteure in Peru die Art und Weise ihrer Einflussnahme in den letzten Dekaden stark verändert haben. Offen bleibt, inwieweit bi- und multilaterale Akteure auch in anderen Regionen zunehmend auf *soft law,* also Politikempfehlungen usw. und weiche Interaktionsformen übergehen und welche sozialpolitischen Wirkungen damit dort erreicht werden. Insgesamt sollten Forschungen zu globaler Sozialpolitik und Entwicklungspolitik stärker verknüpft werden.

Der globale Wandel macht es erforderlich, dass transnationale Lern- und Diffusionsprozesse in weiteren Politikfeldern und Ländern untersucht werden. Es fehlen Studien, die diese globalen Prozesse und Mechanismen anhand mehrerer Länder aus der „Vogelperspektive" vergleichend untersuchen. Die Lern- und Diffusionsforschung selbst weist auch noch einige konzeptionelle Schwächen auf, u.a. sollte das zu untersuchende Akteursspektrum erweitert werden, z.B. zivilgesellschaftliche, private und lokale Akteure stärker als bisher einbezogen werden.

Die Arbeit zeigt auf, dass Global Social Governance derzeit noch mit empirischen (Wirkung) und theoretischen Herausforderungen konfrontiert ist und als politische Praxis und theoretisches Konzept an Bedeutung gewinnen sollte. Edgar Grande schreibt in diesem Kontext, „die Governance-Forschung hat den Übergang von der Steuerungstheorie zur Governance-Analyse, also den Übergang von einer akteurszentrierten Institutionentheorie zu einer politikwissenschaftlichen Analyse komplexer, dynamischer Strukturen noch nicht geleistet"[542]. Im folgenden Kapitel XII liefert die Studie einen Beitrag zur Weiterentwicklung der GG-Forschung und gibt praktische Handlungsempfehlungen, aber es haben sich auch interessante Anknüpfungspunkte für die weitere Forschung ergeben: das Zusammenwirken komplexer Akteurskonstellationen und Koordinationsmechanismen im Bereich globaler Sozialpolitik sollte empirisch noch besser erfasst und die Möglichkeiten und Grenzen von globaler Governance im Bereich Sozialpolitik weiter analysiert werden. Dabei sollten Forschungsschwerpunkte darauf liegen, zu untersuchen, welche Politikmodelle zu einer Verbesserung der globalen Kooperation beitragen (institutionelle Ausgestaltung) und inwiefern die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und privater Akteure in die Bearbeitung globaler sozialer Probleme sinnvoll ist. In der Arbeit wurde die Wirkung globaler Sozialpolitik auf den Nationalstaat betrachtet, aber bei GG-Prozessen sollte auch das Handeln nationaler Akteure auf globaler Ebene in die Erklärung mit einbezogen werden. Die Beteiligungs- und Demokratieorientierung globaler sozialpolitischer Akteure und Institutionen und die Frage, in wie fern in der Sozialpolitikformulierung und –implementierung die auf globaler und nationaler Ebene artikulierten Interessen zum Tragen kommen, müsste weiter empirisch geprüft werden. Auch die damit im Zusammenhang stehende wichtige Frage nach Machtasymmetrien im MES konnte im Rahmen der Arbeit nicht ausführlich diskutiert werden. Bei der Betrachtung, inwieweit Zwang und Konditionen sozialpolitischen Wandel in Peru beeinflussen, wird zwar deutlich, dass in der Internationalen Zusammenarbeit die Abgrenzung des

[542] Grande, Edgar 2012: Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme, Politische Vierteljahresschrift (PVS), 53. Jg., 4/2012, S. 556-593, hier S. 580.

transnationalen Lernens von Prozessen, die auf Druck oder Konditionen basieren, teilweise schwierig ist, aber der Zusammenhang zwischen dem Druck globaler Akteure und nationalstaatlichem Wandel bzw. die Machtasymmetrien sollten noch fokussierter untersucht werden.

In der Arbeit geht es auch darum, die Bedingungen für eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit von politischen Strategien globaler (EZ-)Akteure im Bereich Sozialpolitik zu bestimmen (Anwendungsbezug). Abschließend und anknüpfend an die Analyse soll deshalb der Frage nachgegangen werden, wie zu einer nachhaltigen globalen Sozialpolitik beigetragen werden kann. Aus den Erkenntnissen der Studie sollen Empfehlungen hinsichtlich einer Einbindung der Sozialpolitik in eine kohärente Strategie der IZ formuliert und Schlussfolgerungen für die internationale Nord-Süd bzw. Süd-Süd Kooperation im Feld der Sozialpolitik gezogen werden.

XII Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine zukünftige Global Social Governance

„Allein die Kooperation stellt einen Prozess dar, der die Vernunft hervorbringen kann." ***Jean Piaget (1896–1980)***

„Global Governance hat sowohl eine empirisch-deskriptive als auch eine normative Dimension, sie ist zugleich Tatsache und Bestrebung weltpolitische Probleme zu bearbeiten bzw. zu lösen".[543]

Ziel der Untersuchung war es darzustellen, wie Global Governance Prozesse bzw. transnationale Lernprozesse im sozialpolitischen Bereich aussehen, zu reflektieren, was die Motivationen und Erfolgsfaktoren sind, zu beschreiben, wie diese Prozesse zu nationalstaatlichem Wandel betragen und daraus Schlussfolgerungen sowohl für die theoretischen Global Governance und MES-Ansätze als auch für die IZ „Nord-Süd" und Süd-Süd" im Feld der Sozialpolitik zu ziehen. Im Folgenden sollen deshalb, nach der Modifizierung bzw. Ergänzung der theoretischen Ansätze, globale sozialpolitische Tendenzen beleuchtet und konkrete Gestaltungsoptionen für eine zukünftige Global Social Governance bzw. die IZ im Bereich Sozialpolitik aufgezeigt werden.

Ein theoretischer Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass GG-Ansätze sich bisher stark auf die Betrachtung der Wirkung von Regimen und Normen bzw. internationale Harmonisierungsprozesse konzentrieren und transnationale Lern- und Diffusionsprozesse nur am Rande einbeziehen. In der Arbeit wird hingegen davon ausgegangen, dass diese transnationalen Lern- und Diffusionsprozesse aktuell eine große Rolle für nationalen Sozialpolitikwandel spielen und GG- und MES-Ansätze dies stärker berücksichtigen sollten. Im Theorieteil wurden deshalb Lern- und Diffusionstheorien mit beiden Ansätzen verknüpft. Diese Verknüpfung hat sich als geeignet erwiesen, um die Beziehungen, Interaktionen und Wirkungszusammenhänge zwischen globalen sozialpolitischen Akteuren und Policies und nationaler Sozialpolitik zu analysieren.

[543] Zürn, Michael 2005: Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 121-146, hier S. 126 ff.

Die Ergebnisse der Forschung bestätigen, dass Lern- und Diffusionsprozesse für den Sozialpolitikwandel auf nationalstaatlicher Ebene in Peru eine wichtige Rolle spielen und internationale Harmonisierung, d.h. globale Ziele, als Orientierungsrahmen für nationale Sozialpolitiken dienen. Hierarchie hingegen, d.h. die Beeinflussung des Nationalstaates durch „harte" Instrumente (Konditionen, Richtlinien etc.) spielt kaum eine Rolle für den aktuellen Sozialpolitikwandel. Transnationales Lernen findet vor allem über transnationale Kooperation und Kommunikation statt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass für den Bereich globaler Sozialpolitik die Bedeutung der *new modes of governance* (weiche Instrumente) größer ist als bisher angenommen. „Weiche" Formen des Regierens auf globaler Ebene, deren Einfluss vor allem auf der Diffusion von Ideen, Modellen etc. beruht, sind für Länder wie Peru interessant und externe Akteure als „change agents", die Wissen und Dialogplattformen bereitstellen, wichtig. Am Beispiel Peru wird deutlich, dass das Wissen um sozialpolitische Probleme und der zugrundeliegenden Ursachen und Wirkungen inzwischen unabdingbar für Regierungen ist und dass Regierungen versuchen, mit geringen Kosten Wissen über die zu regelnden Bereiche zu erhalten. Freiwillige Mechanismen wie Kommunikation und (Wissens-)Kooperation werden mit der Globalisierung und mit zunehmender Nachfrage nach Wissen offenbar immer wichtiger. Die Arbeit zeigt die abnehmende Bedeutung hierarchischer Entscheidungsprozesse zwischen globalen und nationalen Akteuren und die zunehmende Bedeutung von Kooperation und Politiklernen auf und bestätigt Sommerers Annahme, dass „sich in vielen Bereichen der Politik bestimmte Konzepte und Instrumente nicht über Regime oder Normen ausbreiten, sondern über transnationale Lernprozesse über Ländergrenzen hinweg und dass Regierungen voneinander lernen"[544].

Es wird davon ausgegangen, dass diese theoriegeleiteten Schlussfolgerungen, zumindest für zeitlich und räumlich eingegrenzte politische Prozesse, auch in anderen Politikfeldern Gültigkeit beanspruchen können. Daher wird empfohlen, die GG- und MES-Ansätze um transnationale Lern- und Diffusionstheorien auszuweiten bzw. diese Ansätze stärker zu kombinieren, um zukünftig Trans- bzw. Internationalisierungsprozesse bzw. Interaktionsprozesse zwischen Akteuren in MES zu untersuchen. Die GG- und MES-Forschung fokussierten bislang stark die institutionelle Ebene und hatten vor allem vertikale Mechanismen über globale Normen und Regime im Blick, während dem wichtigen Aspekt der transnationalen Lern- und Diffusionsprozesse auch zwischen Staaten wenig Aufmerksamkeit galt. Da Nationalstaaten zunehmend auch bilaterale Kooperationsstrategien verfolgen, sollte die GG- und MES-Forschung neben vertikalen Verflechtungen, d.h. dem Einfluss internationaler Akteure auf nationale Politikreformen (vertikale Interdependenzen), horizontale Interdependenzen zwischen den Ländern, d.h. wechselseitiges Lernen über Süd-Süd-Austausch und Wissensnetzwerke, stärker betrachten. Die Potenziale transnationaler Kooperationsprozesse, z.B. Senken der Problemlösungskosten, Aktivierung und Nutzung von Lerneffekten, sollten herausgearbeitet werden. Die Frage nach der politischen, transnationalen Lernfähigkeit und den Lernbedingungen sollte im Kontext der GG- und MES-Forschung und im Zusammenhang mit (Sozial-)Politikwandel insgesamt eine wichtigere Rolle spielen. Zudem sollte die GG-Forschung stärker berücksichtigen bzw. erfassen, dass die Emanzipation und Relevanz von Entwicklungs- und Schwellenländern wächst und diese Länder für die Bearbeitung globaler (sozialer) Probleme zunehmend an Gewicht gewinnen.

[544] Sommerer 2011, S. 15.

1. Globale sozialpolitische Tendenzen/ Dynamiken

> *„Wir kämpfen alle mit den weltweiten sozialpolitischen Tendenzen, und da brauchen wir Agenten, die uns untereinander verbinden, so dass wir nicht wieder und wieder die gleichen Lektionen aus vergangenen Jahrzehnten wiederholen. Die Länder können noch viel voneinander lernen."* **36 (A)**

Wie die Arbeit aufzeigt, besteht Global Social Governance aus einem Netzwerk von vielfältigen Akteuren und Institutionen und Kooperation zwischen den Akteuren zur Bearbeitung sozialpolitischer Probleme. Aber es gibt noch zahlreiche Probleme, weshalb globale Sozialpolitik nicht nur eine zu beobachtende Tatsache ist, „sondern auch ein normatives Projekt bleibt"[545].

Globale Phänomene wie Armut, Hunger, soziale Unsicherheit und Entwicklungsdisparitäten gehören nach wie vor zu den größten ungelösten Weltproblemen. Aktuelle Berichte der Weltbank und der ILO zeichnen globale sozialpolitische Tendenzen auf, die weiterhin große globale Anstrengungen zur Bekämpfung dieser Phänomene notwendig machen. Global vergrößern sich sowohl innerhalb der Länder bzw. Gesellschaften als auch zwischen den Staaten die Ungleichheiten. Der ILO „Weltbericht zur sozialen Sicherung 2014/2015" schildert, dass derzeit trotz des Menschenrechts auf soziale Sicherheit nur 27 Prozent der globalen Bevölkerung Zugang zu umfassenden sozialen Sicherungssystemen genießen und 73 Prozent nur partielle oder gar keine Deckung.[546] Sowohl der UNDP-Bericht von 2013[547] als auch der Weltbankbericht "The State of Social Safety Nets 2015"[548] bestätigen zwar, dass Entwicklungsländer zunehmend die soziale Entwicklung und öffentliche Investitionen in soziale Dienstleistungen priorisieren und in soziale Sicherheitssysteme investieren, dennoch leben noch immer 55 Prozent der Armen (rund 773 Millionen Menschen weltweit) ohne soziale Absicherung.[549] Der ILO-Bericht "World Employment and Social Outlook - Trends 2016" bestätigt, dass im Jahr 2015 die Weltwirtschaft um etwa 3,1 Prozent wuchs, aber aufgrund der konjunkturellen Eintrübung im Jahr 2015 die Zahl der Arbeitslosen auf 197,1 Millionen anstieg und damit um nahezu eine Million über dem Vorjahreswert lag.[550] In unsicheren Beschäftigungsverhältnissen sind laut Bericht 1,5 Milliarden Menschen (über 46 Prozent aller Beschäftigten) tätig. Gerade im informellen Sektor Tätige haben begrenzt Zugang zu Schutzsystemen. Im Jahr 2015 lebten zirka 327 Millionen Erwerbstätige in extremer Armut (d.h. sie mussten mit täglich weniger als 1,90 Dollar in Kaufkraftparität

---

[545] Rittberger, Volker (Hrsg.) 2004: Weltregieren zwischen Anarchie und Hierarchie, in: ders. (Hrsg.). Weltpolitik heute: Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden, S. 245-270.

[546] vgl. Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 2014: Weltbericht zur sozialen Sicherung 2014/2015. Schlüssel zu wirtschaftlicher Erholung, inklusiver Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit, Genf.

[547] UNDP 2013: Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, New York, S. 69 ff.

[548] Honorati, Maddalena/ Gentilini, Ugo/ Yemtsov, Ruslan 2015: *The state of social safety nets 2015*, World Bank Group, Washington D.C. http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015 (23.02.2016).

[549] Ebenda.

[550] ILO 2016: Bericht über globale Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung, Trends 2016, http://www.ilo.org/berlin/publikationen-und-forschung/WCMS_443509/lang--de/index.htm (22.02.2016).

auskommen) und 967 Millionen in mäßiger Armut oder knapp über der Armutsgrenze (d.h. von 1,90 bis 5,00 Dollar am Tag in KKP). Die extreme Armut ging gegenüber 2000 deutlich zurück, jedoch zeichnen sich seit 2013 begrenzte Verbesserungen ab. Die Zahl der Erwerbstätigen, die in mäßiger Armut bzw. knapp über der Armutsgrenze leben, ist seit 2000 angestiegen.[551] Im Weltbankbericht „Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty" wurde jüngst vor der Verarmung weiterer 100 Millionen Menschen bis zum Jahr 2030 aufgrund des Klimawandels gesprochen.[552] Diese globalen Tendenzen machen, neben Reformen im Umwelt- und Finanzsektor, die weltweite Stärkung sozialer Sicherungssysteme auf allen Ebenen im MES erforderlich, um eine Zunahme dauerhafter Armut und Arbeitslosigkeit zu verhindern und die globalen Entwicklungsdisparitäten nicht weiter zu verschärfen.

2. Herausforderungen für eine effektive Global Social Governance im 21. Jh. zur Minderung von Armut und Entwicklungsdisparitäten

> *„Die Globalisierung von Gefahren und Herausforderungen erfordert eine Art ´Weltinnenpolitik´, die über den Horizont von Kirchtürmen, aber auch über nationale Grenzen weit hinausreicht."* ***Willy Brandt, Bundeskanzler 1969-1974***
>
> *„Soll ´Aid Effectiveness´ durch eine weltweite Harmonisierung entwicklungspolitischer Ziele optimiert werden, dann kann nationale Ownership nicht mehr bedeuten als die Autonomie eines Bundesstaates in einer Weltföderation."*[553]

Obwohl Stefan Peters und Hans-Jürgen Burchardt kürzlich im gleichnamigen Buch von einer „erstaunlichen Renaissance des einst totgesagten Entwicklungsstaates" sprechen[554], gehören, wie das vorherige Kapitel aufzeigt, Armut und soziale Unsicherheit neben dem Klimawandel noch immer zu den kritischsten Problemen der menschlichen Zukunft. Wie Peru können auch andere Länder den vielen sozialen Herausforderungen nicht alleine gerecht werden. Die demographische Entwicklung, d.h. die Zunahme der Zahl älterer Menschen und der Druck durch Migration und Wettbewerb, beeinflussen Staaten zusätzlich. Soziale Sicherheit bzw. die Verbesserung der Lebenschancen sind Voraussetzungen für entscheidende Fortschritte bei der Lösung sozialer Probleme und der Eindämmung sozialer Ungleichheiten, aber eine sozial gerechte Entwicklung oder „buen vivir" (sumak kawsay)[555] sind Anliegen, die inzwischen nicht

[551] Ebenda.

[552] Hallegatte, Stephane/ Bangalore, Mook u.a. 2016: Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development, World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787 (23.02.2016)

[553] Hein, Wolfgang 2007: Entwicklung, in: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 462-475, hier S. 474.

[554] vgl. Burchardt, Hans-Jürgen/ Peters, Stefan 2015: Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten, in: dies. (Hrsg.): Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten, Frankfurt am Main/ New York, S. 22.

[555] Im indigenen lateinamerikanischen Konzept des „Guten Lebens" geht es um ein gemeinschaftliches Leben im Einklang mit der Natur und anderen Menschen sowie die Wahrung kultureller Identitäten, um soziale Beziehungen basierend auf Reziprozität und Solidarität und um eine Kritik an westlichen Wachstumsvorstellungen, vgl. hierzu Cortez, David/ Wagner, Heike 2013: El buen vivir – ein alternatives Entwicklungsparadigma?, in: Burchardt, Hans-Jürgen/ Dietz, Kristina/ Öhlschläger, Rainer (Hrsg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika, Baden-Baden, S. 61-78.

mehr nur in den Händen einzelner Länder liegen, sondern auch in globalen Händen. Probleme wie Armut und soziale Unsicherheit mit grenzüberschreitenden Folgeerscheinungen wie Flucht, Migration etc. erfordern Maßnahmen von lokaler bis globaler Ebene. Obwohl die Notwendigkeit einer globalen Sozialpolitik weitgehend anerkannt wird, und sozialpolitische Themen wie der Ausbau wirksamer Sozialprogramme, wirkungsvoller Instrumente und Institutionen sowie administrativer Kapazitäten sowohl national als auch global an Bedeutung gewinnt und die Verbesserung der Lebensbedingungen zunehmend als gemeinsame Aufgabe betrachtet wird, bleibt die Umsetzung zum Teil mangelhaft. Die Studie zeigt am Beispiel Peru auf:

a) Dass es inzwischen ein breites Spektrum globaler Akteure gibt, u.a. bilaterale Geber aus den OEDC–Ländern, die Bretton Woods-Organisationen, Organisationen der VN sowie regionale Entwicklungsbanken und NGOs, die versuchen, Lösungen für globale sozialpolitische Herausforderungen und nationale sozialpolitische Probleme von Entwicklungs- und Schwellenländern zu finden (Diskurse der Weltbank, ILO-Kampagnen etc.). Nachdem das Thema von EZ-Akteuren lange Zeit stiefmütterlich behandelt wurde, findet sich inzwischen die Sozialpolitikförderung in Strategien zur Armutsreduzierung und Konzepten sozialer Sicherung der Weltbank, IDB, ILO, UNDP, GIZ etc. Sowohl die Ideenvielfalt als auch die Akteursvielfalt im sozialpolitischen Bereich scheint stetig zu wachsen (vgl. Kapitel VI).

b) Dass die zentralen sozialpolitischen Kräfte nach wie vor in den Nationalstaaten liegen, aber Länder kollektiv, d.h. in Kooperation mit externen Akteuren, grenzüberschreitende sozialpolitische Probleme bearbeiten (funktionale Interdependenz). Globale sozialpolitische Ideen wirken über globale Diskurse und die Bereitstellung sozialpolitischer Modelle, Strategien etc. seitens globaler Akteure positiv auf nationale sozialpolitische Prozesse ein und weiche Governanceformen können große Wirkungen entfalten. Globale Kooperation und Wissensaustausch (Nord-Süd und Süd-Süd) spielen eine Schlüsselrolle für globale Diffusion von Politiken für eine sozial gerechtere globale Entwicklung (vgl. Kapitel VII-XI).

c) Dass es im Bereich globaler Sozialpolitik zwar viele global agierende Akteure, aber wenig transnationale Strukturbildung gibt. Seit Immanuel Kant besteht die Diskussion um einen Weltstaatenbund, aber es „existiert kein Weltstaat“[556] oder „globaler Sozialgesetzgeber“[557]. Sozialpolitische Probleme werden zwar auf globaler Ebene diskutiert, aber die bestehenden Global Social Governance-Strukturen sind nicht ausreichend, um die komplexen Probleme im MES zu lösen. Auch Konventionen zur globalen sozialpolitischen Normensetzung waren bisher begrenzt wirkungsvoll. Auf der Ebene transnationaler Sozialpolitikgestaltung fehlen Institutionen und Mehrebenenstrukturen, die zur Problemlösung beitragen. IOs beraten zwar Länder hinsichtlich der Gestaltung von sozialpolitischen Institutionen, Zielen und Strategien (normative Dimension), aber die Frage, wie eine globale Sozialpolitik zur Bearbeitung sozialer Probleme institutionell gestärkt werden kann, ist weitgehend unbeantwortet.

Globale Sozialpolitik bzw. Kooperation im Politikfeld steht vor folgenden Herausforderungen:

[556] Breitmeier, Helmut 2009: Weltordnungspolitik in sektoraler Perspektive: Effektives, gerechtes und demokratisches Regieren?, in: Breitmeier, Helmut/ Roth, Michèle/ Senghaas, Dieter (Hrsg.). Sektorale Weltordnungspolitik: Effektiv, gerecht und demokratisch?, Baden-Baden, S. 15-27, hier S. 19.
[557] Leisering 2007, S. 200.

a) Komplexität: Global Social Governance muss einer wachsenden Zahl von Akteuren (EZ, ZG, private) und damit Interessen und komplexer werdenden Problemen gerecht werden. Kulturelle Unterschiede und die damit zusammenhängende unterschiedliche Problembearbeitung erhöhen die Komplexität von GG.[558] Die Dynamik komplexer globaler sozialpolitischer Strukturen und die Interaktionen zahlreicher Akteure können zu hohen Transaktionskosten, Ineffizienz und Konflikten führen. Wilke beschrieb das komplexe Zusammenspiel von Staaten und globaler Ebene als „eine zentrale Konfliktdimension des Globalisierungsprozesses"[559]. Zudem vermischen sich soziale Ziele mit wirtschaftlichen und ökologischen, woraus sich ebenfalls Konflikte ergeben können. Aufgrund dieser Komplexität beschreibt Zürn die internationale Regelung von sozialer Wohlfahrt und Sicherheit bereits in den 1990er Jahren als die erste von drei großen Aufgaben des Projektes „komplexes Weltregieren".[560]

b) (Macht)Asymmetrien: Ein weiteres Problem für Global Social Governance ergibt sich aus den unterschiedlichen Ressourcen der sozialpolitischen Akteure. Zudem wird nach wie vor kritisiert, dass die strukturellen und politischen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse von Entwicklungs- und Schwellenländern nicht ausreichend berücksichtigt werden.

c) Legitimitäts- und Demokratiedefizite internationaler Institutionen: Einige Autoren gehen davon aus, dass ein Zusammenhang zwischen Input-Legitimität (demokratische Qualität der Willensbildung) und Output-Legitimität (z.B. Effektivität globaler Maßnahmen) des Weltregierens bzw. der GG besteht[561] und dass Regelungsadressaten, die selbst an der Schaffung von Normen und Regeln beteiligt waren, eher bereit sind, diese zu befolgen.[562] Obwohl insgesamt die Input-Legitimität von Global Governance durch Kooperation als vergleichsweise hoch eingestuft werden kann[563], wird im Bereich globaler Sozialpolitik bisher stärker die Output-Legitimität fokussiert, d.h. die Ergebnisse. Dambisa Moyo beschreibt z.B. in ihrem Buch Dead Aid, dass es der EZ zu sehr auf schnelle und sichtbare Erfolge (quick wins) ankommt.[564] Auf der Input-Seite fehlt es an Mitwirkungsrechten von Betroffenen, der ZG und privaten Akteuren an globalen sozialpolitischen Entscheidungen und Transparenz bzw. der Verfügbarkeit von Informationen (Demokratiedefizite). Zudem sind globale sozialpolitische Entscheidungen für Betroffene oft undurchsichtig oder schwer nachvollziehbar.

Aus der Untersuchung des Einflusses externer Akteure und Policies auf den nationalen Sozialpolitikwandel am Beispiel Peru ergeben sich wichtige Herausforderungen für eine effektive Global Social Governance im 21. Jahrhundert zur Minderung von Armut und Entwicklungsdisparitäten: der Bedeutungszuwachs des Wissensmanagements und globaler Kooperationen und Partnerschaften. Die Arbeit zeigt einerseits, dass globale Wissensnetzwerke und Kooperatio-

[558] vgl. Ostrom, Elinor et al. 1999: Revisiting the Commons. Local Lessons, Global Challenges, Science 284, S. 278-282.
[559] Wilke, Helmut 2006: Global Governance, Bielefeld.
[560] Zürn 1998.
[561] vgl. Rittberger/ Kruck/ Romund 2010, S. 680.
[562] vgl. Zürn, Michael 2005: Introduction: Law and Compliance at Different Levels, in: Zürn, Michael/ Joerges, Christian (Hrsg.): Law and Governance in Postnational Europe: Compliance Beyond the Nation-State, Cambridge, S. 1-39.
[563] vgl. Rittberger/ Kruck/ Romund 2010, S. 325.
[564] vgl. Moyo, Dambisa 2010: Dead Aid. Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa, London.

nen ein großes Potential für sozialpolitische Verbesserungen auf nationaler Ebene bergen, weshalb es einer verstärkten Zusammenarbeit von Staaten und externen Akteuren bedarf. Andererseits wird es nur gemeinsam mit den Staaten möglich sein, globale soziale Probleme zu bearbeiten. Weil globale Probleme aber oft zu abstrakt und „zu weit weg" erscheinen, um in Staaten politische Bedeutung zu erlangen,[565] sollten Länder über Wissensmanagement und die Verfügbarkeit von Informationen darin unterstützt werden, die Probleme besser zu verstehen. Neben der Stärkung von globalen Kooperationen und Wissensnetzwerken sollten Global Social Governance-Strukturen dazu beitragen, Brücken zwischen der Wissenschaft und der Praxis zu schlagen und den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik zu fördern.

Die Transformation zu einer gerechteren globalen Gesellschaft bzw. die effektive Bearbeitung globaler sozialer Probleme sollte durch die institutionelle Verankerung globaler Sozialpolitik, d.h. einer Institution zur globalen Sozialpolitikförderung und globalen Governance-Strukturen für globale Sozialpolitikgestaltung, unterstützt werden. Auch der WBGU setzt mit seiner „großen Transformation", neben der Kooperation der internationalen Staatengemeinschaft, auf den Aufbau von Strukturen für globale Politikgestaltung (global governance) als Impulsgeber für die intendierte Transformationsdynamik.[566] Eine nicht-souveränitätseinschränkende globale Institution sollte die Komplexität und Zusammenhänge globaler sozialer Probleme wahrnehmen und bewerten, die zahlreichen sozialpolitischen Institutionen bündeln bzw. koordinieren und globale Sozialpolitik (Ziele, Normen) umsetzten und fortentwickeln. Werner Lachmann schlug bereits im Jahr 1995 die Schaffung einer IO vor, die eine Weltsozialpolitik etablieren und überwachen solle.[567] Helmut Wilke resümiert im Kontext des Übergangs von der Industrie- zur Wissensgesellschaft, dass sich die Demokratie den Herausforderungen der Globalisierung und der damit verbundenen kognitiven Überforderung von Personen und Organisationen stellen müsse und fordert „ein differenziertes Modell von Demokratie, das die Delegierung von Aufgaben an kompetente Institutionen ernst nimmt"[568]. Auch Heiner Flassbeck schrieb kürzlich, dass „die Übertragung von Sachverstand und Kompetenzen an neue multilaterale Organisationen unumgänglich ist"[569]. Zur institutionellen globalen Sozialpolitikgestaltung könnten existierende Institutionen reformiert oder eine neue geschaffen werden. Einen guten Anknüpfungspunkt könnten, entgegen einiger Kritik an ihren ineffizienten Strukturen, die VN bieten, die bereits viele Staaten einschließen und aufgrund ihrer Aktivitäten (auch in der Forschung), ihrer finanziellen und personellen Ressourcen und ihren Erfahrungen ein zentraler Akteur der globalen Sozialpolitik sind. Gerade weil die VN in den letzten Jahren nicht mehr als Global Governance-Institution, sondern nur noch „als Dienstleister multilateraler EZ"[570] wahrgenommen

[565] vgl. Wilke, Helmut 2014: Demokratie in Zeiten der Konfusion, Berlin, S. 161.
[566] Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2011: Hauptgutachten: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin, S. 7.
[567] vgl. Lachmann, Werner 1995: Entwicklungshilfe als Sozialpolitik, in: Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern, Berlin, S. 243.
[568] vgl. Wilke, Helmut 2014: Demokratie in Zeiten der Konfusion, Berlin.
[569] Flassbeck, Heiner 2015: Der Staat und die globale Krise: Blockaden und Perspektiven, in: Burchardt, Hans-Jürgen/ Peters, Stefan (Hrsg.) Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten, Frankfurt am Main/ New York, S.85-97, hier S. 86.
[570] Weinlich, Silke 2011: Reform oft the UN Development System: New Multilateralist Reform Coalition Needed. DIE-Briefing Paper Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

werden, sollte Entwicklungs- und globale Sozialpolitik stärker verzahnt und die Rolle der VN gestärkt werden. Konkret könnte der bestehende Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) reformiert, als Kompetenzzentrum für soziale Fragen ausgebaut und mit weiteren Zuständigkeiten ausgestattet werden oder eine neue Weltsozialorganisation mit umfassendem Mandat für den Bereich globale Sozialpolitik als VN-Sonderorganisation geschaffen werden.

Um in der verflochtenen Welt angemessene Antworten auf soziale Probleme zu finden, verlangt Global Social Governance neben diesen institutionellen Innovationen und Strukturen auch Inhalte, Strategien, Ziele und Instrumente globaler Sozialpolitikförderung und Ergebnisse, d.h. Wissen. Die neue bzw. reformierte globale Institution sollte auch auf die Herausforderungen von „Beyond Aid" eingehen. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit decken sich weitgehend mit der Beschreibung des Begriffs „Beyond Aid" von Janus, Klingebiel und Paulo „als Wandel der EZ, der sich vor allem in vier Dimensionen globaler Kooperation zeigt, in denen EZ an relativer Bedeutung verliert: Akteure, Finanzierung, Regulierung und Wissen"[571]. D.h. in den Partnerländern steigen die Zahl und Vielfalt der Akteure, die mit den Ländern kooperieren, die Finanzierung bzw. Bedeutung von ODA nimmt für Entwicklungsländer ab und im Rahmen von Regulierung haben internationale Regime Einfluss auf Entwicklungswirkungen. Ein Hauptmerkmal von Beyond Aid ist „die Verbreitung und Spezialisierung des für Entwicklung relevanten Wissens"[572]. Die globale sozialpolitische Institution sollte sich deshalb auf drei Aufgaben konzentrieren: a) die institutionelle Bündelung bzw. Koordinierung der Zuständigkeiten für soziale Fragen, b) Analysen und Capacity Building in Ländern (vor allem über TZ) und c) die Umsetzung und Fortentwicklung globaler Sozialpolitik mit einem starken Fokus auf Wissensmanagement und globale Vernetzung und langfristig auf Regimebildungsprozesse.

Im Bereich globaler Sozialpolitik existieren zahlreiche Akteure, aber es fehlt eine zentrale Instanz, die koordiniert und Abstimmungsprozesse begleitet. Um dieses Komplexitätsproblem zu mildern (lösen wird sie es nicht), sollte die reformierte oder neu geschaffene globale Institution a) die zahlreichen EZ-Akteure, aber auch zivilgesellschaftliche, private und wissenschaftliche Akteure, bündeln bzw. koordinieren, wobei die Entscheidungsprozesse, Berichtsverfahren etc. der einzelnen Akteure bestehen bleiben sollten. UN-Organisationen, bilaterale Akteure und NGOs sollten die Länder, die eine Sozialpolitikreform eingeleitet oder auf der politischen Agenda priorisiert haben, weiterhin unterstützen, ihre sozialpolitischen Aufgaben zu bewältigen, beispielsweise die ILO im Bereich Beschäftigung und soziale Grundsicherung, die WHO im Bereich Gesundheit, UNICEF im Bereich Grundbildung etc. Regionale Organisationen wie in Lateinamerika die CEPAL, die vor allem in der Beschäftigung und Bildung die „Schlüssel zur Gleichheit" in Lateinamerika sieht[573], sollten weiterhin als Scharnier zwischen nationaler und globaler Ebene agieren. Auch NGOs, die teilweise über langjährige Erfahrungen in den Ländern verfügen, sollten weiterhin auf nationaler Ebene die Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen unterstützen. Um diese vielfältigen, meist entwicklungspolitischen Aktivitäten im sozial-

[571] Janus, Heiner/ Klingebiel, Stephan/ Paulo, Sebastian 2014: „Beyond Aid" und die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen 7/2014, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
[572] Ebenda.
[573] vgl. CEPAL 2015, S. 61.

politischen Bereich stärker im Sinne von aid/development effectiveness zu bündeln, müsste die reformierte oder neu geschaffene globale Institution mit Koordinationsfunktionen ausgestattet sein und neue Abstimmungsprozedere aushandeln. Wie bereits der DAC-Bericht von 2005 bestätigt, können mangelnde Kohärenz und Kooperation zwischen Gebern und ihren Politiken zu Nichterreichung von Zielen (Ineffektivität), Ressourcenverschwendung (Ineffizienz), Glaubwürdigkeitsverlust und Umsetzungsproblemen auf nationaler Ebene führen. Geber handeln trotz dieser Erkenntnisse oft weiterhin mit Partnerländern eigenständig TZ/FZ aus. Auch Dirk Messner kritisiert, dass „die institutionell-organisatorische Architektur des EZ-Systems nicht auf die Bewältigung komplexer Reformvorhaben ausgerichtet ist, sondern aus einem Nebeneinander multi- und bilateraler Organisationen besteht, die sich bisher nur unzureichend koordinieren und auf übergeordnete, kohärente Prinzipien zur Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung geeinigt haben“[574]. Durch eine Koordination, die über Informationsaustausch und Transparenz hinausgeht, ein homogeneres, abgestimmteres sozialpolitisches Angebot bzw. komplementäre Beiträge auf der Geberseite und Bündelung der Ressourcen könnten Staaten fokussierter unterstützt und eine größere Effektivität erreicht werden. Eventuell könnte auch, wie Messner und Faust bereits vor einigen Jahren vorgeschlagen haben, die Anzahl der EZ-Akteure, die in einem Land aktiv sind, reduziert und damit die Komplexität von Abstimmungsprozessen verringert werden.[575] Demgegenüber gilt Ownership als Voraussetzung für erfolgreiche EZ/IZ, aber viele Empfängerländer verfügen bisher über kein funktionierendes *aid management system*, das zwischen den EZ-Akteuren und der Regierung bzw. den Sektoren vermittelt. Die Reformschritte, die Messner für die deutsche Politik zur besseren Koordinierung internationaler Aufgabenbereiche formuliert - „Erarbeitung eines Überblicks über internationale Aktivitäten aller Ministerien, Kooperation zwischen den Ministerien, Prioritätenklärung“[576] - wären für viele Länder interessant und die globale sozialpolitische Institution sollte in diese Richtung beraten.

Neben der Koordination der sozialpolitischen (EZ-)Akteure sollte die globale Institution globale Partnerschaften, die Vernetzung sozialpolitischer Akteure (wie z.B. zum SPIAC-B) und globale Allianzen wie z.B. die globale Impfallianz GAVI zur Verbesserung des Zugangs zu Impfungen fördern, bei denen Regierungen, IOs, die Privatwirtschaft und die ZG zusammenarbeiten und gemeinsam Ziele verfolgen. Im Rahmen des SDG Ziels 17 (Globale Partnerschaften) könnten Initiativen gebündelt und gemeinsame sozialpolitische Aktivitäten ausgearbeitet werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der „Weltsozialorganisation“ sollte auf b) der sozialpolitischen Analyse, der Unterstützung bei der Umsetzung von globalen Zielen und Capacity Building in Ländern liegen. Länder sollten dabei unterstützt werden, die interne soziale Situation zu analysieren, soziale Risiken zu identifizieren und die Kosten alternativer Politik- und Finanzierungsoptionen zu ermitteln. Wie existierende Sicherungssysteme, z.B. in Brasilien, zeigen, kann schon

[574] Messner, Dirk/ Scholz, Imme 2005: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Baden-Baden, S. 15-38, hier S. 34.
[575] vgl. Faust, Jörg/ Messner, Dirk 2009: Entwicklungspolitik als Global Governance-Arena. Governance-Herausforderungen und die internationale Reformagenda, in: Breitmeier, Helmut/ Roth, Michéle/ Senghaas, Dieter (Hrsg.): Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch, Stiftung Entwicklung und Frieden, Baden-Baden, S. 213-233, hier S. 229.
[576] Messner 2001a, S. 28ff.

ein relativ geringes finanzielles Budget große Wirkungen entfalten. Nationale Fahrpläne zur Umsetzung globaler Ziele inklusive Indikatoren sollten gemeinsam mit den Ländern festgelegt und zur Umsetzung länderspezifisch Wissen und evidenzbasierte Erfahrungen zur Verfügung gestellt werden. Die globale Institution sollte den Aufbau sozialpolitischer Planungs-, Verwaltungs- und Managementkapazitäten und M&E-Systeme unterstützen (Capacity Building).

Ein dritter (vielleicht der wesentliche) Schwerpunkt sollte auf c) der Umsetzung und Fortentwicklung der globalen Sozialpolitik liegen, d.h. der Bündelung und Weiterentwicklung von bestehenden globalen sozialpolitischen Zielen und Normen; der Überwachung der Einhaltung und Umsetzung von Zielen und Normen in Ländern (u.a. über Berichte); dem Sammeln, Analysieren, Veröffentlichen und Verbreiten von Wissen bzw. Informationen, Statistiken und Berichten zur sozialen Sicherung, Armut etc. und der Unterstützung von Regimebildungsprozessen, Organisation von Weltsozialkonferenzen und Ausarbeitung von Vorlagen für Konventionen.

Aufgrund der hohen Problemkomplexität kann es keine globale, universell anwendbare sozialpolitische Strategie für alle Länder geben, aber die gemeinsamen globalen Ziele könnten sich zunächst an global etablierten Zielen ausrichten (SDGs, ILO-Empfehlungen etc.). Die MDGs haben sich z.B., trotz einiger Schwächen wie Unvollständigkeit, schwache Wirkungsorientierung und –messung, als einheitliches Zielsystem für Länder bewährt. Auch wenn die Sozialausgaben und -leistungen (Renten, CCTs etc.) weiterhin auf nationaler Ebene festgelegt werden, müsste es zudem eine globale Strategie gegen Sozialdumping geben, die Mindeststandards bzw. eine soziale Absicherung gegen die Risiken von Armut (z.B. über die Förderung universeller Ansätze und Steuerreformen) beinhaltet. Prozesse globaler Umverteilung bzw. zur global ausgewogeneren Wohlstandsverteilung, wie die Einrichtung des Global Social Trust der ILO, waren zwar wenig erfolgreich, aber ähnliche Versuche, wie die Kostenverteilung im Rahmen eines globalen Klimaschutzes, sollten im sozialpolitischen Bereich erneut diskutiert werden.

Darüber hinaus sollte die globale Institution die Einhaltung und Umsetzung von sozialpolitischen Vereinbarungen in den Ländern als Beobachter überwachen und darüber informieren, z.B. über Berichtsverfahren zum Stand der Umsetzung von Zielen und Normen (vorhandene Berichte existierender Organisationen müssten gebündelt werden). Zur besseren Umsetzung der Ziele könnten z.B. positive Anreize zur Zielerreichung geschaffen werden, eventuell über Zertifizierungen bis hin zu „erfolgsbasierten Konditionalitäten, die für Geber- und Empfängerländer gelten“[577]. Rechenschaftslegung und unabhängige Prüfungen sollten Geber- und Empfängerländer gleichermaßen betreffen. Über unabhängige, transparente und vergleichbare Evaluierungen könnten ferner systemweite Lern- und Diffusionsprozesse erreicht werden.[578]

Der Fokus der Fortentwicklung globaler Sozialpolitik sollte auf dem Aufbau von Wissensdatenbanken zu verschiedenen Themen (Grundsicherung, Gesundheit, Renten etc.) und der Förderung globaler Kommunikations- und Wissensnetzwerke liegen (Wissensgesellschaft). Vier Wissenspraktiken: Wissen sammeln, Wissen analysieren, Wissen verbreiten und anwenden, die

[577] Peters, Jörg 2015: Von Staaten, Märkten und Subventionen – Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung, in: Amelung, Adrian/ Fugger, Carina (Hrsg.): Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand, Stellschrauben für Post-2015 Development Goals, Sammelband zur Ringvorlesung im Wintersemester 2014/ 2015 an der Universität zu Köln, S. 54.
[578] vgl. Faust/ Messner 2009, S. 229.

Peter Burke in seinem Werk „Die Explosion des Wissens“[579] unterscheidet, sollten zukünftig von Bedeutung sein. Vor allem durch die Verbreitung von Wissen entstehen laut Burke grenzüberschreitende Kommunikationsräume.[580] Diese Kommunikationsräume wiederum verändern zunehmend den klassischen Nationalstaat und bestätigen damit Gunnar Folke Schupperts These, dass Kommunikation Auswirkungen auf den Staatswandel hat.[581] Die Ergebnisse der empirischen Studie am Beispiel Peru bestätigen die große Kraft von Kommunikation und Wissen für politisches Handeln. Demzufolge ist Wissen über Erfahrungen, Best-Practice, Innovationen, Risiken etc. inzwischen ein unverzichtbarer Bestandteil von Regierungshandeln. Wissen und Informationen schafft die Voraussetzung für Politikwandel auf nationaler Ebene und wird damit zunehmend wichtiger als Grundlage politischer Einflussnahme. Die Arbeit unterstreicht damit Dirk Messners Auffassung, dass „Wissen im 21. Jahrhundert zu einer zentralen Ressource internationaler Kooperation wird und gemeinsame Wissenskooperation akzeptiertes Wissen zu globalen Zukunftsfragen und damit Legitimation für gemeinsames Handeln schafft.“[582] Sie bekräftigt Messners Plädoyer dafür, dass Wissenskooperation einen neuen Stellenwert in der internationalen Kooperation einnehmen müsse.[583] Deshalb sollte die reformierte oder neu geschaffene globale Institution zunächst weniger als Normengeber aktiv werden, sondern vielmehr als Ebene, die als Wissensdatenbank, -netzwerk und Dialogplattform dient. Evers, Kaiser und Müller beschreiben schon im Jahr 2003 den Aufbau einer weltweiten Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Struktur zum Nutzen von Entwicklung[584] und führen die Tendenz der Homogenisierung von Wissen auf globaler Ebene darauf zurück, dass sich die Diskurse und Themen in der EZ immer mehr in internationalen Abkommen manifestieren.[585] Wissen, Daten, und Erfahrungen sollten für Länder noch stärker auf globaler Ebene transparent und zugänglich werden und Entwicklung durch den Zugang zu virtuellem Wissen gefördert werden. Über den Zugang zu Wissen hinaus sollten Länder auch die Möglichkeit haben, auf diesen virtuellen Plattformen z.B. über Erfolge und Probleme bei der Umsetzung von Sozialpolitiken und -programmen zu berichten und damit Orientierung für andere Länder zu bieten.

Die Wissensproduktion (Generierung), -analyse, -verbreitung und der Zugang (Nutzung) zu Lessons Learned, Best Practice-Berichten etc. sollte im Rahmen der Globalisierung von Informationen ein noch stärkerer Bestandteil der EZ/IZ werden bzw. zu den Grundpfeilern der Geber-Aktivitäten gehören. Die Arbeit zeigt, dass internationale Organisationen wichtige Elemente von globaler Sozialpolitik sind und dass ihr Output im sozialen Bereich z.B. Programme, aber

[579] Burke, Peter 2014: Die Explosion des Wissens. Von der Encyclopédie bis Wikipedia, Berlin.
[580] Ebenda.
[581] vgl. Schuppert, Gunnar Folke 2015: Wege in die moderne Welt. Globalisierung von Staatlichkeit als Kommunikationsgeschichte, Frankfurt am Main, S. 315.
[582] Messner, Dirk 2014: Wie kann globale Nachhaltigkeit gelingen? Review 2014. Außenpolitik weiter denken.
[583] Ebenda.
[584] vgl. Evers, Hans-Dieter/ Kaiser, Markus/ Müller, Christine 2003: Entwicklung durch Wissen: Eine neue globale Wissensarchitektur, in: Kaiser, Markus: Weltwissen: Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft, Bielefeld, S. 43-79, hier S. 44ff.
[585] Ebenda, S. 45.

auch „informationelle Aktivitäten“[586] sind. IOs dienen als „Informationssammelstelle, Erzeuger von Informationen und Informationsbörse.“[587] Informationen werden Ländern in Form von Berichten, Daten, Statistiken, Ranglisten oder Publikationen wie dem Human Development Report des UNDP zur Verfügung gestellt und bilden eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung effektiver sozialpolitischer Maßnahmen. Für die Weltbank, die das Konzept Wissensmanagement bereits im Jahr 1996 aufgriff, ist das Thema seither von großer Relevanz. *„We have been in the business of researching and disseminating the lessons of development for a long time. But the revolution in information technology increases the potential value of these efforts by vastly extending their reach. To capture this potential, we need to invest in the necessary systems, in Washington and worldwide, that will enhance our ability to gather development information and experience, and share it with our clients”* (James David Wolfensohn im Oktober 1996). Heute gilt die Weltbank als die EZ-Institution mit dem vollständigsten Wissensmanagement bzw. als globale knowledge bank[588], der es um *creating, sharing* und *applying* knowledge geht. Alle bi- und multilateralen Akteure verfügen über unterschiedliches Wissen (Länder-, Sektor-, Methoden- und Erfahrungswissen) und haben zur internen Wissensproduktion und -nutzung ein internes Wissensmanagement. Diese Wissensdatenbanken, die meist noch in den Händen der einzelnen Geber liegen, sollten gebündelt und diffundiert werden.

Da zwischen globalem Wissen und lokalem Erfahrungswissen nach wie vor Asymmetrien bestehen, sollte bei der globalen Wissensproduktion kulturelle Diversität und Transdisziplinarität bzw. die Kooperation mit Stakeholdern eine größere Rolle spielen. Die EZ-Agenturen bzw. ihre Experten sollten stärker als Wissenserzeuger und -vermittler zwischen globaler, nationaler und lokaler Ebene arbeiten. Ziel sollte die Generierung von gemeinsamem Wissen sein, das genutzt werden kann, um die eigene Politik zu reflektieren oder zu evaluieren. Auch Universitäten, in denen relevantes sozialpolitisches Wissen produziert wird, sollten einbezogen werden.

Im Vergleich zu anderen Politikfeldern existieren im Bereich globaler Sozialpolitik wenige „Think Tanks“, die zu sozialen Themen forschen, die Öffentlichkeit und politische Akteure informieren und beraten. Da Wissenschaftler, die sich mit den Zielen, Strategien und Ergebnissen globaler Sozialpolitik beschäftigen, über kognitives Wissen verfügen und gesellschaftliche Akteure mobilisieren können, sollte die Kooperation zwischen der Wissenschaft, Regierungen und der IZ intensiviert und strukturiert werden. Wissenschaftler sollten ihre Erkenntnisse hinsichtlich sozialpolitischer Problemlösungen weitergeben und stärker als Quelle für politisches Handeln einbezogen werden. Wissensgemeinschaften bzw. Expertennetzwerke sollten eine größere Rolle für sozialpolitische transnationale Lernprozesse spielen. Haas schreibt bereits im Jahr 1992, dass die Existenz transnationaler *epistemic communities* kooperationsfördernd sein kann.[589] Denkbar wäre auch im sozialpolitischen Bereich ein wissenschaftliches Gremium wie der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate

[586] Rittberger, Volker/ Zangl, Bernhard 2006: International Organization – Polity, Politics and Policies, Basingstoke/ New York, S. 61.
[587] Rittberger/ Kruck/ Romund 2010, S. 224.
[588] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/0,,contentMDK:20212624~menuPK:575902~pagePK:209023~piPK:207535~theSitePK:213799,00.html (28.01.2016)
[589] vgl. Haas, Peter 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, S. 1-35.

Change, IPCC). Der IPCC[590], der von der Weltorganisation für Meteorologie und dem Umweltprogramm der VN (UNEP) ins Leben gerufen wurde, ist ein Gremium, das aus Regierungen, Wissenschaftlern und „den Menschen" besteht und als globale Informationsquelle über Klimaänderungen dienen soll.[591] Das IPCC trägt die aktuelle Literatur, die weltweit zum Thema publiziert wird, zusammen und bewertet sie. Wissenschaftliche Gremien wie das IPCC üben über ihre wissenschaftliche Kompetenz einen zunehmenden Einfluss auf Weltpolitik aus. Eine solche Institution könnte globale sozialpolitische Trends aufzeigen, den wissenschaftlichen Sachstand zu sozialen Themen feststellen, Wissen verständlich verarbeiten und ihre Arbeitsergebnisse an Verhandlungsgremien und die transnationale Öffentlichkeit geben. Um in der Öffentlichkeit ein Problembewusstsein und mehr Verständnis für die Notwendigkeit sozialpolitischer Reformen zu fördern, sollten globale öffentliche Medien zum Thema Sozialpolitik, die sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene zur Meinungsbildung beitragen und über die Verbreitung von Problembewusstsein mitbestimmen, fokussierter aufgebaut werden.

Neben der Produktion, Analyse und Bereitstellung von Wissen sollte der Fokus auf der Anwendung bzw. Umsetzung von Wissen liegen. Die Arbeit zeigt, dass sich große Probleme im Bereich der Umsetzung von Wissen ergeben. *„Wenn transnationale Lernprozesse das Land nicht zum Handeln befähigen, wird es immer von der Gebergemeinschaft abhängen."* **27 (E)** Weil auch globale Probleme meist lokale Wurzeln haben, muss das Wissen vor der Umsetzung den Gegebenheiten des Landes entsprechend ausgestaltet werden. Deshalb sollte es fokussierter um die Unterstützung bei der Selektion, der Anpassung an den lokalen Kontext und die Umsetzung von Wissen in politische Handlungen gehen. Das bedeutet für die EZ-Akteure, dass sie ihre Instrumente und modes of delivery (Leistungserbringung) dahingehend ausbauen müssen.

Die Arbeit bestätigt die bedeutende Rolle von Süd-Süd-Kooperation für Politikdiffusion, deshalb sollte die Vernetzung und die Schaffung globaler Dialogräume zum Wissensaustausch ein noch wichtigerer Bestandteil der EZ/IZ werden. Sowohl multi- als auch bilaterale Geber fördern bereits den Austausch zwischen Staaten, der Informationskosten reduziert, Entscheidungsprozesse erleichtert etc. Erfahrene Länder, change agents und „Pioniere des Wandels"[592], die sich mit Themen intensiv auseinandersetzen, sollten noch stärker in die Wissensvermittlung einbezogen und in Ländern als Promotoren für Themen eingesetzt werden. Auch gegenseitige „peer review"-Prozesse sozialpolitischer Maßnahmen sind denkbar. Bzgl. der Süd-Süd Kooperation zu Sozialpolitik und Armutsbekämpfung gehört die Weltbank ebenfalls zu den erfahrensten Akteuren und könnte dabei helfen, nach weiteren institutionellen Möglichkeiten zu suchen, die es Ländern mit ähnlichen Problemen erlauben, Informationen zu nationalen Systemen und Erfahrungen mit Lösungsansätzen, Erfolgs- und Misserfolgsgeschichten auszutauschen.

Neben der Koordinierung der zahlreichen global aktiven sozialpolitischen Akteure und der Umsetzung und Fortentwicklung globaler Sozialpolitik mit einem Fokus auf Wissensmanagement

[590] http://www.ipcc.ch (02.12.2015)
[591] http://www.de-ipcc.de/de/119.php#Mandat (02.12.2015)
[592] Der Begriff „Pioniere des Wandels" wurde vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) im Hauptgutachten 2011 benutzt; Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen WGBU 2011: Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin.

und globaler Kooperation scheint die Weiterentwicklung internationaler Sozialregime mittel- bis langfristig ein hoffnungsvoller Ansatz zu sein, um auf die globalen sozialen Herausforderungen zu reagieren. Michael Zürn unterscheidet zwei Grundtypen von Autoritäten in Global Governance-Prozessen (vgl. Kapitel IV, 3.4): die Autorität zu interpretieren und die Autorität Entscheidungen zu treffen. Der erste Typ, den Zürn epistemistische Autorität nennt, der Interpretationen verfasst und auf Fachwissen und moralischer Integrität beruht[593], ist im sozialpolitischen Bereich bereits in verschiedensten Formen gegenwärtig. Der zweite Typ der politischen Autorität, der Regeln und Normen formuliert (Regime), ist im sozialpolitischen Bereich hingegen noch nicht sehr ausgeprägt. In der Foschungsarbeit wird deutlich, dass auf dem Feld globaler Entwicklungs- und Sozialpolitik bereits zahlreiche weiche GG-Instrumente, wie z.B. die MDGs und SDGs, ILO-Empfehlungen und Erklärungen zur Aid Effectiveness existieren, die von Peru weitgehend akzeptiert und umgesetzt werden. Insgesamt existieren jedoch im Bereich der globalen Sozialpolitik wenig starke Normen und Regeln bzw. oft behalten diese deklamatorischen Charakter und den freiwilligen Selbstverpflichtungen kommen die Unterzeichnerstaaten begrenzt nach. „Regime, die die Keimzellen bilden, aus denen sich international tragfähige Säulen von Global Governance entwickeln“[594] bzw. die Herstellung eines globalen sozialpolitischen Konsenses, sollte deshalb ein mittel- bis langfristiges Ziel sein. UN-Konferenzen könnten zunächst genutzt werden, um das Thema transnationale Kooperation und Lernen im Bereich Sozialpolitik zu besprechen. Die Phase transnationaler Lern- und Kooperationsprozesse könnte eine Übergangsphase darstellen, auf die dann, wie in GG-Ansätzen bereits „vorgedacht“, problemfeldbezogene Regimebildungsprozesse folgen, d.h. dass sich aus dem soft law im Laufe der Zeit völkerrechtlich verbindliche Normen entwickeln. Dabei sollte nicht unterschätzt werden, dass die gemeinsame Zieldefinition im Rahmen von Regimen u.a. aufgrund der kulturellen Heterogenität der Länder erschwert wird. Da in dynamischen GG-Prozessen die Ziele meist erst im Prozess ausgehandelt werden, d.h. Regime sich nicht gezielt aufbauen lassen, schlägt Edgar Grande vor, die Politics-Dimension stärker in die Governance-Theorie zu integrieren.[595]

An dieser Stelle darf nicht außer Acht gelassen werden, dass mit der teilweisen Übergabe der oben genannten Kompetenzen und Aufgabenbereiche, und damit wichtiger Probleme wie Armut und Entwicklungsdisparitäten an eine globale Institution, neue Probleme und Machtasymmetrien geschaffen werden können. Aus diesem Grund sollten auf globaler Ebene innovative Mechanismen zur Prävention von Machtungleichgewichten entwickelt werden. Eine globale sozialpolitische Institution und die Themen und Verfahren globaler Sozialpolitik müssten von einer möglichst großen Zahl von Mitgliedern der internationalen Staatengemeinschaft (u.a. G20) gestaltet werden und die ZG, Privatwirtschaft und Wissenschaft einbeziehen (globaler Multistakeholder-Ansatz). NGOs, die seit Jahren globale sozialpolitische Prozesse mitgestalten, bei der Erarbeitung globaler Ziele beteiligt waren (SDGs, ILO-Empfehlungen etc.) und in vielen

[593] vgl. Zürn 2015, S. 328.
[594] Messner/ Nuscheler 1997, S. 360.
[595] vgl. Grande 2012, S. 584.

Ländern helfen, Wissen zu verbreiten und damit wichtige Governance-Beiträge leisten, müssen verstärkt in GG-Prozesse einbezogen oder „gar mit Governance-Aufgaben betraut werden“[596].

2.1 Wie ist globale Sozialpolitik mit nationaler Souveränität und dem MES in Einklang zu bringen?

> *„In der heutigen Welt können wir es uns nicht leisten, in der Isolation zu leben. Darum sollte man drei Sprachen haben: eine regionale, eine nationale und eine internationale.“*
> ***Indira Gandhi, 1966-1977 und 1980-1984 Premierministerin Indiens***

Das Beispiel Peru zeigt, das MLG-Prozesse zu keinem signifikanten Steuerungsverlust von Nationalstaaten führen müssen. In den aktuellen Interaktionen zwischen globaler und nationaler Ebene existieren Interdependenzen, aber keine übergeordnete hierarchische Instanz. Dennoch kann nicht generell von einer hierarchiefreien Mehrebenenverflechtung ausgegangen werden. Obwohl bekannt ist, dass mangelhafte Partizipation an globalen Entscheidungen dazu führen kann, dass Beschlüsse von Staaten zögerlich akzeptiert und umgesetzt werden, spielten lange Zeit Entwicklungsländer in internationalen Verhandlungen über sozialpolitische Themen keine große Rolle und ihr Einfluss auf das globale Agenda-setting und Lösungsstrategien war gering. Im Bereich der Armutsbekämpfung ging es z.B. Ende der 1990er Jahre um rein multilaterale Beschlüsse wie die PRS und PRSP, die von Entwicklungsländern umzusetzen waren. Am Beispiel Peru wird deutlich, dass auch globale Ziele wie die MDGs und die Aid Effectiveness-Agenda vor allem durch multilaterale Akteure gesetzt wurden. Den VN wurden lange Zeit Kompetenzen übertragen, die Auswirkungen auf nationaler Ebene hatten, während Entwicklungsländer in globalen politischen Räumen nicht genügend präsent waren und globale Sozialpolitik ihre Souveränität relativierte „die von der Fähigkeit des Staates abhängt, seine eigenen Grenzen gegenüber der Außenwelt zu kontrollieren“[597]. Partizipation, d.h. die gemeinsame Problemanalyse und Strategieentwicklung, spielt erst in den letzten Jahren eine größere Rolle. Den Aussagen peruanischer Experten zufolge wird erst mit den SDGs den Entwicklungsländern die Möglichkeit eingeräumt, ihre Interessen und Ideen aktiv in den globalen Politikdialog einzubringen.

„Sozialpolitik im 21. Jahrhundert ist eine Mehrebenenpolitik und mehrere Handlungsräume sind vertikal verschachtelt“[598], deshalb müssen zukünftig für globale Probleme wie wachsende Entwicklungsdisparitäten und Armut gemeinsam kreative, innovative Problemlösungen, d.h. Strategien, Ziele, Maßnahmen auf allen Handlungsebenen im MES, d.h. auf globaler, nationaler und lokaler Ebene, erarbeitet werden (Mehrebenenansatz). Obwohl der Nationalstaat das zentrale Scharnier bleibt, der nach wie vor entscheidet, welche globalen Normen, Strategien und Ziele national umgesetzt werden, haben der Agenda 21-Prozess und die Umsetzung der MDGs gezeigt, dass Handlungsempfehlungen auf allen Ebenen des MES und die aktive Mitar-

[596] Breitmeier, Helmut/ Roth, Michéle/ Senghaas, Dieter 2009: Noch ein weiter Weg zu angemessenen Ordnungsstrukturen, in: dies. (Hrsg.): Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch, Stiftung Entwicklung und Frieden, Baden-Baden, S. 237-242, S. 241.
[597] Scharpf 2000, S. 336.
[598] Busemeyer/ Ebbinghaus/ Leibfried/ Mayer-Ahuja/ Obinger/ Pfau-Effinger (Hrsg.) 2013, S. 37.

beit von Regierungen, nationalen Interessengruppen, der lokalen Ebene etc. notwendig sind. Es sollte nach neuen, innovativen Kooperationsmodellen zur Konsensfindung über Problemlösungen im MES gesucht werden, die nationale Souveränität nicht mindert und horizontale Beziehungen stärkt. Entwicklungsländer, die maßgeblich über den Erfolg/ Misserfolg bei der Bekämpfung von Armut und Ungleichheiten entscheiden, müssen bei der Gestaltung globaler Regelwerke gleichermaßen beteiligt werden. Es geht um die Partizipation der Länder im MES globaler Kooperation. Globale Sozialpolitikkooperation erfordert also eine Stärkung demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse bzw. neue Partizipationsformen. Auch Betroffene und nichtstaatliche Akteure sollten über Partizipationskanäle in den Prozess der Formulierung globaler sozialpolitischer Konzepte und Abkommen, die Festlegung von Zielen und Indikatoren und die Implementierung eingebunden werden. In den letzten Jahren hat sich die gemeinsame Problembearbeitung und Entscheidungsfindung von öffentlichen, nichtstaatlichen und privaten Akteuren im VN-System verbessert und es wurde versucht, die Distanz zwischen Regierenden und Regierten zu reduzieren. Ein Beispiel ist das im ECOSOC im Jahr 2007 eingerichtete EZ-Forum („Development Cooperation Forum", DCF), im Rahmen dessen sich alle zwei Jahre staatliche und nichtstaatliche Akteure der EZ zu Beratungen treffen. Trotz dieser Tendenzen besteht weiterhin die Gefahr, dass in Global Social Governance-Prozessen die jeweiligen nationalen Besonderheiten aus dem Blick geraten. Brühl und Nölke kritisieren die eurozentristische Sichtweise auf globale Sozialpolitik, die die „lokale oder regionale Ebene wenig beleuchtet" und „religiöse oder familienbasierte sozialpolitische Praxen nicht berücksichtigt"[599]. Die vielen Facetten von Armut und sozialer Unsicherheit machen, neben der Integration von Mehrebenen, „place-based-aproaches"[600] notwendig. Bei der Entwicklung von globalen sozialpolitischen Strategien und Zielen müssen nationale Entwicklungen und Bedürfnisse noch stärker Berücksichtigung finden. Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass es sozialpolitische Maßnahmen und Modelle gibt, die in bestimmten Kontexten gut funktionieren und für andere Länder ungeeignet sind. Da soziale Probleme regional und lokal unterschiedlich sind, erfordert die globale Problembearbeitung viel Kontextsensibilität. Global Social Governance-Konzepte sollten deshalb noch stärker aus einer Süd-Perspektive formuliert werden und das Ergebnis eines konzertierten, transparenten, ebenenübergreifenden Austauschs sein, damit die Länder die globalen Entscheidungen als angemessen betrachten können. Gemeinsame Monitoring-Systeme könnten die Länder, zivilgesellschaftliche und private Akteure und Zielgruppen noch stärker in die Qualitätssicherung einbinden und damit einen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten.

2.2 Globale Sozialpolitik als Teil einer globalen Strukturpolitik

[599] Brühl/ Nölke 2009, S. 150.
[600] Pottier, Johan/ Bicker, Alan/ Sillitoe, Paul (Hrsg.) 2003: Negotiating Local Knowledge. London.

„Angesichts der real existierenden, auch der sich in Teilbereichen zuspitzenden Weltprobleme bleibt Global Governance bzw. Weltordnungspolitik eine nicht hintergehbare Zielgrösse."[601]

Die Arbeit liefert einen empirischen Beleg dafür, dass globale soziale Zusammenhänge immer komplexer werden und es sich bei globaler Sozialpolitik um eine Mehrebenenpolitik handelt, bei der die Ebenen miteinander interagieren (strukturelle Komplexität durch den mehrstufigen Aufbau bzw. durch vertikale Differenzierung nach Mayntz[602]). In der Untersuchung, die vor allem die Beziehungen bzw. Interdependenzen der nationalen und globalen Ebene betrachtet, wird außerdem deutlich, dass auf der nationalen und globalen Ebene auch systemische Interdependenzen existieren, die durch das Zusammenspiel zwischen ökonomischen, ökologischen und politischen Prozessen entstehen (Komplexität durch systemische Interdependenz nach Mayntz[603]). Am Beispiel Peru wird z.B. deutlich, dass auf nationaler Ebene bedeutende Wechselbeziehungen zwischen der Wirtschaft bzw. dem Wirtschaftswachstum und der Gestaltung des sozialen Sicherungssystems bestehen. Auf globaler Ebene hängt Sozialpolitik auch von der Weltwirtschaft ab, beispielsweise stellt eine Ausgestaltung der internationalen Finanzarchitektur, die auch den Bedürfnissen der Entwicklungs- und Schwellenländern Rechnung trägt, eine wichtige Basis für sozialpolitische Veränderungen dar. Globale Sozialpolitik wiederum kann Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte und das Wirtschaftswachstum haben. Aufgrund dieser systemischen Interdependenzen sollte globale Sozialpolitik politikfeldübergreifend sein und in globale Strukturbildung einbezogen werden, d.h. neben der Stabilisierung globaler Gemeinschaftsgüter (Erdsystem, Finanzmärkte) sollte globale Sozialpolitik stärker gefördert werden. Die Forderung nach globaler Strukturpolitik wird seit langem von einigen Wissenschaftlern unterstützt. Dirk Messner schlug bereits im Jahr 2005 die Weiterentwicklung von Entwicklungspolitik „durch eine stärkere internationale Koordinierung, weg von einer Projektpolitik hin zu einer globalen Strukturpolitik"[604] vor. Auch Franz Nuscheler plädiert für eine globale Strukturpolitik und stärkere globale Zusammenarbeit.[605] Eine globale Sozialpolitik, die globale ökonomische und ökologischen Prozesse (Klimawandel etc.) einbezieht erfordert eine komplexe politikfeldübergreifende Koordination und die Verknüpfung verschiedener globaler Ziele bzw. Regime, z.B. die Verzahnung von ILO-Abkommen und anderen globalen sozialpolitischen Zielen mit WTO-Regelungen. Die Agenda 2030, die Ziele unterschiedlicher Politikfelder beinhaltet und „die Grundlage dafür schafft, weltweite wirtschaftliche Fortschritte im Einklang mit sozialer Gerechtigkeit und im Rahmen der ökologischen Grenzen der Erde zu gestalten"[606], ist ein guter Schritt in diese Richtung. Auch die EZ/IZ sollte zukünftig konzeptionell noch stärker auf die globalen ökonomischen, politischen und sozialen Veränderungen ausgerichtet werden, d.h. Armutsorientierung stärker mit Klimaverträglichkeit verzahnen etc. Trotz der institutionellen,

[601] Breitmeier, Helmut / Roth, Michéle / Senghaas, Dieter 2009: Noch ein weiter Weg zu angemessenen Ordnungsstrukturen, in: dies. (Hrsg.): Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch, Stiftung Entwicklung und Frieden, Baden-Baden, S. 237-242, S. 242.
[602] vgl. Mayntz 2009b, S. 91.
[603] Ebenda.
[604] Messner 2005, S. 39.
[605] vgl. Nuscheler, Franz 2007: Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik? Aus Politik und Zeitgeschichte APUZ 48/2007.
[606] http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html (18.09.2016)

finanziellen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen sollte sich globale Sozialpolitik langfristig über die Verknüpfung mit anderen Politikfeldern stärker von der Symptombekämpfung zur Resilienz bzw. Vorsorge bewegen mit dem Ziel, ökologisch, ökonomisch und sozial intakte Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen sicher zu stellen.

XIII Literaturliste

Abugattás Fatule, Javier 2010: Integración de políticas nacionales en el Perú. Aprendiendo de experiencias como funcionario público 2005-2006, Lima, Peru.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) 2013: Perú: Plan Anual de la Cooperación Internacional 2013, Lima, Peru.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) 2014: Perú: Orientación Básica sobre el Acceso a la Cooperación Internacional No Reembolsable, Lima, Peru.

Altvater, Elmar 1991: Die Zukunft des Marktes, Münster.

Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.

Aramburú, Carlos 2013: Políticas Sociales en el Perú, Lima, Peru.

Arbeitsgruppe „Global Governance" der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", 2001: Global Governance, in: Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten". Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6910, 21.09.2001, S. 105-120.

Arendt, Hannah 1970: On Violence, New York.

Arendt, Hannah 2003: Macht und Gewalt, München, Zürich, 15. Auflage, (Originalausgabe: *On Violence,* New York 1970).

Arnold, Catherine/ Conway, Tim/ Greenslade, Matthew 2011: Cash Transfers Literature Review, Department for International Development (DFID), London.

Ashoff, Guido 2008: Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland? Analysen und Stellungnahmen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, S. 1-4.

Bachelet, Michelle (Hrsg.) 2011: Social protection floor for a fair and inclusive globalization (Report of the Social Protection Floor Advisory Group), ILO, Genf.

Banco Mundial/ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento 2007: Protección Social en el Perú. ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres? Lima, Washington DC.

Bandelow, Niels C. 2003: Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung, in: Maier, Matthias Leonhard/ Hurrelmann, Achim/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, S. 98-121.

Barr, Nicholas/ Diamond, Peter 2009: Pension Reform: A Short Guide, Oxford.

Barrientos, Armando/ Lloyd-Sherlock, Peter 2002: Non-Contributory Pensions and Social Protection, Issues in Social Protection, ILO, Genf.

Barrientos, Armando 2003: What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No. 33, Manchester.

Barrientos, Armando 2012: Accounting for change in Latin America´s welfare regime, in: Burchardt, Hans Jürgen/ Tittor, Anne/ Weinmann, Nico (Hrsg.): Sozialpolitik in globaler Perspektive, Frankfurt am Main, S. 199- 139.

Benda-Beckmann, Franz von u.a. (Hrsg.) 1988: Between Kinship and the States: Social Security and Law in Developing Countries, Dordrecht.

Bennet, Colin/ Howlett, Michael 1992: The lessons of learning: Reconciling theories of policy-learning and policy change, in: Policy Science, 25 (3): S. 275-294.

Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.) 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main.

Benz, Arthur (Hrsg.) 2004: Governance. Regieren in komplexen Regelsytemen. Eine Einführung, Wiesbaden.

Benz, Arthur 2004: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrgs.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 125-146.

Benz, Arthur 2005: Governance in Mehrebenensystemen, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 95-120.

Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg 2007: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9-25.

Benz, Arthur/ Dose, Nicolai 2010: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in: dies. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 13-36.

Benz, Arthur 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 111-135.

Benz, Arthur/ Dose, Nicolai 2010: Von der Governance-Analyse zur Policytheorie, in: dies. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 251-276.

Bernedo Alvarado, Jorge 1998: Visión integral del sindicalismo en el Perú, in: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Hrsg.): El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina, Buenos Aires, S. 239-296.

Bertranou, Fabio/ van Ginneken, Wouter/ Solorio, Carmen 2004: The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay, in: International Social Security Review 57, S. 3-18.

Betz, Joachim 1998: Globalisierung und nationale Sozialpolitik, in: Nord-Süd aktuell 3/98, S. 449-457.

Betz, Joachim 2000: Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung, in: Nord-Süd aktuell, 14 (1), S. 112-119.

Betz, Joachim 2004: Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Ein Überblick, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 7-31.

Beyer, Jürgen 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Heft 1, S. 5-21.

Beyme, Klaus von 1986: Die politischen Theorien der Gegenwart, München.

Blum, Sonja/ Schubert, Klaus 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden.

Bourdieu, Pierre 1993: Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, Frankfurt am Main.

Boris, Dieter 2001: Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts, Hamburg.

Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Schrader, Lutz/ Stock, Christian/ Wahl, Peter 2000: Global Governance: Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster.

Breitmeier, Helmut/ Roth, Michéle/ Senghaas, Dieter 2009: Noch ein weiter Weg zu angemessenen Ordnungstrukturen, in: dies. (Hrsg.): Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch, Stiftung Entwicklung und Frieden, Baden-Baden, S. 237-242.

Breitmeier, Helmut 2009: Weltordnungspoltik in sektoraler Perspektive: Effektives, gerechtes und demokratisches Regieren?, in: Breitmeier, Helmut/ Roth, Michèle/ Senghaas, Dieter (Hrsg.): Sektorale Weltordnungspolitik: Effektiv, gerecht und demokratisch?, Baden-Baden, S. 15-27.

Brock, Lothar/ Albert, Mathias 1995: Eingrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2:2, S. 259-285.

Brunnengräber, Achim/ Walk, Heike 2007: Der Mehrwert der Mehrebenenbetrachtung, in: dies. (Hrsg.): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden, S. 17-31.

Brunnengräber, Achim/ Burchardt, Hans-Jürgen/ Görg, Christoph (Hrsg.) 2008: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik, Baden-Baden.

Brühl, Tanja/ Nölke, Andreas 2009: Spurensuche: Fragmente globaler Sozialpolitik, in: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 114/115, S. 149-167.

Brühl, Tanja/ Rosert, Elvira 2014: Die UNO und Global Governance, Wiesbaden.

Bulmer, Simon J. 1994: Institutions and Policy Change in the European Communities: The Case of Merge Control, in: Public Administration 72.3, S. 423–444.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2009: Sektorkonzept Soziale Sicherung, BMZ Konzepte 180, Bonn.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2001: Aktionsprogramm 2015: Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn.

Burchardt, Hans-Jürgen 2004: Neue Konturen in der internationalen Sozialpolitik: Paradigmenwechsel am Horizont?, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden, S. 111-130.

Burchardt, Hans-Jürgen 2005: Die internationalen Sozialfonds auf dem Wege ins 21. Jahrhundert, in: Lateinamerika Analysen Nr. 10, Februar 2005, Hamburg, S. 76-92.

Burchardt, Hans-Jürgen/ Ernst, Tanja/ Isidoro Losada, Ana María 2007: More levels than governance. Transnationale Mehrebenenpolitik am Beispiel lateinamerikanischer Sozialfonds, in: Brunnengräber, Achim/ Walk, Heike (Hrsg.) 2007: Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt, Baden-Baden, S. 251-277.

Burchardt, Hans Jürgen/ Tittor, Anne/ Weinmann, Nico 2012: Sozialpolitik in globaler Perspektive: Zu den Herausforderungen eines Forschungsfeldes, in: dies. (Hrsg.): Sozialpolitik in globaler Perspektive. Asien, Afrika und Lateinamerika, Frankfurt am Main, New York, S. 9-35.

Burchhard, Hans-Jürgen/ Tittor, Anne/ Weinmann, Nico 2012 (Hrsg.): Sozialpolitik in globaler Perspektive. Asien, Afrika und Lateinamerika, Frankfurt am Main, New York.

Burchardt, Hans-Jürgen/ Peters, Stefan 2015: Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten, in: dies. (Hrsg.): Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten, Frankfurt am Main/ New York.

Burke, Peter 2014: Die Explosion des Wissens. Von der Encyclopédie bis Wikipedia, Berlin.

Busemeyer, Marius/ Ebbinghaus, Bernhard/ Leibfried, Stephan/ Mayer-Ahuja, Nicole/ Obinger, Herbert/ Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.) 2013: Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main.

Chapman, Katie 2006: Using social transfers to scale up equitable access to education and health services, Background Paper, DFID Policy Division, London.

Cichon, Michael/ Schildberg, Cäcilie/ Theemann, Yvonne 2014: Social Protection Floors. Chancen der Umsetzung, Internationale Politikanalyse, Friedrich Ebert Stiftung.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015: Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima 2.-4.11.2015.

Commission on Global Governance/ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) 1994: Nachbarn in einer Welt, Bonn.

Contraloria General de la República 2014: Estudio del proceso de descentralización en el Perú, Lima-Perú.

Cortez, David/ Wagner, Heike 2013: El buen vivir – ein alternatives Entwicklungsparadigma? in: Burchardt, Hans-Jürgen/ Dietz, Kristina/ Öhlschläger, Rainer (Hrsg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika, Baden-Baden, S. 61-78.

Curbach, Janina 2003: Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken, Opladen.

Czempiel, Ernst-Otto 1981: Internationale Politik: ein Konfliktmodell, Paderborn.

Czempiel, Ernst-Otto 1993: Weltpolitik im Umbruch, 2. neu bearbeitete Auflage, München.

Daase, Christopher/ Deitelhoff, Nicole 2015: Jenseits der Anarchie: Widerstand und Herrschaft im internationalen System, Politische Vierteljahresschrift (PVS), 56. Jg., 2/ 2015.

Development Assistance Committee (DAC) 1996: Shaping the 21th Century: The Contribution of Development Cooperation, Paris.

Deacon, Bob/ Hulse, Michell/ Stubbs, Paul 1997: Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare, London.

Deacon, Bob 2000: Globalisation: A Threat to Equitable Social Provision? in: IDS bulletin 31/4, S. 32-41.

Deacon, Bob 2005: From “Safety Nets“ back to “Universal Social Provision”. Global Social Policy 5, S. 19-28.

Deacon, Bob 2007: Global social Policy and Governance, Los Angeles.

Deacon, Bob 2013: Sozialer Basisschutz und globale Sozial-Governance: Hin zu politischer Synergie und Zusammenarbeit unter internationalen Organisationen, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 66, 2-4/2013, Universität Sheffield, Vereinigtes Königreich.

Dierkes, Meinolf/ Zapf, Wolfgang 1994: Institutionenvergleich und Institutionendynamik: Einleitende Überlegungen, in: dies. (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, WZB-Jahrbuch, Berlin.

Dirección General de Estadística e Informática del MINSA und MCLCP 2012: Altera: Situación de la vacunación a los menores de 3 años, Lima, Peru.

Dobner, Petra 2010: Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance, Berlin.

Dolowitz, David/ Marsh, David 1996: Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, in: Political Studies 44.2., S. 343-357.

Dolowitz, David/ Marsh, David 2000: Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance 13 (1), S. 5-24.

Dombois, Rainer 1998: Wohlfahrtsmix und kombinierte Strategien sozialer Sicherung, in: Peripherie 17/69-70, S. 46-66.

Donner-Reichle, Carola 2000: Elemente einer globalen Sozialpolitik, in: Nord-Süd Aktuell, 14:1, S. 95-101.

Drezner, Daniel 2001: Globalization and Policy Convergence, in: International Studies Review 3. 1, S. 53-78.

Duina, Francesco/ Nedergaard, Peter 2010: Learning in International Governmental Organizations, Global Social Policy 10 (2), S 193-217.

Duran-Valverde, Fabio 2002: Anti-poverty programmes in Costa Rica: the non-contributory pension scheme, ESS Paper No. 8., ILO, Geneva.

Durand, Francisco 2012: El debate sobre la captura del Estado peruano. Perú Hoy, La gran continuidad, Lima, Desco, S. 19-56.

Dye, Thomas 1972: Unterstanding Public Policy, Englewood Cliffs.

Dye, Thomas 1976: Policy Analysis, Tuscaloosa.

Easton, David 1953: The Political System, New York.

Esping-Andersen, Gosta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzenden. Europäischer Rat in Lissabon 23-24 März 2000, Brüssel.

Evans, Mark/ Davies, Jonathan 1999: Understanding Policy Transfers: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective, in: Public Administration 77.2, S. 361-385.

Evers, Hans-Dieter/ Kaiser, Markus/ Müller, Christine 2003: Entwicklung durch Wissen: Eine neue globale Wissensarchitektur, in: Kaiser, Markus: Weltwissen: Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft, Bielefeld, S. 43-79.

Faust, Jörg/ Lauth, Hans-Joachim / Muno, Wolfgang 2004: Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika: Querschnittsvergleich und Fallstudien, in: Croissant, Aurel/ Erdmann, Gero/ Rüb, Friedbert (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien, Opladen.

Faust, Jörg/ Lauth, Hans-Joachim 2006: Politikfeldanalyse, in: Mols, Manfred/ Lauth, Hans-Joachim/ Wagner, Christian (Hrsg.) Politikwissenschaft. Eine Einführung, Paderborn, S. 289-314.

Faust, Jörg/ Messner, Dirk 2009: Entwicklungspolitik als Global Governance-Arena. Governance-Herausforderungen und die internationale Reformagenda, in: Breitmeier, Helmut/ Roth, Michèle/ Senghaas, Dieter (Hrsg.): Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch, Stiftung Entwicklung und Frieden, Baden-Baden, S. 213-233.

Filipic´, Ursula 2000: Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau, in: Kurswechsel 3, S. 44-55.

Fischer, Robert 2007: Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union?, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens, Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 38/ 2007, Wiesbaden, S. 348-374.

Flassbeck, Heiner 2015: Der Staat und die globale Krise: Blockaden und Perspektiven, in: Burchardt, Hans-Jürgen/ Peters, Stefan (Hrsg.) Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten, Frankfurt am Main/ New York, S. 85-97.

Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996: Weltgesellschaft –Identifizierung eines „Phantoms“, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 37, Heft 1, S. 238-242.

Fuchs, Doris 2007: Determinanten der Diffusion: Eine empirische Analyse politikfeldübergreifender Dynamiken, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens, Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 38, Wiesbaden.

Fues, Thomas 2000: Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien, INEF-Report, 44, S. 6-14.

Fues, Thomas 2001: Der Kopenhagen-Prozess und die Weltsozialordnung, in: Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte: Die Weltkonferenzen er 90er Jahre. Baustellen für global Governance, Bonn, S. 158-190.

Fues, Thomas/ Klingebiel, Stephan 2007: Multilaterale Entwicklungspolitik: Die Rolle der Vereinten Nationen, in: Volger, Helmut (Hrsg.): Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München, S. 219-241.

Fues, Thomas/ Klingebiel, Stephan 2014: Nicht erwiderte Liebe. Was bleibt vom ersten Global-Partnership-Treffen? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Die aktuelle Kolumne, 17.04.2014, Bonn.

Fuhr, Harald/ Lederer, Markus 2008: Regieren in der Globalisierung, in: Jann, Werner/ König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen, S. 257-478.

Gass, Thomas/ Weinlich, Silke 2015: Die 2030-Agenda - eine kopernikanische Wende in der Entwicklungspolitik? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Die aktuelle Kolumne, 05.10.2015, Bonn.

Geddes, Barbara 1990: How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics, in: Stimson, James (Hrsg.): Political Analysis, 2. Auflage, Ann Arbor, S. 131-150.

Giddens, Anthony 1983: Nation-state and violence, Oxford.

Gilardi, Fabrizio 2010: Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? in: American Journal of Political Science 54 (3), S. 650-666.

Gillion, Colin/ Bradshaw, John/ Turner, John/ Bailey, Debra/ Latulippe, Denis 2000: Social Security Pensions: Development and Reform, ILO, Geneva.

Ginneken, Wouter van 2003: Extending social security: Policies for developing countries, Social Security Policy and Development Branch, ILO. Geneva.

Ginneken, Wouter van 2003: Extending social security: Policies for developing countries, International Labour Review, Vol. 142 (2003), No. 3, S. 277-294.

Goodman, Margaret/ Morley, Samuel/ Siri, Gabriel/ Zuckermann, Eliane 1997: Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role, Washington.

Goldberg, Jörg 2000: Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45 (4), S. 456-464.

Goñi, Edwin/ López, Humberto/ Servén, Luis 2008: Fiscal Redistribution and Income equality in Latin America. The World Bank Development Research Group, Policy Reseach Paper 4487.

Gore, Radhika/ Patel, Maresh 2006: Cash transfers in emergencies: A review drawing upon the tsunami and other experiences, UNICEF East Asia and the Pacific Regional Office, Bangkok.

Grande, Edgar 2012: Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme, Politische Vierteljahresschrift (PVS), 53. Jg., 4/2012, S. 556-593.

Grunow, Dieter (Hrsg.) 2003: Verwaltungshandeln in Politikfeldern, Opladen.

Gsänger, Hans 2004: Förderung der sozialen Sicherheit. Ein strategisches Feld der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung des globalen Armutshalbierungszieles? in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 81-101.

Haas, Peter 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, S. 1-35.

Haas, Peter 2002: UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment, in: Globale Governance, 8, S. 73-91.

Hall, Peter 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State, in: Comparative Politics 25/3, S. 275-296.

Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker 1997a: Regimes as Links Between States. Three Theoretical Perspectives, Tübingen.

Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker 1997b: Therories of International Regimes, Cambridge.

Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) 2001: Global Trends 2002, Frankfurt am Main.

Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2001: Global Governance. Notwendigkeiten – Bedingungen – Barrieren, in: dies. (Hrsg.): Globale Trends 2002, Frankfurt, S.11-37.

Hauchler, Ingomar/ Messner, Dirk / Nuscheler, Franz (Hrsg.) 2003: Globale Trends 2004/2005. Fakten – Analysen – Prognosen, Frankfurt am Main.

Hauser, Richard 1996: Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung (Schriftenreihe „Dialog Sozial“, Bd. 1), Baden Baden.

Hein, Wolfgang 1998: Transnationale Politik und soziale Stabilisierung im Zeitalter postfordistischer Globalisierung, in: Nord-Süd aktuell 3, S. 458-481, Hamburg.

Hein, Wolfgang 2004: Global Public Health – ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu globaler Sozialpolitik, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, S. 33-56.

Hein, Wolfgang 2007: Entwicklung, in: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 462-475.

Henkin, Louis 1968: How Nations Behave. Law and Foreign Policy, London.

Hermann, Barry 2011: G20: Wrong International Forum for Development, New York.

Hinrichs, Karl 2001: Elephants on the Move. Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries, in: Leibfried, Stephan (Hrsg.), Welfare State Futures, Cambridge, S. 77-102.

Hofmann, Wilhelm/ Dose, Nicolai/ Wolf, Dieter 2007: Politikwissenschaft, Konstanz.

Holzinger, Katherina/ Knill, Christoph 2005: Causes and conditions of cross-national policy convergence, in: Journal of European Public Policy 12.5., S. 775-796.

Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Sommerer, Thomas 2008: Enviromental Policy Convergence: The Impact of International Harmonization, Transnational Communication, and Regulatory Competition, in: International Organization 62.4, S. 553-587.

Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Heichel, Stephan/ Sommerer, Thomas 2010: Theorie und Empirie internationaler Politikkonvergenz. Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik zwischen 1970 und 2000, Opladen und Farmington Hills.

Huber, Evelyne/ Bogliaccini, Juan A. 2010: Latin America, in: Castles, Francis. u.a. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, S. 644-655.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2012: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), Lima.

Instituto Nacional de Estadistica e Informatica (INEI) 2014: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES. Nacional y Departamental 2013, Lima.

Instituto Nacional de Estadistica e Informatica (INEI) 2015: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2014, Informe técnico, Lima.

Interamerican Development Bank 2000: Social Protection for Equity and Growth, Washington.

Interamerican Development Bank 2014: Social Protection and Poverty Sector Framework Document, Social Protection and Health Division, Washington.

International Labour Organization (ILO) 2000: World Labour Report 2000, Genf.

International Labour Organization (ILO) 2006: Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise, Discussion Paper 17, Genf.

International Labour Organization (ILO) 2012: Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems, Social Security Department, Genf.

International Labour Office (ILO) 2014: World Social Protection Report 2014/2015. Building economic, inclusive development an social justice, Genf.

Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 2014: Weltbericht zur sozialen Sicherung 2014/2015. Schlüssel zu wirtschaftlicher Erholung, inklusiver Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit, Genf.

International Social Security Association - ISSA (Hrsg.) 2004: Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2003. www.socialsecurity.gov/policy.

IPSOS 2014: Opinión data: Resumen de encuestas a la opinión pública, Nummer 182, Lima.

Jachtenfuchs, Markus 2003: Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Hellmann, Gunther/ Wolf, K.-D./ Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen internationalen Beziehungen, Baden-Baden, S. 495-518.

Jakobi, Anja/ Martens, Kerstin 2007: Diffusion durch internationale Organisationen. Die Bildungspolitik der OECD, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens, Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, PVS, Sonderheft 38, Wiesbaden, S. 247-270.

Jäger, Johannes 2000: Soziale Auswirkungen und Ursachen neoliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika, in: Recht auf Umwelt oder Umwelt ohne Recht? Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, Band 4, Frankfurt am Main/ Wien, S. 60-78.

Jäger, Johannes/ Melinz, Gerhard / Zimmermann, Susan (Hrsg.) 2001: Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa, Frankfurt am Main und Wien.

James, Estelle 2001: Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured: What are the Issues? in: Lustig, Nora (Hrsg.), Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World, Interamerican Development Bank, Washington, S. 149-174.

James , William 1908: Pragmatismus – Ein neuer Name für alte Denkweisen, Darmstadt.

Jänicke, Martin 2007: Trendsetter im „regulativen Kapitalismus“: Das Beispiel umweltpolitischer Pionierländer, in: Holzinger, Katharina/ Jörgens, Helge/ Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, PVS Sonderheft 38, Wiesbaden.

Jann, Werner 1981: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Arbeitshefte 45.

Jann, Werner/ Wegrich, Kai 2009: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 74-113.

Janus, Heiner/ Klingebiel, Stephan/ Paulo, Sebastian 2014: „Beyond Aid“ und die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen 7/2014, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

Kaufmann, Franz-Xaver 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen.

Kern, Kristine/ Jörgens, Helge/ Jänicke, Martin 2000: Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 23:4, S. 507-546.

Kern, Kristine 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenesystem der USA, Opladen.

Kingdon, John W. 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Auflage, New York.

Klingebiel, Ruth 1996: Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. Absichtserklärungen ohne Verbindlichkeit, in: Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn, S. 206-214.

Klingebiel, Stephan 2012: Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages. Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) zum Thema „Bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit“, 23. März 2012, Bonn.

Klingebiel, Stephan 2013: Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Strukturwandel und Geberpräferenzen, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (2014) 7, S. 33-47.

Knill, Christoph 2005: Introduction: Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, in: Journal of European Public Policy 12, S. 764-774.

Knodt, Michèle/ Jachtenfuchs, Markus 2002: Einleitung: Regieren in internationalen Institutionen, in: dies. (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, S. 9-28.

Knodt, Michèle/ Grosse Hüttmann, Martin 2004: Der Multi-Level-Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 223-247.

Koehane, Robert 2007: Governance and Legitimacy. Keynote Speech Held at the Opening Conference of the Research Center 700, SFB-Governance Lecture Series No. I, February 2007, Berlin.

Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1989: Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.

Kohlmorgen, Lars 2000: Sozialpolitik und soziale Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung – Globalisierung der Sozialpolitik? in: Nord-Süd aktuell 14, S. 70-94.

Kohlmorgen, Lars 2004: Globalisierung, Global Governance und globale Sozialpolitik, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen.

Kohlmorgen, Lars 2005: Global Governance und internationale Sozialpolitik, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, S. 293-311.

Krasner, Stephen 1987: Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen (Hrsg.): International Regimes, Ithaca.

Kreckel, Reinhard 2008: Soziologie der sozialen Ungleichheit im globalen Kontext, in: Bayer, Michael/ Mordt, Gabriele/ Terpe, Sylvia/ Winter, Martin (Hrsg.): Transnationale Ungleichheitsforschung: Eine neue Herausforderung für die Soziologie, Frankfurt, New York, S. 23-69.

Lachmann, Werner 1995: Entwicklungshilfe als Sozialpolitik, in: Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern, Berlin.

Legovini, Arianna/ Regalia, Ferdinando 2001: Targeted Human Development Programs: Investing in the Next Generation. Sustainable Development Dept. Best practices series; POV-110, IDB, Washington.

Leisering, Lutz/ Buhr, Petra/ Traiser-Diop, Ute 2006: Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft: Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung, Bielefeld.

Leisering, Lutz 2007: Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat? in: Albert, Mathias/ Stichweh, Rudolf (Hrsg.) 2007: Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung, Wiesbaden, S. 185-205.

Leisering, Lutz 2010 (Hrsg.): Globale Sozialpolitik, Schwerpunktheft, Zeitschrift für Sozialreform 56 (2), S. 143-261.

Lemke, Thomas 1997: Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Governementalität, Argument Sonderband Nr. 251, Berlin/ Hamburg.

Lendvai, Noémi/ Stubbs, Paul 2009: Globale Sozialpolitik und Governance: Standpunkte, Politik und Postkolonialismus, in: Burchardt, Hans-Jürgen (Hrsg.): Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik, Frankfurt, S. 219-243.

Lessenich, Stephan 2008: Die Neuerfindung des Sozialen – Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld.

Levi-Faur, David 2005: The Global Diffusion of Regulatory Capitalism, in: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science 598 (1), S. 12-32.

Loewe, Markus 2004: Politik für die städtischen Mittelschichten. Soziale Sicherung in der arabischen Welt, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen.

Loewe, Markus 2004: Soziale Sicherung und informeller Sektor: Stand der theoretischen Diskussion und kritische Analyse der Situation in den arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Kleinstversicherungsansatzes, Heidelberg.

Loewe, Markus 2011: Soziale Grundsicherung. Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure, Brot für die Welt, 3. Auflage, Stuttgart.

Lütz, Susanne 2007: Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 132-143.

Lynch, Nicolás 1999: Una tragedia sin heroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes, Peru 1980-1992, Lima.

Maier, Matthias Leonard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.) 2003: Politik als Lernprozess, Opladen.

March, James G./ Olson, Johann P. 1976: Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen/ Oslo.

Martin, Lisa/ Simmons, Beth 1998: Theories and empirical studies of international institutions, International Organization, 52:4, S. 729-757.

Matsaganis, Manos 2003: The rise and fall of selectivity à la Grecque, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe, Genf: International Labour Organization, S. 269-292.

May, Peter 1992: Policy Learning and Failure, in: International Public Policy, 12 (4), S. 331-354.

Mayntz, Renate/ Nedelmann, Birgitta 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS) 39, S. 648-668.

Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas et al. (Hrsg.): Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, S. 89-111.

Mayntz, Renate 1995: Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft, Heidelberger Universitätsreden, Heidelberg.

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main.

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, S. 9-38.

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/ New York, S. 39-72.

Mayntz, Renate 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Burth, Hans-Peter/ Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, S. 7-27.

Mayntz, Renate 2002: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: dies. (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt, S. 7-43.

Mayntz, Renate 2004: Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 65-76.

Mayntz, Renate 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael: Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 43-60.

Mayntz, Renate 2009a: Sozialwissenschaftliche Erkenntnisinteressen und Erkenntnismöglichkeiten: Eine Einführung, in: Mayntz, Renate: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt am Main/ New York, S. 7-36.

Mayntz, Renate 2009b: Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurszentrierten Institutionalismus (2002), in: Mayntz, Renate: Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie, Frankfurt am Main/ New York, S. 83-95.

Mayntz, Renate 2010: Governance im modernen Staat in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 37-48.

Mayring, Philipp 1997: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim.

McDonnell, Ida/ Bernard Solignac, Henri/ Wegimont, Liam 2003: Public Opinion and the fight against Poverty (OECD), Paris.

Merkel, Wolfgang 2010: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

Mesa-Lago, Carmelo 1978: Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality, Pittsburgh.

Mesa-Lago, Carmelo 1991: Social Security in Latin America and the Caribbean: A Comparative Assessment, in: Ehtisham Ahmad/ Drèze, Jean/ Hills, John/ Sen, Amartya (Hrsg.): Social Security in Developing Countries, Oxford, S. 356-394.

Mesa-Lago, Carmelo 2012: Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America, Oxford.

Meseguer, Michael/ Gilardi, Fabrizio 2009: What is New in the Study of Policy Diffusion? Review of International Political Economy 16 (3), S. 527-543.

Messner, Dirk 1995: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.

Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 1997: Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt, S. 227-361.

Messner, Dirk 1998a: Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 15, Bonn.

Messner, Dirk 1998b: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozess, in: ders. (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn, S. 14-43.

Messner, Dirk 1999: Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1, S. 5-18.

Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2000: Politik in der Global-Governance-Architektur, in: Kreibich, Rolf/ Ernst Simonis, Udo (Hrsg.): Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze, Berlin, S. 171-188.

Messner, Dirk 2000a: Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn, S. 267-294.

Messner, Dirk 2000b: Global Governance, Anpassungsdruck für Nationalstaaten und Anforderungen an die Unternehmen, in: Fichter, Klaus/ Schneidewind, Uwe (Hrsg.): Umweltschutz im globalen Wettbewerb. Neue Spielregeln für das grenzenlose Unternehmen, Berlin, S. 61-72.

Messner, Dirk 2000c: Etappen der Transformation des modernen Staates. Anmerkungen zu den institutionellen und normativen Grundlagen politischer Steuerung, in: Braig, Marianne (Hrsg.): Staat und Markt im Entwicklungsprozess, Hamburg, S. 41-88.

Messner, Dirk 2001a: Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51 (18/19), S. 21-30.

Messner, Dirk 2001b: Weltkonferenzen und Global Governance. Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche, in: Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance, Bonn, S. 13-43.

Messner, Dirk 2002: Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur, INEF-Report 66, Duisburg.

Messner, Dirk u.a. 2003a: Weltpolitik zwischen Staatenanarchie und Global Governance, in: Hauchler, Ingomar u.a. (Hrsg.): Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen, Bonn, S. 235-252.

Messner, Dirk 2003b: Wissenschaftliche Politikberatung. Eine Anmerkungen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Hirscher, Gerhard/ Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Information und Entscheidung, Kommunikationsmanagement der Politischen Führung, Wiesbaden, S.163-183.

Messner, Dirk 2003c: Das „Global-Governance"-Konzept – Genese – Kernelemente und Forschungsperspektiven, in: Kopfmüller, Jürgen (Hrsg.): Den globalen Wandel gestalten. Forschung und Politik für einen nachhaltigen globalen Wandel, Berlin, S. 243-267.

Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz 2003d: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, INEF Report 67, Duisburg, S. 9-10.

Messner, Dirk 2005: Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert gestalten, in: Behrens, Maria (Hrsg.): Gobalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, S. 27-54.

Messner, Dirk/ Scholz Imme 2005: Einleitung, in: dies.: Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Baden-Baden, S. 15-38.

Messner, Dirk 2014: Wie kann globale Nachhaltigkeit gelingen? Review 2014, Außenpolitik weiter denken.

Mkandawire, Thandika und Virginia Rodriguez 2000: Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies, UNRISD Geneva 2000 Occasional Paper 10.

Moravcsik, Andrew 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden.

Moyo, Dambisa 2010: Dead Aid. Why Aid is Not Working and How There is Another Way for Africa, London.

Müller, Katharina 2003: Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern, Bonn.

Mürle, Holger 1998: Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen, INEF-Report 32, Duisburg, S. 5-7.

Noel, Alain 2005: The New Politics of Global Poverty. Paper prepared for the "Social Justice in a Changing World" Conference, Graduate School of Social Sciences (GSSS), University of Bremen, Bremen, Germany, 10-12 March 2005.

Nohlen, Dieter/ Schulze, Rainer-Olaf 2010: Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, 4. Auflage, München.

Nordbeck, Ralf 2013: Internationaler Politiktransfer und nationaler Politikwandel: Ausbreitung und Effektivität des Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden.

Norton, Andy/ Cornway, Tim/ Forster, Mick 2001: Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development, ODI Working Paper 143, London.

Nullmeier, Frank 2003: Zur Normativität des Lernbegriffs, in: Maier, Matthias Leonhard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.) Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, S. 98-121.

Nullmeier, Frank/ Wiesner, Achim 2003: Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs, Reinbek, S. 285-323.

Nuscheler, Franz/ Hamm Brigitte 1998: Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik, Bonn.

Nuscheler, Franz 2007: Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik? Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) 48/2007.

Oberthür, Sebastian 1997: Umweltschutz durch internationale Regime, Opladen.

Obinger, Herbert/ Starke, Peter 2013: Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research, Social Policy und Administration 47 (1), S. 111-129.

OECD/DAC 2001: Les lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté, Paris.

Offe, Claus 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt am Main.

Ortiz, Isabell 2007: Social Policy Guidance Notes, New York.

Ostrom, Elinor et al. 1999: Revisiting the Commons. Local Lessons, Global Challenges, Science 284, S. 278-282.

Palacios, Robert/ Sluchynskyy, Oleksiy 2006: The role of social pensions, World Bank, Washington.

Pal, Karuna/ Behrendt, Christina/ Léger, Florian/ Cichon, Michael/ Hagemeier, Krysztof 2005: Can low income countries afford basic social protection? First results of a modeling exercise. Issues in social protection, Discussion paper 13, Social Security Department, ILO, Geneva.

Papadopoulos, Yannis 2004: Governance und Demokratie, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 215-237.

Perova, Elizaveta/ Vakis, Renos 2009: Welfare impacts of the Juntos Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation, The World Bank, Washington.

Peters, Jörg 2015: Von Staaten, Märkten und Subventionen – Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung, in: Amelung, Adrian/ Fugger, Carina (Hrsg.): Entwicklungspolitik auf dem Prüfstand, Stellschrauben für Post-2015 Development Goals, Sammelband zur Ringvorlesung im Wintersemester 2014/ 2015 an der Universität zu Köln, S. 51-54.

Pierson, Paul 1993: When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Policy Change“, World Politics 45, S. 593-628.

Pierson, Paul 1996: The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, S. 143-179.

Polanyi, Karl 1944: The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time, Boston (2001).

Pottier, Johan/ Bicker, Alan/ Sillitoe, Paul (Hrsg.) 2003: Negotiating Local Knowledge, London.

Preunkert, Jenny 2009: Chancen für ein soziales Europa? Die offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform, Wiesbaden.

Putnam, Robert 1988: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-level Games, in: International Organization 42, S. 427-460.

Reder, Michael 2006: Global Governance. Philosophische Modelle der Weltpolitik, Darmstadt.

Reinicke, Wolfgang 1993: Global Public Policy, Governing without Government? Washington.

Risse, Thomas 1999: International Norms and Domestic Change. Arguing and Comunicative Behavior in the Human Rights Area, in: Politics and Society, Jg. 27, Heft 4, S. 529-259.

Risse, Thomas/ Lehmkuhl, Ursula 2007: Einführung: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Lehmkuhl, Ursula/ Risse, Thomas/ Schuppert, Gunnar Folke: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden.

Risse, Thomas 2013: Transnational Actors and World Politics, in: Carlnaes, Walter/ Risse, Thomas / Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, New York, S. 426-452.

Rittberger, Volker 1993: Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept, in: ders. (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 3-22.

Rittberger, Volker/ Zangl, Bernhard 2003: Internationale Organisation – Politik und Geschichte, Wiesbaden.

Rittberger, Volker (Hrsg.) 2004: Weltregieren zwischen Anarchie und Hierarchie, in: ders. (Hrsg.). Weltpolitik heute: Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden, S. 245-270.

Rittberger, Volker/ Zangl, Bernhard 2006: International Organization – Polity, Politics and Policies, Basingstoke/ New York.

Rittberger, Volker/ Kruck, Andreas/ Romund, Anne 2010: Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens, Wiesbaden.

Ritter, Gerhard 1991: Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 2. Auflage, München.

Rogers, Everett 2003: Diffusion of Innovations, 5. Auflage, New York.

Rose, Richard 1990: Inheritance before Choice in Public Policy. Journal of Theoretical Politics 2, S. 263-291.

Rose, Richard 1991: What is Lesson-Drawing?, in: Journal of Public Policy 11, S. 3-30.

Rose, Richard 1993: Lesson-Drawing in Public Policy, New Jersey.

Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) 1992: Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

Rosenau, James N. 1995: Governance in the Twenty-first Century, in: Global Governance 1, S. 13-43.

Rosenau, James N. 2005: Governance in the Twenty-first Century, in: Wilkinson, Rorden (Hrsg.), The Global Governance Reader, London/ New York, S. 45-67.

Sack, Detlef/ Burchardt, Hans-Jürgen 2008: Multi-Level-Governance und demokratische Partizipation – eine systematische Annäherung, in: Brunnengräber, Achim/ Burchardt, Hans-Jürgen/ Görg, Christoph (Hrsg.): Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik, Baden-Baden, S.41-59.

Sánchez, Alan / Jaramillo, Miguel u.a. 2012: Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana, Documento de Trabajo, No 2012-001, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.

Sanderson, Ian 2002: Evaluation, Policy-Learning and Evidence-Based Policy-Making, in: Public Administration 80.1, S. 1-22.

Sautter, Hermann 2000: Die internationale Sozialordnung. Notwendigkeit, Funktionsbedingungen und Ansätze einer Realisierung, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichtes, Bonn, S. 397-428.

Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift (PVS) 32, S. 621-634.

Scharpf, Fritz 1992a: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.) Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, S. 11-28.

Scharpf, Fritz 1992b: Koordination durch Verhandlungssyseme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz/ Zintl, Reinhard (Hrsg.) Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, S. 51-96.

Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Scharpf, Fritz 2002a: Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30, S. 65-92.

Scharpf, Fritz 2002b: European Governance. Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, in: Jachtenfuchs, Markus/ Knodt, Michéle (Hrsg.) Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, S. 271-284.

Schifferings, Martin/ Roth, Michele 2007: Soziale Gerechtigkeit in einer globalisierten Welt-Utopie oder realisierbares Ziel? Dokumentation SEF-Symposium 2006, Bonn.

Schmid, Josef 2003: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19. S. 32-38.

Schmidt, Manfred 2005: Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden.

Schubert, Bernd 2004: Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit, Studie im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn.

Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils 2003: Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: dies. (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, S. 1-21.

Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2005: Governance-Forschung, Baden-Baden;

Schuppert, Gunnar Folke 2010: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt am Main.

Schuppert, Gunnar Folke 2015: Wege in die moderne Welt. Globalisierung von Staatlichkeit als Kommunikationsgeschichte, Frankfurt am Main.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) 2015: Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, Madrid.

Sen, Amartya 1982: Choice Welfare and Measurement, Oxford.

Sen, Amartya 1999: Development as Freedom, New York.

Simonis, Georg 2005: Weltumweltpolitik: Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance? in: Behrens, Maria (Hrsg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden, S. 313-345.

Sommerer, Thomas 2011: Können Staaten voneinander lernen? Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik in 24 Ländern, Wiesbaden.

Sottoli, Susana 1999: Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika, Konzepte und Reformen im Vergleich, Opladen.

Soule, Sarah 1999: The Diffusion of an Unsuccessful innovation, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science 566. 1, S. 120-131.

Stone, Diane 2004: Transfer agents and global networks in the "transnationalization" of policy, in: Journal of European Public Policy 11 (3), S. 545-566.

Strassheim, Holger 2003: Der Ruf der Sirenen: Zur Dynamik politischen Benchmarkings; eine Analyse anhand der US-Sozialreform, in: Maier, Matthias Leonard/ Nullmeier, Frank/ Pritzlaff, Tanja/ Wiesner, Achim (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Opladen, S. 227-245.

Tabor, Steven 2002: Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs, Social Protection Discussion Paper Series No. 0223, Washington.

Tews, Kerstin 2002a: Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzepts. Eine Literaturstudie, FFU-Report 02, Berlin.

Tews, Kerstin 2002b: Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi: Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 25:2, S. 173-201.

Tews, Kerstin 2004: Diffusion als Motor globalen Politikwandels? Potentiale und Grenzen, FFU-Report 01-2004, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.

Tews, Kerstin 2005: The diffusion of environmental policy innovations: Cornerstones of an analytical framework, European Environment, 15:2, S. 63-79.

Tittor, Anne 2009: Privatisierungen und Sozialabbau als Teil globaler Sozialpolitik? Zur Rolle Internationaler Organisationen in der Gesundheitspolitik El Salvadors, in: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, 114/115, S. 241-264.

Trapp, Christian 1999: Modelle sozialer (Grund-)Sicherung in der Diskussion, Gelsenkirchen.

UNDP 2012: Annual Report 2012/2013: Supporting Global Progress, http://www.kz.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/UN/UNDP_AR2013_english_WEB.pdf, 11.01.2016.

UNDP 2013: Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, New York.

PNUD 2014: Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, Nueva York.

United Nations 2005: In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report for the Secretary-General, UN General Assembly A/59/2005, 21.3.2005, New York.

Vereinte Nationen 2015: Millennium Entwicklungsziele, Bericht 2015, New York.

Vivian, Jessica 1995: Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries, Genf.

Waarden, Frans van 2009: Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, S. 277-315.

Watt, Patrick 2000: Social Investment and Economic Growth. A Strategy to Eradicate Poverty, Oxford.

Weber, Max 1960: Soziologische Grundbegriffe, Tübingen.

Weinlich, Silke 2011: Reform oft the UN Development System: New Multilateralist Reform Coalition Needed, DIE-Briefing Paper Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Weller, Jürgen 2004: Beschäftigungspolitik in Lateinamerika, in: Betz, Joachim/ Hein, Wolfgang (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen.

Weyland, Kurt 2004: Learning from foreign models in Latin American policy reform, Washington.

Weyland, Kurt 2005: Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform, in: World Politics 57. 2., S. 262-295.

Wilke, Helmut 2001: Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft, Frankfurt am Main.

Wilke, Helmut 2006: Global Governance, Bielefeld.

Wilke, Helmut 2014: Demokratie in Zeiten der Konfusion, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen (WGBU) 2011: Hauptgutachten: Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation, Berlin.

Wolf, Klaus Dieter 2000: Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.

World Bank 1999: Knowledge for Development: World Development Report 1998/1999, New York.

World Bank 2000a: Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard, Washington.

World Bank 2000b: World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Oxford.

World Bank 2001: World Development Report 2002: Building Institutions for Markets, Oxford.

World Bank 2004: Development Report 2004. Washington.

World Bank 2011: Resilience, Equity and Opportunity: 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy, Washington.

Zangl, Bernhard/ Zürn, Michael 2004: Make law, not war. Internationale Verrechtlichung als Bausteine für Global Governance, in: dies. (Hrsg.): Verrechtlichung. Bausteine für Global Governance, Bonn.

Zaschke, Wolfgang 1994: Internationale Sozialpolitik als Netzwerkpolitik? Horizontale Vernetzung und vertikale Politikverflechtung im Aufgabenbereich der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), in: Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 24/97, S. 579-622.

Zürn, Michael 1994: Das Projekt „Komplexes Weltregieren“. Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen?, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt, S. 77-88.

Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, Politische Vierteljahresschrift (PVS), Jg. 37, Heft 1, S. 27-55.

Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main.

Zürn, Michael 2005: Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 121-146.

Zürn, Michael 2005: Introduction: Law and Compliance at Different Levels, in: Zürn, Michael/ Joerges, Christian (Hrsg.): Law and Governance in Postnational Europe: Compliance Beyond the Nation-State, Cambridge, S. 1-39.

Zürn, Michael 2013: Globalization and Global Governance, in: Carlnaes, Walter/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, Los Angeles/ London, S. 401-425.

Zürn, Michael 2015: Jenseits der Anarchie: Autorität und Herrschaft der Global Governance, Politische Vierteljahresschrift (PVS), 56. Jg., 2/ 2015.

Internetquellen

http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos (12.01.2014)

http://www.inei.gob.pe/buscador/?tbusqueda=mortalidad+infantil (03.02.2014)

http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/1533-ministra-bustamante-se-estan-redoblado-esfuerzos-para-capturar-a-responsables-de-sustraccion-ilegal-de-fondos-a-usuarios-de-programas-sociales-de-sector (16.06.2014)

https://2mil32.lamula.pe/2014/08/03/la-informalidad/juaninfante/ (04.08.2014)

http://www.bancomundial.org/projects/P131028/pe-social-inclusion-dpl?lang=es (16.12.2014)

http://www.bancomundial.org/projects/P131029/pe-social-inclusion-tal?lang=es (16.12.2014)

http://www.bancomundial.org/projects/P117310/results-nutrition-juntos-swap?lang=es (16.12.2014)

http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Seminarios_Desarrollo_Sostenible.aspx (31.03.2015)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245621.pdf (22.04.2015)

http://www.inei.gob.pe/buscador/?tbusqueda=Informalidad (22.04.2015)

http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=86&tip=86 (22.04.2015)

http://www.inei.gob.pe/buscador/?tbusqueda=alfabetizacion (04.05.2015)

http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/ (11.05.2015)

http://www.midis.gob.pe/index.php/es/transparencia-planeamiento-y-organizacion/convenios-del-midis (03.06.2015)

http://www.otramirada.pe/la-miseria-de-los-pobret%C3%B3logos (11.06.2015)

https://www.youtube.com/watch?v=vKKspy4F9E8&feature=youtu.be (12.06.2015)

http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/1520-cv (12.06.2015)

http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient (16.07.2015)

https://www.giz.de/de/weltweit/32524.html (12.08.2015)

http://www.iadb.org/en/topics/labor-and-pensions/idb-and-social-security-in-latin-america-and-the-caribbean,2953.html (20.08.2015)

http://www.iadb.org/en/office-of-evaluation-and-oversight/ninth-conference-of-the-monitoring-and-evaluation-latin-american-network,9110.html (07.09.2015)

http://www.ipcc.ch (02.12.2015)

http://www.de-ipcc.de/de/119.php#Mandat (02.12.2015)

http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/geber/index.html (21.12.2015)

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/0,,contentMDK:20212624~menuPK:575902~pagePK:209023~piPK:207535~theSitePK:213799,00.html (28.01.2016)

Dargent, Eduardo 2012: Technocracy under democracy: Assessing the Political Autonomy of Experts in Latin America, Dissertation University of Texas at Austin, https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2012-05-5000/DARGENT-DISSERTATION.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16.02.2016)

IDB 2014: Social Protection and Poverty Sector Framework Document, http://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sector-framework,18423.html (19.02.2016)

ILO 2016: Bericht über globale Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung, Trends 2016, http://www.ilo.org/berlin/publikationen-und-forschung/WCMS_443509/lang--de/index.htm (22.02.2016)

Honorati, Maddalena/ Gentilini, Ugo/ Yemtsov, Ruslan 2015: *The state of social safety nets 2015*, World Bank Group, Washington D.C. http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015 (23.02.2016)

Hallegatte, Stephane/ Bangalore, Mook u.a. 2016: Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development, World Bank, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787 (23.02.2016)

UNICEF 2012: Integrated social protection systems: Enhancing equity for children, New York, UNICEF, http://www.unicef.org/socialprotection/framework/ (07.03.2016)

Rawlings, Laura/ Murthy, Sheila/ Winder, Natalia 2013: Common Ground: UNICEF and World Bank Appraches to build Social Protection Systems, New York, http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF-WB_systems_note_formatted.pdf (07.03.2016)

http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Konzepte180.pdf (07.03.2016)

https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/Soziale-SIcherung-DE-2014.pdf (07.03.2016)

Ley Organica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 29158, http://www.unsa.edu.pe/control_interno/docs/1_normaslegales/l_29158.pdf (12.03.2016)

http://www.afi-global.org (17.03.2016)

Rio+20 Ergebnisdokument “The future we want” http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (20.07.2016)

http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2012/documento-de-trabajo-01-2012.pdf (31.10.2016)

http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html (18.09.2016)

XIV ANHANG

a. Abdruck des Interviewleitfadens

Cuestionario de las entrevistas con funcionarios y expertos

Gracias de antemano por recibirme y responder algunas preguntas.

Como le informé por correo electrónico, estoy haciendo mi tesis de doctorado sobre el tema de "Difusión y aprendizajes transnacionales". El objetivo de la investigación es analizar la influencia de los procesos de aprendizajes transnacionales en el cambio de la política social en el Perú. Me gustaría entender mejor cuáles son los mecanismos de difusión y de aprendizajes entre actores nacionales y actores externos.

¿Aún tiene preguntas respecto al tema?

La investigación de campo y las entrevistas son factores importantes para la calidad de mi proyecto de investigación. La información de la entrevista solo será de uso académico. Si voy a usar su información lo haré de manera anónima. Solo se ha referencia a la institución en la que usted labora, si está de acuerdo. Para asegurar el apropiado uso de la información en los términos que le expongo, le haré entrega de una declaración de consentimiento al final de la entrevista.

Además quería preguntar si es posible grabar la conversación, con el fin de facilitar las transcripciones y evitar errores de interpretación y traducción.

La entrevista tendrá una duración de aproximadamente 40 minutos. En este lapso de tiempo pediría que cuente lo que es relevante e importante para usted. Durante su respuesta no le voy a interrumpir.

Bueno, entonces a la primera pregunta:

A. Reforma de la política social en el Perú (Contexto I)

Abhängige Variable: Sozialpolitikwandel in Peru
Indikatoren: Regulierungs- oder Steuerungsaktivitäten des Staates, z.B. Gesetze oder Verordnungen, Staatsausgaben, Institution-building etc.

A1. ¿Qué balance puede hacer de la política social en los últimos 5 años? ¿Qué ha cambiado en la política social del Perú? Ha mejorado o empeorado? ¿Por qué?

Wie bewerten Sie die Sozialpolitik der letzten Jahre? Was hat sich in der Sozialpolitik Perus verändert/ verbessert/verschlechtert? Warum?

A2. ¿De qué manera fue el cambio: ¿Se introdujeron nuevas políticas e instrumentos de política social o se redujeron en algo? (también en aspectos financieros)

In welche Richtung ging der Wandel: Wurden neue Policies und Sozialpolitik-Instrumente eingeführt oder Sozialleistungen eher abgebaut?

A3. ¿Qué instituciones son las más importantes para la política social del Perú?

Welche sind die wichtigsten sozialpolitischen Akteure/ Institutionen in Peru?

A4. ¿Qué llevó al Perú a tomar decisiones de reforma sociopolítica (MIDIS/Juntos)? (Razones de las decisiones de reforma)

Was hat Peru zu sozialpolitischen Reformen veranlasst? (Gründe für Reformentscheidungen)

A5. ¿Qué fuentes (mecanismos) fueron utilizados por el gobierno (MIDIS/Juntos) para llevar a cabo reformas sociales?

Welche Quellen wurden von der Regierung genutzt, um sozialpolitische Reformen durchzuführen?

A6. ¿Cómo se procede en las decisiones de reforma social desde su institución?

Wie wird bei sozialpolitischen Reformentscheidungen vorgegangen?

A7. Por favor describa usted su rol en el tema de política social en el Perú.

Würden sie bitte Ihre Rolle in der Sozialpolitik beschreiben?

B. Política Social Global (Contexto II)

B1. En los últimos años, en el marco del Global Governance se discute también el tema de la "política social global" - ¿qué entiende usted por el término de "Política Social Global"?

In den letzten Jahren wurde im Rahmen der Global Governance auch das Thema der "globalen Sozialpolitik" diskutiert – was verstehen Sie unter dem Begriff der "globalen Sozialpolitik"?

B2. ¿En qué medida se discute en el Perú el tema de la "Política Social Global" y las reformas sociales?

Inwiefern werden in Peru die Themen „Globale Sozialpolitik" und sozialpolitische Reformen diskutiert?

B3. ¿Cuál es en su opinión el vínculo entre la política social global y la política social del Perú? Dónde trabajan juntos? (Legitimation? Sozialpolitik wird nicht gerne abgegeben)

Was ist Ihrer Meinung nach die Verbindung zwischen globaler Sozialpolitik (MDGs etc.) und peruanischer Sozialpolitik? Wo wirken sie zusammen?

C. Influencia de actores externos sobre la política social del Perú

C1. ¿Con que actores externos coopera el Estado peruano en el área de la política social?

Mit welchen externen Akteuren kooperiert der peruanische Staat im Bereich Sozialpolitik?

C2. ¿Por qué coopera el Estado Peruano con actores externos en el tema de la política social?

Warum kooperiert der peruanische Staat mit externen Akteuren im Bereich der Sozialpolitik?

C3. ¿Cuál es la influencia de actores externos sobre la política social del Perú?

Was ist der Einfluss externer Akteure auf die Sozialpolitik von Peru?

C4. ¿Considera que contribuyeron las intervenciones de los actores externos a lograr los resultados de la política de desarrollo esperados para el Perú? Cuáles son los avances al respecto?

Trugen die externen Akteure zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele Perus bei?

C5. ¿Qué actores externos influyeron más en la reforma de la política social en el Perú?

Welche externen Akteure spielten die größte Rolle für Sozialpolitikwandel?

D. Reconstrucción de Mecanismos de Difusión – Difussionsmechanismen

D1. ¿Podría describir con qué actores externos trabaja o trabajó su entidad X (en la cual usted labora/laboró, de ser el caso) en conjunto? ¿En qué período? (OI, Cooperantes, países vecinos etc.)

Können sie bitte beschreiben, mit welchen externen Akteuren ihre Institution/ ihr Programm zusammen arbeitet? In welchem Zeitraum? (EZ-Organisationen, benachbarte Länder, Konventionen)

D2. ¿Cómo funciona la cooperación con los actores externos (OI) en la práctica? ¿Con qué frecuencia se reúnen? ¿Cómo es el estilo de comunicación? ¿Cómo funciona la definición del tema? ¿Cómo toman decisiones? ¿Quiénes participan?

Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit externen Akteuren in der Praxis? Wie oft treffen sich Entscheidungsträger mit internationalen Akteuren? Wie ist der Kommunikationsstil? Wie läuft die Themenfindung? Wir werden Entscheidungen getroffen? Wer nimmt teil?

D3. ¿Consideran los expertos y funcionarios peruanos de instituciones vinculadas a la política social (de MIIDS/JUNTOS) los principios, modelos o experiencias extranjeras en la preparación de sus decisiones internas? ¿Dónde ve usted esta tendencia?

Betrachten Experten und Beamten Modelle, Prinzipien und Erfahrungen anderer Länder bei der Vorbereitung ihrer eigenen Entscheidungen. Wo sehen Sie diese Tendenz?

D4. ¿Existe una membresía en organizaciones internacionales?

Besteht eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen?

D5. ¿Se aprendieron/ se aprende de actores externos? ¿En caso afirmativo, de qué/ quien aprende el Estado Peruano? (países vecinos, países exitosos, redes internacionales, modas)

Wurde/wird von externen Akteuren gelernt? Wenn ja, wovon/ von wem lernte Perú? (von benachbarten Ländern, erfolgreichen Ländern, internationale Netzwerke, Modeerscheinungen etc.?)

D6. ¿Por qué se aprende de actores externos? ¿Cuáles son los motivos (estímulos) para el aprendizaje? (Razones: estímulos del exterior, presión del tiempo, los costos de información, la insatisfacción de contar con soluciones existentes, legitimidad, transferencias obligatorias de acuerdos internacionales, recomendaciones etc.)

Warum wird von externen Akteuren gelernt? Was sind die Motive (Impulse) für Lernen? (Instrinsiche Gründe bezogen auf Problemlösungen, Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen, Legitimation, Unsicherheit, Zeitdruck, Informationskosten; oder extrinsische Gründe: Reize von außen, Pflichttransfers aus internationalen Vereinbarungen, Streben nach Konformität, Empfehlungen etc.)

D7. ¿Qué aprendieron o transfirieron? (Programas, conceptos, arreglos administrativos, objetivos políticos, instrumentos, leyes, ideas etc.)

Was wurde gelernt? transferiert? (Programme, Konzepte, administrative Arrangement, politische Ziele, Instrumente, Gesetze, Ideen etc.)

D8. ¿Comó aprendieron de las organizaciones internacionales o de los países? Qué tipo de mecanismos se utilizaron para la difusión?

Wie wurde von internationalen Organisationen / Ländern gelernt?

D9. ¿También fueron usadas evaluaciones y experiencia de otros países?

Wurden auch Evaluierungen/ Erfahrungen von anderen Ländern genutzt?

D10. ¿En qué momentos se aprende de actores externos? (Agenda-setting, toma de decisiones, legislación, implementación, evaluación)

In welchen Momenten wird gelernt? (Agenda-Setting, Entscheidungsfindung, Gesetzgebung, Durchführung, Evaluierung)

D11. En su opinión, ¿De qué factores depende el éxito de los procesos de aprendizaje y difusión? (Calidad de difusión y los mecanismos de aprendizaje: horizontales, transparentes, objetivos claros, recursos, Monitoreo y Evaluación, capacidades de sancionar etc.)

Von welchen Faktoren hängt nach Ihrer Meinung der Erfolg von Diffusions- und Lernprozessen ab? (Qualität der Diffusions- und Lernmechanismen: horizontal, transparent, M&E, klare Ziele, Ressoucenausstattung, Sanktionskapazitäten etc.)

D12. ¿Dónde ve la tarea más importante de los actores externos en los procesos de difusión y aprendizaje? (asesoramiento, proporcionando conocimientos o argumentos etc.).

Worin sehen sie die Aufgabe externer Akteure bei Diffusion- / Lernprozessen? (Beratung, Vermittlung von Wissen, Bereitstellung von Argumenten etc.)

D13. ¿Qué tan relevante son los procesos de aprendizaje de actores externos para su institución/ programa?

Wie relevant waren/ sind Lernprozesse für Ihre Institution?

D14. ¿Qué resultados (positivos o negativos) se evidenciaron con la intervención externa y los procesos de aprendizaje?

Inwiefern wurden durch die Lernprozesse positive (oder negative) Wirkungen in ihrer Institution erzielt? Welche?

PRESIÓN y CONDICIONES – Zwang und Konditionen

D15. ¿Estuvo/está el estado nacional (su insitución/ programa) forzado a transferir políticas sociales?

War/ ist der Nationalstaat (ihre Institution) zur Übernahme von sozialpolitischen policies gezwungen?

D16. ¿Conoce usted casos en los cuales actores externos ejercieron presión/ coerción o trabajaron con condicionalidades con instituciones nacionales? ¿Cuáles actores, en qué temas y con qué institución?

Kennen sie Fälle, bei denen externe Akteure Druck/Zwang ausgeübt haben bzw. die Maßnahmen an konkrete Bedingungen/ Konditionen geknüpft waren?

D17. ¿Existe una dependencia con respecto a los donantes internacionales?

Existiert eine Abhängigkeit von internationalen Gebern?

D18. ¿Usted cree que los bancos de desarrollo, a través de presiones financieras, apoyan a la implementación de medidas de política social del país? Si es así, ¿qué actores y medidas?

Glauben sie das Entwicklungsbanken über finanziellen Druck die Einführung sozialpolitischer Maßnahmen ausgelöst oder unterstützt haben? Wenn ja, welche?

ARMONIZACIÓN INTERNACIONAL (Normas) – Internationale Harmonisierung

D19. ¿Qué obligaciones se derivan de las políticas internacionales que afectan la política social en el Perú y las relaciones entre los actores internos y externos? (protocolos de negociaciones intergubernamentales, reglas, normas, acuerdos, recomendaciones etc.)

Welche Verpflichtungen ergeben sich aus internationalen Politiken und wirken auf die Sozialpolitik Perus und die Beziehungen zwischen externen und internen Akteuren? (Protokolle Regierungsverhandlungen, Regeln, Normen, Verträge, Empfehlungen, Stellungnahmen)

D20. ¿Qué reglas institucionales afectan las relaciones entre los dos niveles?

Welche institutionalisierten Regeln wirken auf die Beziehungen zwischen den zwei Ebenen ein?

D21. ¿Qué tan grande fue la influencia de actores externos en la política social (MIDIS/ JUNTOS)?

0 = ninguna influencia en absoluto 5= influencia muy grande

Wie groß war der Einfluss externer Akteure auf die Sozialpolitik (MIDIS/ JUNTOS)?

0 = gar keinen Einfluss 5 = sehr hoch

PREGUNTA HIPOTÉTICA - HYPOTHETISCHE FRAGE:

E23. Si tuviera la oportunidad: ¿Cómo organizaría procesos de aprendizaje transnacionales entre actores externos y el Perú en el área de la política social en el futuro?

Wenn sie die Möglichkeit hätten, wie würden sie zukünftig transnationale Lernprozesse zwischen externen Akteuren und Peru im Bereich Sozialpolitik gestalten?

PREGUNTA ABIERTA - OFFENE FRAGE:

E24. ¿Tiene usted algún comentario o alguna recomendación u observación adicional que desee mencionar?

Haben Sie noch Anmerkungen, Anregungen, Kommentare etc. über die nicht gesprochen wurde?

****

Después de la entrevista - nach dem Interview:

¿Cómo le pareció la entrevista?

Wie war das Interview für Sie?

¿Qué le ha movido a participar en esta entrevista? (Motivación de los participantes)

Was hat sie dazu bewegt, an diesem Interview teilzunehmen? (Teilnehmermotivation)

b. Verzeichnis der realisierten Interviews

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
Alfredo Dammert (Testinterview) Profesor de la PUCP; Ex-Weltbankmitarbeiter	Pontificia Universidad Católica del Perú– PUCP www.pucp.edu.pe	Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima, T (511) 626-2000	02.06.2014 12:30 Uhr
Claudia Gonzáles del Valle (Testinterview) Asesora Principal del Programa Gobernabilidad e Inclusión	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ www.giz.de	Programa Gobernabilidad e Inclusión – Av. Los Incas 172, T (511) 421-1333	03.06.2014 16:30 Uhr
Daniel Leiva Director de la Dirección General de Asuntos Sociales	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF www.mef.gob.pe	Jr. Junín 319 T (511) 3115900	03.06.2014 20:00 Uhr
Enrique Vásquez Profesor de la Universidad del Pacífico	Universidad del Pacífico www.up.edu.pe	Av. Salaverry 2020, Jesús María, Lima T (511) 2190100	04.06.2014 9:45 Uhr
Juan Manuel García Consultor MEF	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF www.mef.gob.pe	DGPP - Dirección del Gasto Público Jr. Junín 319 T (511) 3115900	04.06.2014 12:30 Uhr
Alfredo Alfaro, Director General de Políticas de Desarrollo Social del MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP www.mimp.gob.pe	Jr. Camaná 616 - Lima T(511) 626 – 1600	04.06.2014 17:00 Uhr
Úrsula Martínez, Directora General de Seguimiento y Evaluación	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS www.midis.gob.pe	Av. Paseo de la República 3101 T (511) 631-8000	05.06.2014 11:30 Uhr
Javier Escobal Investigador Principal del GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE www.grade.org.pe	Av. Almirante Grau 915, Barranco, Lima T (511) 247-9988	05.06.2014 13:00 Uhr
José Luis Escaffi Gerente general de AC Pública	Apoyo Consultoría www.apoyoconsultoria.com	Armendáriz 424, Miraflores, Lima T(511) 213 1100	05.06.2014 16:00 Uhr
Alberto García Asesor Estratégico de la FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO www.fao.org/peru/es/	Manuel Almenara 328, Miraflores T (511) 4472641	06.06.2014 8:30 Uhr
Carolina González Especialista en Protección Social y Salud del BID	Banco Interamericano de Desarrollo – BID www.iadb.org/es/paises/peru	Dean Valdivia 148, piso 10, San Isidro T (511) 215-7800	06.06.2014 11:00 Uhr

Nicolás Lynch Profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y de la Pontificia Universidad Católica del Perú	Otra Mirada (NGO) www.otramirada.pe	Av. José Pardo Nº 741- 4to piso, Miraflores T (511) 243-4455	07.06.2014 11:00 Uhr
Juan Arroyo Secretario General del MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP www.mimp.gob.pe	Jr. Camaná 616 - Lima T (511) 626-1600	09.06.2014 16:00 Uhr
Jose Luis Bacigalupe und Sergi López Professional Associate Social Protection and Labor	Weltbank – Banco Mundial Perú www.bancomundial.org	Avenida Álvarez Calderón 185, San Isidro – Lima T (511) 622-2300	10.06.2014 9:30 Uhr
Iván Hidalgo Director Académico del Instituto de Gobierno y de Gestión; Ex Director JUNTOS;	Instituto de Gobierno y de Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres www.gobiernoygestionpublica.edu.pe	Calle Martín Dulanto 101, Miraflores (entre las cdrs. 9 y 10 de la Av. Benavides)	10.06.2014 11:00 Uhr
Jorge Arrunátegui Director General de Desarrollo Docente del MINEDU; Ex Vice Ministro de Prestaciones Sociales en el MIDIS	Ministerio de Educación – MINEDU www.minedu.gob.pe	Av. La Arqueología y Calle El Comercio - San Borja T (511) 615-5800	10.06.2014 15:00 Uhr
Fanny Montellanos Coordinadora Nacional del Proyecto FAO – Brasil	Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO www.fao.org/peru/es/	Manuel Almenara 328, Miraflores T (511) 4472641	11.06.2014 9:00 Uhr
Lorena Alcázar Investigadora Principal del GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE www.grade.org.pe	Av. Almirante Grau 915. Barranco, Lima T (511) 247-9988	11.06.2014 11:00 Uhr
Juan Pablo Silva Viceministro de Gestión Institucional del MINEDU; Ex Viceministro de Políticas y Evaluación Social en el MIDIS	Ministerio de Educación – MINEDU www.minedu.gob.pe	Av. La Arqueología y Calle El Comercio, San Borja T (511) 615-5800	11.06.2014 13:30 Uhr
Javier Abugattás Profesor de la PUCP; Ex Viceministro del MEF	Pontificia Universidad Católica del Perú– PUCP www.pucp.edu.pe	Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima 32,	12.06.2014 11:00 Uhr
Aurea Cadillo Villafranca Jefa de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto del Programa JUNTOS	Programa nacional de apoyo directo a los más pobres - JUNTOS www.juntos.gob.pe	Calle Ricardo Angulo N° 795 Urb. Córpac - San Isidro T (511) 224-7200	12.06.2014 17:00 Uhr

Alejandro Olivares Consultor en el MEF	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF www.mef.gob.pe	Jr. Junín 319 T(511) 3115900	13.06.2014 9:00 Uhr
Renzo Silva Asesor en Gestión de los Programas Sociales en MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS www.midis.gob.pe	Av. Paseo de la República 3101 San Isidro, Lima, T (511) 631-8000	13.06.2014 11:30 Uhr
Carolina Trivelli Investigadora del IEP Ex Ministra MIDIS 2011-2013	Instituto de Estudios Peruanos – IEP www.iep.org.pe	Horacio Urteaga 694, Jesús María T (511) 3326194	13.06.2014 16:00 Uhr
Aníbal Velásquez Lead evaluation expert USAID; Ex–Director General de Seguimiento y Evaluación, MIDIS	United States Agency for International Development–USAID www.usaid.gov	Embassy in Lima, Av. La Encalada s/n, block 17, Monterrico T(511) 618-1200	16.06.2014 9:00 Uhr
Carlos Aramburú Profesor Principal del Departamento de Ciencias Sociales	Pontificia Universidad Católica del Perú– PUCP www.pucp.edu.pe	Av. Universitaria 1801, San Miguel, T (511) 626-2000	16.06.2014 12:00 Uhr
Anita Milagros Alvarado Directora General de Educación Superior y Técnico-Profesional del MINEDU; Ex Directora JUNTOS	Ministerio de Educación – MINEDU www.minedu.gob.pe	Av. La Arqueología y Calle El Comercio - San Borja T (511) 615-5800	16.06.2014 16:00 Uhr
Elizabeth Vargas-Machuca, Especialista en Gestión de Políticas Regional en CEPLAN, Asesora en JUNTOS und Walter Lázaro Begazo Jefe de la Unidad de Proyectos especiales - UPE de FONCODES	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN www.ceplan.gob.pe und Fondo de Cooperación para el desarrollo Social – FONCODES www.foncodes.gob.pe	CEPLAN: Av. Canaval y Moreyra 150 - Piso 10, T (511) 211-7800 FONCODES: Av. Paseo de la República 3101, T (511) 311-8900	16.06.2014 18:00 Uhr
Elisabet Castillo Consultora MEF	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF www.mef.gob.pe	Jr. Junín 319 T (511) 3115900	17.06.2014 12:00 Uhr
Nelly Huamaní Coordinadora de Convenios de Apoyo Presupuestal en Salud Dirección General de Presupuesto Público	Ministerio de Economía y Finanzas – MEF www.mef.gob.pe	Jr. Junín 319 T (511) 3115900 (2261)	17.06.2014 16:00 Uhr
Álvaro Villasante Benavides Jefe de la Unidad de Operaciones del Programa JUNTOS	Progama JUNTOS www.juntos.gob.pe	Calle Ricardo Angulo N° 795 Urb. Córpac T (511) 224-7147	17.06.2014 18:00 Uhr

Ana Alvarado Cueto Directora Ejecutiva del Programa JUNTOS	Programa JUNTOS www.juntos.gob.pe	Calle Ricardo Angulo N° 795 Urb. Córpac, T (511) 224-7200	18.06.2014 18:00 Uhr
Karina Doris Tecse Silva Jefe de la Unidad Técnica de Acompañamiento a Familias del Programa Cuna Más	Progama Nacional Cuna Más www.cunamas.gob.pe	Calle Manuel Gonzáles Olaechea N° 431-435, San Isidro, T (511) 748 2000	19.06.2014 15:30 Uhr
Soledad Bernuy Directora de la Dirección de Políticas y Programas	Ministerio de Relaciones Exteriores: Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI www.apci.gob.pe	Av. José Pardo 261 Miraflores, T(511) 617-3639	20.06.2014 16:00 Uhr
María Eugenia Mujica Programme Specialist, Poverty Reduction and Policy Advice at UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD www.pe.undp.org	Av. Pérez Araníbar Nº 750, Magdalena T (511) 625-9000	23.06.2014 9:00 Uhr
Alvaro Monge Especialista en estrategias de superación de la pobreza de Macroconsult	Macroconsult www.macroconsult.com.pe	Av. Santa Cruz 830-826, Piso 2 - Lima 18 T (511) 203 9800	23.06.2014 15:00 Uhr
Rosa Lucila Herrera Costa Jefa de la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS www.midis.gob.pe	Av. Paseo de la República 3101 San Isidro, Lima T (511) 631-8000	24.06.2014 15:00 Uhr
Iván Castillo Jefe de Gabinete de Asesores – MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS www.midis.gob.pe	Av. Paseo de la República 3101 T (511) 631-8000	24.06.2014 17:00 Uhr
Luis Puentes del Barrio Responsable de Programa Derechos Humanos y Equidad de Género	Agencía Espanola de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID www.aecid.pe	Av. Jorge Basadre 460, San Isidro T (511) 2027000	25.06.2014 9:30 Uhr
Frederico Arnillas Presidente de la Mesa de Concertación	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza – MCLCP www.mesadeconcertacion.org.pe	Calle Ureta 147 - Miraflores T (511) 447-2006	25.06.2014 14:30 Uhr
Virginia Borra Ex Ministerin MIMP			27.06.2014 11:00 Uhr
Juan Chacaltana Especialista en Economía Laboral de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe	International Labour Organization – ILO/ OIT www.oit.org.pe	Las Flores 275, San Isidro Apartado 14-124 T (511) 615 0300	27.06.2014 15:00 Uhr

c. Format der Einverständniserklärung (Datenschutzbestimmung)

Declaración de consentimiento

Estoy de acuerdo con que se grabe y transcriba la entrevista con la Sra. Licht. Ésta se lleva a cabo el día (fecha) _____ y responde exclusivamente a fines académicos, de enriquecer su labor científica y forma parte de su trabajo de tesis para obtener el grado de PhD, titulada "La influencia de los procesos de difusión y aprendizaje transnacionales sobre el cambio de la política social y reformas sociales - el caso de Perú ".

Estoy también deacuerdo con que extractos de la entrevista puedan usarse para fines de publicación académica.

Toda la información es anónima.

Nathalie Licht

_____ _____

Lugar y fecha Firma

_____

Einverständniserklärung

Ich erkläre mich damit einverstanden, dass das mit mir am _____ von Frau Licht geführte Gespräch auf Tonband aufgenommen und verschriftet werden darf im Hinblick auf die Durchführung der wissenschaftlichen Arbeit mit dem (Arbeits)Titel: „Der Einfluss transnationaler Diffusion- und Lernprozesse auf den Sozialpolitikwandel in Peru".

Ich erkläre mich auch damit einverstanden, dass das verschriftete Interview unter Beschränkung auf kleine Ausschnitte auch für Publikationszwecke verwendet werden darf. Mir wurde zugesichert, dass dabei alle persönlichen Daten, die Rückschlüsse auf meine Person zulassen, anonymisiert werden.

Nathalie Licht

_____ _____

Ort und Datum Unterschrift