

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Wandel von Sozialpolitik im Kontext von Global Social Governance

Das Beispiel Peru

Nathalie Licht

Wandel von Sozialpolitik im Kontext von Global Social Governance

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Wandel von Sozialpolitik im Kontext
von Global Social Governance
Das Beispiel Peru

Nathalie Licht

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-96021-083-2

DOI:10.23661/s99.2019

Gedruckt auf umweltfreundlichem, zertifiziertem Papier

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
Email: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>



Vorwort

Die Idee, den Sozialpolitikwandel Perus im Kontext von *Global Social Governance*, Wissensdiffusion und transnationalen Netzwerken zu untersuchen, entstand während meiner mehrjährigen Beratungstätigkeit im peruanischen Technischen Sekretariat für soziale Angelegenheiten am Ministerrat und im Sozialministerium. Die Untersuchung geht von der These aus, dass der Sozialpolitikwandel in Nationalstaaten von globalen Akteuren und *Policies* beeinflusst wird. Dabei wird angenommen, dass transnationale Diffusionsmechanismen wie Kommunikation und Kooperation, Informations- und Wissensaustausch (*Power of knowledge*) und (Politik-)Lernen in einer vernetzten Weltgesellschaft immer wichtiger werden. Um zu überprüfen, wie sich globale sozialpolitische Normen, Regeln, Regime, Initiativen und Diskurse auf nationalstaatliche Sozialpolitiken auswirken, wurden die komplexen Verflechtungen zwischen politischen Institutionen und Entscheidungsprozessen auf nationaler und globaler Ebene bzw. die Interaktionen im Policy-Prozess empirisch am Beispiel Peru untersucht. Um Aussagen über die Möglichkeiten und Grenzen von transnationaler Governance im Bereich Sozialpolitik zu erhalten, wurden die nationale und globale Sozialpolitik ausführlich analysiert und durch 42 qualitative, leitfadengestützte Interviews mit 44 internationalen und nationalen Experten und Entscheidungsträgern in Peru Primärdaten erhoben. In der Studie wird dargestellt, inwiefern und über welche Mechanismen und Instrumente globale Akteure und *Policies* Einfluss auf die Reformen und Maßnahmen des im Jahr 2011 gegründeten Ministeriums für Entwicklung und Inklusion (MIDIS) nahmen und den Sozialpolitikwandel zwischen den Jahren 2010 und 2014 mitgestalteten. Im Mittelpunkt der Studie stehen die Fragen, welche Akteure transnationale Diffusionsprozesse fördern, welche Motive beim transnationalen Politiklernen überwiegen, was in welchem Moment transferiert wird und welche Faktoren ein erfolgreiches Lernen begünstigen oder hemmen. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die Global Governance-Debatte gezogen und Perspektiven einer zukünftigen *Global Social Governance* entwickelt.

Das Buch wurde im Rahmen einer Dissertation erarbeitet, die von Prof. Dr. Dirk Messner und Prof. Dr. Marianne Braig betreut wurde. Im Verlauf der vergangenen 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, die ideelle und finanzielle Unterstützung und den Teilnehmer*innen des Transformations-Clusters der Stiftung für die spannenden, bereichernden Treffen und Diskussionen. Ganz herzlich möchte mich auch bei den 44 Interviewpartner*innen in Peru bedanken, die mir ihre Auffassungen zum Thema offen mitteilten. Danken möchte ich auch Dr. Reiner Zenz und Dr. Roland Baecker für die Lektüre des Manuskripts und die hilfreichen Hinweise.

Besonders möchte ich auch meinen Eltern für ihre Unterstützung während der Promotionszeit danken und Reiner, Birgit und Daniel für die liebevolle Betreuung von unserem Sohn Yuma während der vergangenen Jahre. Ganz besonders gilt auch mein Dank Dir, lieber Rouven, für den Rückhalt, die motivierenden Gespräche, deine Geduld und Liebe.

Frankfurt, August 2018

Nathalie Licht

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungen

1	Einleitung	1
2	Fragestellungen und Erkenntnisinteresse	4
2.1	Aufbau der Arbeit	8
2.2	Begriffsdefinitionen und -klärungen	10
3	Die Sozialpolitik und der Wandel des Systems sozialer Sicherung in Peru	12
3.1	Historischer Kontext der Sozialpolitik in Peru	13
3.1.1	Entwicklung der Sozialpolitik seit den 1960er Jahren	15
3.1.2	Sozialpolitik während der Strukturanpassungsjahre bis Ende der 1990er Jahre	16
3.1.3	Sozialpolitik in der Amtszeit Toledos (2001–2006)	18
3.1.4	Die Trennung von Wirtschafts- und Sozialpolitik	18
3.2	Institutioneller Kontext und sozialpolitische Akteure in Peru	20
3.2.1	Der normativ-rechtliche Rahmen nationaler Sozialpolitik	20
3.2.2	Zentrale nationale Akteure und Steuerungsinstrumente der Sozialpolitik	21
3.3	Die aktuellen sozialpolitischen Probleme (Reformbedarf)	23
3.4	Sozialpolitische Reformpolitik 2006 bis 2014 – Inhalte und Reichweite (Reformdynamiken)	25
3.4.1	Sozialpolitische Programmatik und Sozialpolitik der Regierung Alan García (2006–2011)	26
3.4.2	Sozialpolitische Programmatik und Sozialpolitik der Regierung Ollanta Humala (2011–2014)	28
3.4.3	Vier Jahre nach seiner Gründung: Lob und Kritik am MIDIS	34
3.4.4	Dynamik/Entwicklung der Sozialausgaben in Peru und Inklusionsgrad	40
3.5	Das Leistungssystem der sozialen Sicherung in Peru	44
3.5.1	Formelle und informelle Formen sozialer Sicherung	44
3.5.2	Charakteristika des peruanischen Sozialleistungssystems	45

3.5.3	Sozialpolitische Handlungsfelder/Interventionen	46
3.5.3	Probleme des Systems sozialer Sicherung und der Institutionalisierung	54
3.6	Erklärungsansätze für Wandel in der Sozialpolitik (Reformfähigkeit)	58
3.6.1	Nationalstaatliche Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung	58
3.6.2	Erklärungsgrößen für Wandel in der peruanischen Sozialpolitik	60
3.7	Resümee Kapitel 3: Sozialreformscheidungen in Peru und ihre Motive	64
4	Theoretischer Rahmen	66
4.1	Die Forschung zu Sozialpolitik und globaler Sozialpolitik	67
4.2	Internationale Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung	69
4.3	Der Global Governance-Ansatz in den „Internationalen Beziehungen“	71
4.3.1	Der Governance-Begriff und die entwicklungspolitische Diskussion um <i>Good Governance</i>	71
4.3.2	Das Global Governance-Konzept	73
4.3.3	Die Global Governance-Architektur	76
4.3.4	Global Governance zwischen Macht und Interessen, Demokratie und Legitimität	83
4.4	<i>Multi-Level Governance</i> bzw. Mehrebenenpolitik	86
4.4.1	Politische Steuerung und Interaktionsformen in komplexen MES	88
4.4.2	Demokratie, Legitimität und die Souveränität des Nationalstaats in MES	90
4.4.3	Die <i>Multi-Level Social Governance</i>	91
4.5	Transfer, Diffusion bzw. <i>Policy-learning</i> : ein Global Governance-Mechanismus im MES	93
4.5.1	Ursachen/Kausalfaktoren von internationalem Politiktransfer (Kausalmechanismen)	98
4.5.2	Warum lernen Staaten? Motivation und Anreizfaktoren	101

4.5.3	Wovon lernen Staaten?	103
4.6	Synthese Kapitel 4: Die Verknüpfung der drei theoretischen Ansätze	104
5	Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen	107
5.1	Verbindung von Theorie und Analyse	107
5.2	Zielsetzung, Forschungsfragen und Untersuchungsdesign	110
5.3	Methodisches Vorgehen	117
5.3.1	Induktiv-empirische Vorgehensweise	117
5.3.2	Daten der Untersuchung	118
5.3.3	Datenerhebung (Durchführung der Feldphase in Lima, Peru)	118
5.3.4	Datenauswertung, -analyse und -interpretation	123
5.3.5	Definition von Kategorien	124
5.3.6	Bilanz des Feldforschungsaufenthaltes bzw. der Interviews in Peru	126
5.3.7	Übersicht des Forschungs- bzw. Untersuchungsdesigns – Forschungsmatrix	127
5.4	Der akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik	130
5.5	Kausale Rekonstruktion zur Analyse transnationaler Lernmechanismen	134
5.6	<i>Policy-Cycle</i> zur Beschreibung, in welchem Moment transnationales Lernen stattfindet	138
5.7	Resümee Kapitel 5: Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen	141
6	Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik: der Kontext transnationaler Diffusionsprozesse	142
6.1	Diskussionen um den Begriff der „globalen Sozialpolitik“	143
6.2	Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik	146
6.2.1	Das Recht auf soziale Sicherheit als basales soziales Menschenrecht	147
6.2.2	Das entwicklungspolitische Ziel der globalen Armutsreduzierung	148
6.3	Zentrale globale sozialpolitische Akteure und Institutionen und ihre Strategien	149

6.3.1	Multilaterale Akteure und ihre Förder- bzw. Diffusionsstrategien	151
6.3.2	Die G20 und die größten bilateralen Geber (G7)	156
6.3.3	Internationale Konferenzen zu den Themen Armut, soziale Sicherung und <i>Aid Effectiveness</i>	159
6.4	Machtasymmetrien und Legitimationsprobleme im Geflecht globaler Sozialpolitik	165
6.5	Resümee Kapitel VI: Fortschritte, Probleme und Grenzen globaler Sozialpolitik	166
7	Globale und nationale sozialpolitische Akteure – eine Zweiebenenanalyse am Beispiel Peru (Akteurskonstellationen)	168
7.1	Die wichtigsten staatlichen sozialpolitischen Akteure und Institutionen in Peru	169
7.2	Externe sozialpolitische Akteure in Peru und ihre (Förder-)Strategien	172
7.3	Die Kooperation des MIDIS mit externen Akteuren seit 2011 – eine Akteursanalyse	173
7.3.1	Die Kooperation des MIDIS mit multi- und bilateralen Akteuren	175
7.3.2	Süd-Süd: die Zusammenarbeit des MIDIS mit anderen Ländern	180
7.4	Resümee Kapitel 7: Das MIDIS und seine externen Kooperationspartner	182
8	Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse in Peru: Entstehung und Entwicklung	184
8.1	Das Vorgehen bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen	185
8.2	Wirkungen globaler sozialpolitischer Diskussionen auf Sozialpolitik(reformen) in Peru	187
8.3	Die Zusammenarbeit des MIDIS mit internationalen Akteuren	189
8.4	In welchen Phasen des Politikprozesses findet transnationale Kooperation und transnationales Lernen statt?	193

8.5	Was wird gelernt und transferiert?	196
8.6	Motivation für transnationales Kooperieren und Lernen	197
8.6.1	Intrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren	198
8.6.2	Extrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren	203
8.7	Resümee Kapitel 8: Entstehung und Entwicklung transnationaler Lernprozesse	205
9	Überprüfung transnationaler Lernmechanismen am Beispiel Peru	209
9.1	Zwang/Konditionen zur Übernahme von <i>Policies</i>	209
9.1.1	Fälle von Zwang und Konditionalitäten	213
9.1.2	Abhängigkeit von internationalen Gebern	214
9.1.3	Machtasymmetrien im Rahmen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse	215
9.2	Internationale Harmonisierung/internationale Verpflichtungen	216
9.2.1	Der Einfluss globaler sozialpolitischer Themen auf Peru seit den 1990er Jahren	217
9.2.2	Die Wahrnehmungen zum aktuellen Einfluss internationaler Verpflichtungen	219
9.2.3	Welche formellen Regeln bestimmen die Beziehungen zwischen Peru und Externen?	223
9.3	Transnationale Kommunikation/Lernprozesse	225
9.3.1	Lernt das MIDIS seit seiner Gründung von externen Akteuren?	226
9.3.2	Wovon lernte das MIDIS nach seiner Gründung im Jahr 2011?	228
9.3.3	Die positiven Lernerfahrungen des CCT-Programms JUNTOS	229
9.3.4	Wie wird kommuniziert und gelernt? Lernmechanismen	230
9.4	Resümee Kapitel 9: Transnationale Lernmechanismen in Peru	237

10	Der Einfluss externer Akteure und <i>Policies</i> auf den Sozialpolitikwandel in Peru	240
10.1	Wirkungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf den Sozialpolitikwandel (Relevanz)	240
10.2	Der Einfluss externer Akteure bzw. transnationaler Lernprozesse im Wandel – Eine Zeitachse	246
10.3	Erfolgsbedingungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse	248
10.4	Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse	256
10.5	Resümee Kapitel 10: Wirkungen, Erfolgsbedingungen und Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse	261
11	Die Leistungsfähigkeit von <i>Global Social Governance</i>	264
11.1	Kann <i>Global Social Governance</i> bzw. können transnationale Lernprozesse einen Beitrag zur Lösung nationaler sozialpolitischer Probleme leisten?	264
11.2	Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die <i>Global Social Governance</i> – Möglichkeiten, Grenzen und Risiken (generalisierend)	275
11.3	Einordnung der Arbeit in den Forschungsstand und weiterer Forschungsbedarf	277
12	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine zukünftige <i>Global Social Governance</i>	280
12.1	Globale sozialpolitische Tendenzen/Dynamiken	282
12.2	Herausforderungen für eine effektive <i>Global Social Governance</i> im 21. Jahrhundert zur Minderung von Armut und Entwicklungsdisparitäten	283
12.2.1	Wie ist globale Sozialpolitik mit nationaler Souveränität und dem MES in Einklang zu bringen?	296
12.2.2	Globale Sozialpolitik als Teil einer globalen Strukturpolitik	298
	Literaturverzeichnis	301

Anhang

a. Abdruck des Interviewleitfadens	331
b. Verzeichnis der realisierten Interviews	339
c. Format der Einverständniserklärung (Datenschutzbestimmung)	346

Tabellen

Tabelle 1:	Gesamte öffentliche Sozialausgaben 2004–2014 (in Mio. Soles) und öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP	41
Tabelle 2:	Öffentliche Sozialausgaben für Programme zur Armutreduzierung und Inklusion 2004–2013 (in Mio. Soles)	42
Tabelle 3:	Inklusionsgrad der Programme <i>Pensión 65</i> , <i>SIS</i> und <i>JUNTOS</i>	43
Tabelle 4:	Regierungsstellen und Sozialprogramme in Peru und Haushalt 2013 (in Mio. Soles)	50
Tabelle 5:	Probleme und Gefahren in Mehrebenensystemen	88
Tabelle 6:	Kausalfaktoren von internationalem Politiktransfer	97
Tabelle 7:	Analyseraster zur Erfassung von Lernmechanismen	115
Tabelle 8:	Analyseraster zur Erfassung von Instrumenten	116
Tabelle 9:	Liste der Interviewpartner	120
Tabelle 10:	Themenblöcke des Leitfadens	122
Tabelle 11:	Rollen externer Akteure und <i>Policies</i> im Politikprozess	140
Tabelle 12:	Akteure der <i>Global Social Governance</i>	150
Tabelle 13:	Weltkonferenzen zu sozialpolitischen Themen bzw. sozialer Entwicklung	160
Tabelle 14:	Das Output globaler Akteure/Institutionen im Bereich Sozialpolitik	166
Tabelle 15:	Akteure der <i>Multi-Level Social Governance</i> in Peru	173
Tabelle 16:	Sozialpolitische Maßnahmen des MIDIS und Unterstützung durch externe Akteure	174
Tabelle 17:	Akteure, Mechanismen und Instrumente einer <i>Multi-Level Social Governance</i>	184
Tabelle 18:	Einfluss externer Akteure auf die Sozialpolitik des MIDIS	243

Abbildungen

Abbildung 1:	Analyseinstrumente der GG-Architektur	81
Abbildung 2:	Kontinuum von Freiwilligkeit bis Zwang	95
Abbildung 3:	Verknüpfung der Ansätze GG, MES und Lerntheorien für das Forschungsdesign	106
Abbildung 4:	Einfluss globaler Akteure als Ursache innerstaatlichen Wandels	110
Abbildung 5:	Externe Akteure und Institutionen	113
Abbildung 6:	Der Gegenstandsbereich der interaktionsorientierten Policy-Forschung	131
Abbildung 7:	Der <i>Policy-Cycle</i>	138
Abbildung 8:	Erfolgsfaktoren für eine Sozialpolitikförderung über transnationale Kooperations- und Lernprozesse	255

Abkürzungen

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, Peru)
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	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 (Entwicklungskredit)

EC	European Commission
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der VN)
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Umfrage zu Demografie und Familiengesundheit, Peru)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EL	Entwicklungsländer
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FED	Fondo de Estímulos al Desempeño (Leistungsanreizfonds)
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
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILO/OIT	International Labour Organization/Organización Internacional del Trabajo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Statistisches Bundesamt, Peru)

IOs	Internationale Organisationen
IPWSKR	Internationaler 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 Sozialentwicklung, 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/Präsidentamt, 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	Secretaría 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 (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
TNU	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

1 Einleitung

In Lateinamerika befinden sich die Sozialpolitik und die sozialen Sicherungssysteme¹ zunehmend unter Druck. Einerseits stehen die Länder Herausforderungen der Globalisierung (Migration, Klimawandel etc.) gegenüber und andererseits vor gewaltigen innergesellschaftlichen Aufgaben. In vielen Ländern ist die Lebenserwartung gestiegen, der informelle Sektor enorm gewachsen und es ergeben sich Probleme aus Urbanisierung und Migrationsbewegungen. Abwanderung, vor allem jüngerer Menschen, in die Städte, verursacht Veränderungen in den Haushaltsstrukturen. Viele alte Menschen bleiben in ländlichen Gebieten zurück und verarmen. Zudem verfallen traditionelle Sozialsysteme² 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, ausgeschlossen sind: kranke Menschen, die wachsende Gruppe alter Menschen und die ländliche Bevölkerung. Trotz der Bemühungen jüngerer Regierungen, die soziale Sicherheit zu verbessern, und trotz einer Vielzahl staatlicher Sozialprogramme, ist Peru nach wie vor von Armut und Ungleichheit gekennzeichnet. Einige Bevölkerungsteile leben ohne ihre Grundbedürfnisse befriedigen zu können, andere leben in einer vergleichsweise modernen Gesellschaft. Auch in Peru sind traditionelle Formen sozialer Sicherung immer seltener zu beobachten.

Aus den 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 (Kohlmorgen, 2004, S. 58). Soziale Sicherheit wird weltweit zunehmend von ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Prozessen beeinflusst, die von Nationalstaaten im Alleingang nur noch begrenzt gesteuert

-
- 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 ausführlich Kapitel 2.2).
 - 2 Traditionelle Sozialsysteme werden meist von lokalen Solidargemeinschaften getragen und basieren auf verwandtschaftlich, religiös und/oder ethnisch begründeten Reziprozitätsbeziehungen.

und gestaltet werden können (Hauchler, Messner, & Nuscheler, 2001). 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 (Betz, 2004, S. 28). Internationale „Politik der sozialen Stabilisierung“ erfolgt durch internationale Normsetzung (Abkommen, Deklarationen, Konferenzen) oder durch Transferleistungen zur Förderung sozialer Stabilisierung (Entwicklungszusammenarbeit, Strategien und Maßnahmen von Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken, Sozialfonds, Nothilfemaßnahmen) (Hein, 1998).

In Lateinamerika beeinflussen globale sozialpolitische Diskurse und Akteure vor allem seit Ende der 1980er Jahre nationalstaatliche sozialpolitische Prozesse, wirken auf 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, wurde 1995 der Kopenhagener Weltgipfel für soziale Entwicklung initiiert (Fues, 2001). Auf der Konferenz wurde 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 hatte vor allem der internationale Druck von Akteuren wie Weltbank, IWF (Internationaler Währungsfonds) und IDB (Interamerikanische Entwicklungsbank) erhebliche Auswirkungen auf die Sozialpolitik Lateinamerikas. Soziale Sicherungssysteme wurden eingeführt, teilweise relativ unabhängig von nationalen Entwicklungsprozessen. Dabei spielten die großen finanziellen Ressourcen der internationalen Organisationen eine wichtige Rolle. Neben dem teilweise massiven Druck internationaler Organisationen kann man seit dem Jahr 2000 in Lateinamerika Formen freiwilliger Koordination und Kooperation beobachten, beispielsweise in Form von „Politikdiffusion“: Nationalstaaten erweitern ihre Handlungskapazitäten aus Eigeninteresse, also unabhängig davon, wie sich andere Staaten und internationale Akteure verhalten (Simonis, 2005).

Auch im System sozialer Sicherung in Peru mischen sich endogene und exogene Einflüsse. Auf nationalstaatlicher Ebene wird seit einigen Jahren, vor allem seit dem Regierungswechsel 2011, eine aktivere Sozialpolitik betrieben. 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, sodass 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“ (Zürn, 1994) beschreibt, sind ein Schwerpunkt der vorliegenden empirischen, politikwissenschaftlichen 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*³ bewirken. Die Arbeit hat das Ziel, Koordinationsstrukturen und Lernmechanismen am Beispiel Peru zu rekonstruieren und zu erklären. Dabei steht die Interaktion von globaler und nationaler Ebene im Bereich Sozialpolitik im Fokus.

Die Forschungsarbeit ist wissenschaftlich relevant, weil sie neue Phänomene im Bereich globaler Sozialpolitik und transnationaler Diffusions- und Lernprozesse beschreibt und erklärt. Theoretisch ist sie relevant, weil sie Theorien und Ansätze verbindet (Mehrebenensysteme als Teil des Global Governance-Ansatzes) und den Global Governance-Ansatz um Diffusions- und Lerntheorien 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 sozialen Ungleichheit beschäftigt und nach Lösungen sucht. Sie hat zum Ziel, das Problemverständnis von Entscheidungsträgern zu verbessern und praktische Empfehlungen für internationale Akteure abzuleiten.

3 In dieser Arbeit wird Policy und Politik synonym verwendet. Im Plural ist von Politiken und *Policies* die Rede.

2 Fragestellungen und Erkenntnisinteresse⁴

“The cases you choose affect the answers you get.” (Geddes, 1990)

Sozialpolitik findet auf verschiedenen Handlungsebenen statt (Mehrebenenpolitik) und wird von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen gestaltet. Auf der 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 (Hein, 2004). 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.) (Kohlmorgen, 2004, S. 61). Auf globaler Ebene beeinflussen internationale Akteure über Interaktion und Kooperation die soziale Entwicklung in Ländern und beraten bei der Erstellung und Umsetzung sozialpolitischer 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 internationale NGOs fordern soziale Rechte und Strategien zur Unterstützung sozialer Sicherung.

Nationale Akteure, ihre Interessen und politische Rahmenbedingungen bilden den Ausgangspunkt für die Formulierung der Sozialpolitik. In der Geschichte Lateinamerikas hat sich 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, wurde 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 inzwischen zunehmend vom Handeln globaler politischer Akteure und

4 Erkenntnisinteressen bestimmen, was wir aus der Vielzahl von Fragen auswählen.

vom Wandel der *global policies* ab. Der Nationalstaat als „Power Container, in dem Herrschaftsstrukturen und territoriale Begrenzung konvergieren“ (Giddens, 1983, S. 121) 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 (Messner, 1998b). Er formuliert die These, 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 (Messner, 1998b). Messner geht davon aus, dass nationalstaatliches Government nach wie vor die entscheidende politische Ebene ist, aber zunehmende Internationalisierung erkennbar ist (Messner, 1998b). 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“ (Messner, 2005, S. 27).

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 steht im Fokus, sondern die Funktionsweise und die Mechanismen im peruanischen Kontext. 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 Wandel bedeuten, dass Ziele oder Instrumente einer Politik sich verändern (Hall, 1993, S. 278f.). Als Politikwandel auf nationalstaatlicher Ebene wird in der

vorliegenden Arbeit sowohl die (Re)formulierung sozialpolitischer Ziele als auch die Nutzung neuer Instrumente zur 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 Situation auch die externen Einflüsse vor 2010 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 ihnen sind teilweise fließend. Die Arbeit fokussiert auf der nationalen Ebene vor allem auf das staatliche Sozialsystem Perus, zu dem de jure die gesamte Bevölkerung Zugang hat. Nationalstaatliche Akteure, Institutionen und ihre Interessen werden analysiert. Bei der Betrachtung des staatlichen Sozialsystems interessieren folgende 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 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 über das Verhältnis zwischen globalen und nationalen Akteuren leisten, die für die Entwicklung der Sozialpolitik von Bedeutung sind. 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 Verbreitung 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 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. die Internationale Zusammenarbeit (IZ) überdacht werden? Wie könnte ein Konsens zwischen denen gefunden werden, die von den sozialen Problemen betroffen sind (Entwicklungs- und Schwellenländer), und jenen, die über Lösungsansätze entscheiden?*

Ziel ist es, die nationalen und internationalen sozialpolitischen Akteure zu benennen, 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 des Zusammenwirkens globaler und nationaler sozialpolitischer Akteure soll neue Impulse für die sozialpolitische Debatte geben und 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. Sie beschreibt und analysiert die Entwicklung der Sozialpolitik in Peru und nutzt dabei inhaltsanalytisch ausgewertete Interviews mit Experten aus Wissenschaft, Politik und Entwicklungszusammenarbeit. Auf diese Weise werden transnationale Diffusions- und Lernprozesse rekonstruiert und Lernmechanismen identifiziert.

2.1 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 3), einem theoretischen und methodischen Teil (Kapitel 4 und 5) und einer Darstellung der Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik (Kapitel 6). Es folgt ein empirischer Teil, in dem transnationale Lern- und Diffusionsprozesse am Beispiel Peru rekonstruiert und der Einfluss externer Akteure und *Policies* auf den Sozialpolitikwandel überprüft werden (Kapitel 7 bis 10). Ein abschließender Teil bewertet die Leistungsfähigkeit von *Global Social Governance* und zieht Schlussfolgerungen für eine zukünftige *Global Social Governance* (11 bis 12).

In der Einleitung (Kapitel 1) wird das Problem in seinem Kontext dargestellt und es werden die Gegebenheiten erläutert, die eine Erforschung der Wirkungszusammenhänge zwischen globalen Akteuren und *Policies* einerseits und nationalen Politiken, Praktiken und Akteuren andererseits im Politikfeld Sozialpolitik sinnvoll machen.

In Kapitel 2 werden die Fragestellung, das Erkenntnisinteresse, die Zielsetzung und der Aufbau der Arbeit erläutert; schließlich werden die wichtigsten Begriffe präzisiert.

In Kapitel 3 wird der Kontext der Sozialpolitik in Peru dargestellt. Zum besseren Verständnis wird ein kurzer historischer Überblick über die Entwicklung der peruanischen Sozialpolitik im 20. Jahrhundert gegeben und erläutert, welchen komplexen Herausforderungen sich das politische Handeln im Untersuchungszeitraum stellen musste. Es werden der Reformbedarf dargelegt und die Reformdynamiken seit 2006 sowie das gegenwärtige System der sozialen Sicherung beschrieben. Das Kapitel schließt mit nationalstaatlichen Erklärungsansätzen für Wandel in der Sozialpolitik und einer Betrachtung der Reformfähigkeit Perus.

Kapitel 4 führt in den theoretischen Rahmen ein. Ausgehend von einem Überblick über den aktuellen Stand der Forschung zur globalen Sozialpolitik und internationalen Erklärungsansätzen zu sozialpolitischer Expansion, werden Global Governance-, *Multi-Level-Governance*- und Diffusions- und Lerntheorien beschrieben, diskutiert und verknüpft und die unabhängigen Variablen abgeleitet. Im Kapitel 5 wird schließlich die Methode benannt, die bei der Problembearbeitung angewendet wird, die Forschungsfragen

werden formuliert und in einen theoretischen Zusammenhang eingeordnet, die Forschungsschritte begründet und die wichtigsten Datenquellen benannt.

Nach der theoriegeleiteten Operationalisierung folgt im Kapitel 6 eine Darstellung des Kontextes transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse. Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik und die zentralen globalen sozialpolitischen Akteure und ihre Strategien werden dargestellt. Am Ende des Kapitels werden die Fortschritte, Probleme (Machtasymmetrien und Legitimationsdefizite) und Grenzen globaler Sozialpolitik diskutiert.

Im Kapitel 7 wird eine Zweiebenenanalyse am Beispiel Peru durchgeführt, d.h. die zentralen Akteure der nationalen und globalen Sozialpolitik und die relevanten Institutionen werden dargestellt.

Kapitel 8 und 9 verbinden das theoretische mit dem empirischen Anliegen. Im Kapitel 8 werden transnationale Lern- und Diffusionsprozesse am Beispiel Peru rekonstruiert, d.h. es wird untersucht, 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 9 werden die drei transnationalen Mechanismen derartiger Prozesse am Beispiel Peru überprüft: a. Zwang/Konditionen, b. Internationale Harmonisierung und c. Transnationale Kommunikation/Lernprozesse.

Kapitel 10 fasst schließlich die Wirkungen externer Akteure und *Policies* auf den Sozialpolitikwandel in Peru zusammen. Im Mittelpunkt 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 begünstigen oder hemmen.

Im Kapitel 11 geht es um eine generelle Einschätzung der Leistungsfähigkeit von *Global Social Governance*. Zunächst werden die wichtigsten Ergebnisse der empirischen Untersuchung zusammengefasst, analysiert und interpretiert. Dabei geht es auch um die Möglichkeiten, Grenzen und Risiken, transnationale Lern- und Diffusionsprozesse für *Global Social Governance* zu instrumentalisieren. Kapitel 11.3 verortet die Arbeit im Stand der Forschung und skizziert mögliche neue Forschungsansätze. Anmerkungen zu weiterem Forschungsbedarf stehen am Ende.

Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen werden im Schlusskapitel 12 Vorschläge formuliert, wie eine zukünftige *Global Social Governance* und transnationale Diffusions- und Lernprozesse effizienter gestaltet werden könnten, damit sie effektiver zur Minderung von Armut und Entwicklungsdisparitäten beitragen. Anknüpfend an die Analyse werden abschließend Empfehlungen für eine 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.

2.2 Begriffsdefinitionen und -klärungen

Im Folgenden werden zunächst wichtige Begriffe erläutert:

a. Sozialpolitik: Die Abgrenzung des Politikfeldes Sozialpolitik ist umstritten. Laut Leisering, Buhr und Traiser-Diop 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)“ (Leisering et al., 2006, S. 42). Generell zielt Sozialpolitik auf soziale Teilhabe von Personen und sozialen Gruppen sowie auf Prävention und sozialen Schutz ab (Kaufmann, 2002). 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 (Betz, 2004, S. 7–31). Zu diesen weit verbreiteten Risiken kommen Krisen und Katastrophen, auf die präventiv oder situativ reagiert werden muss (Grunow, 2003, S. 316). In Entwicklungsländern wird Sozialpolitik meist umfassend definiert und als Teil von Armutsbekämpfung gesehen (Ginneken, 2003). Laut Manfred Schmidt zielt Sozialpolitik im fortgeschrittenen Stadium darauf ab, soziale Ungleichheit einzudämmen (Schmidt, 2005, S. 11).

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 fertigzuwerden (IDB, 2000; World Bank, 2000). Auch die regionalen Entwicklungsbanken schließen Beschäftigungspolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Katastrophenhilfe, Zugang zu Krediten und eine Wachstum schaffende makroökonomische Politik und die Bewahrung der natürlichen Umwelt mit ein (Betz, 2004, S. 7–31).

b. Soziale Sicherung, soziale Leistungssysteme und Grundsicherung: Systeme der sozialen Sicherung sollen den Personen und Haushalten in einer Gesellschaft helfen, mit Risiken wie Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit fertigzuwerden. Laut Loewe werden dabei zwei Ziele verfolgt: Bekämpfung der Armut, wobei die Verteilungsgerechtigkeit verbessert wird, und Vorbeugung gegen Verarmung zusätzlicher Personen und Haushalte. Sie leisten damit einen Beitrag zur effizienten der Ressourcenverteilung in der Ökonomie (Loewe, 2004, S. 144). Inwieweit in einem Land soziale Sicherungssysteme bestehen, hängt vor allem von drei Faktoren ab: der Verfügbarkeit finanzieller Mittel für sozialpolitische Zwecke, den sozio-kulturellen Werten und Verhaltensnormen, die die Anschauungen der Bürger und das gesellschaftliche Leben prägen sowie der Struktur des politischen Systems (Loewe, 2004, S. 144).

Es gibt unterschiedliche soziale Leistungssysteme (Leisering et al., 2006, S. 43): 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 (Leisering et al., 2006, S. 96). Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen erhalten nur die Personen Leistungen, deren Einkommen ein Existenzminimum oder eine Armutsgrenze unterschreitet. Dabei ist die Identifikation und Erreichung der Anspruchsberechtigten häufig kostenintensiv und ungenau. In Ländern mit schwachen administrativen Kapazitäten sind derartige Systeme schwierig einzusetzen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Verteilung durch Klientelismus und Korruption beeinträchtigt wird. Um Missbrauch zu reduzieren, sind Überwachungssysteme und Aufklärung der Bevölkerung über ihre Rechte und Pflichten erforderlich (Barrientos & Lloyd-Sherlock, 2002, S. 51ff.; Duran-Valverde, 2002, S. 30). Sozialversicherungen, die an ein Beschäftigungsverhältnis gebunden sind und Beitragszahlungen voraussetzen, decken in Entwicklungsländern meist nur Beschäftigte im formellen städtischen Sektor ab, während informell Beschäftigte und Bauern ausgeschlossen bleiben (Ginneken 2003, S. 277–294).

Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern reagieren auf Lücken im System sozialer Sicherung und sind personen- und haushaltsbezogene Transfersysteme zur Armutsbekämpfung. Sie sollen (a) verhindern, dass Menschen vollständig verarmen, (b) sicherstellen, dass Armut nicht automatisch von einer Generation an die nächste weitergegeben wird und (c) dafür sorgen, dass die Begünstigten die Chance haben, sich aus der Armut zu befreien (Loewe, 2004, S. 35). Leistungen staatlicher Transfersysteme sind nicht an ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis gebunden und setzen auch keine Beitragszahlungen voraus (Müller, 2003). In Entwicklungsländern ist die Grundsicherung meist eine selektive, individuelle, gruppenbezogene oder bevölkerungsweite, lebensunterhaltssichernde, (in der Regel) institutionell getrennte Leistung (Leisering et al., 2006, S. 49). Grundsicherungsprogramme werden meist von nachgeordneten Behörden mit einem eigenen Verwaltungsapparat umgesetzt. Die Zielgruppen sind Ältere, Kinder, Menschen mit Behinderungen, die 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 (Hauser, 1996).

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

Um den Kontakt mit dem empirischen Feld der Forschungsarbeit herzustellen, wird im Folgenden die Sozialpolitik Perus und der Wandel des Systems sozialer Sicherung dargestellt. Der historische Kontext der Sozialpolitik, die Probleme im Politikfeld Sozialpolitik (Reformbedarf) sowie die darauf bezogenen sozialpolitischen Reformen zwischen 2006 und 2014 (Reformdynamiken) und die Reformfähigkeit werden erläutert. 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 zusammenhängt und wie mit diesen Ansätzen der Wandel der peruanischen Sozialpolitik erklärt werden kann.

Bereits an dieser Stelle werden Zitate aus den in Peru durchgeführten 42 Interviews mit Staatsbeamten, Akademikern und Mitarbeitern internationaler Organisationen angeführt (vgl. zur Methode Kapitel 5). Um die Anonymität der Befragten zu wahren, wird nur kenntlich gemacht, ob es sich um die Aussage eines peruanischen Staatsbeamten (**E**), internationalen Akteurs (**C**) oder peruanischen Akademikers (**A**) handelt.

3.1 Historischer Kontext der Sozialpolitik in Peru

Da Lateinamerika eine wichtige Vorreiterrolle beim globalen sozialpolitischen Umbruch spielte, sind die Entwicklungen auf dem Kontinent für das Verständnis der peruanischen Sozialpolitik von gewisser Bedeutung für die vorliegende Arbeit.

Die Strategien und Systeme sozialer Hilfe in Lateinamerika spielten im 20. Jahrhundert eine wichtige Rolle (von Benda-Beckmann, Casino, Hirtz & Woodman 1988), dennoch kann für Lateinamerika von keinem einheitlichen Wohlfahrtsmodell gesprochen werden (Huber & Bogliaccini, 2010). Die Reichweite des Wohlfahrtsstaats variierte 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 und wurden Sozialversicherungssysteme eingeführt (Mesa-Lago, 1991, S. 356–394). In Brasilien, Kolumbien und Mexiko wurden während der Industrialisierung in den 1930er und 1940er Jahren Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Krankenversicherung, Kinder- und Mutterschutz und Alterssicherung ergriffen. In Mittelamerika folgten Honduras, Nicaragua, El Salvador und Guatemala in den 1950er Jahren (Mesa-Lago, 1991, S. 356–394). Die übrigen lateinamerikanischen Länder schlossen in den 1960er Jahren auf. Anfangs wurden vor allem das Militär, Staatsangestellte und Unternehmer von den staatlichen Versicherungssystemen privilegiert, weshalb auch von einem „Umverteilungsmechanismus nach oben“ gesprochen wurde (Mesa-Lago, 1978). 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 erklärten sie „auf alle Völker überall voll anwendbar“. 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 (Mesa-Lago, 1991, S. 356–394). Diese Systeme beschränkten sich aber weitgehend auf formal Beschäftigte, während die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen, wie informell Beschäftigte und Frauen, in der Regel schlechten Zugang hatten (Faust, Lauth, & Muno, 2004, S. 189–222).

Anfang der 1980er Jahre kam es in Lateinamerika aufgrund der Schuldenkrise zu ökonomischen Einbrüchen, Kürzungen in den Sozialleistungen und verstärkter Armut. Mit der Krise setzte sich das neoliberale Modell durch (Boris, 2001) und Strukturanpassungsprogramme (SAPs) wurden eingeleitet. Die Politik der makroökonomischen Strukturanpassung ging mit starken Kürzungen der staatlichen Sozialbudgets einher (Dombois, 1998, S. 46–66) 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“ (Burchardt, 2004, S. 112). Als Reaktion darauf entwickelten internationale Organisationen im Rahmen einer neuen Armutspolitik Sozialprogramme. Aus den Kompensationsmaßnahmen bzw. *Social safety nets* entstanden internationale Sozialfonds, d.h. spezielle Kreditlinien internationaler Organisationen, die zur Armutsbekämpfung vergeben wurden (Vivian, 1995). 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 abzufedern, stellen bis heute ein Instrument der Armutsbekämpfung dar (Burchardt, 2005, S. 76–92). 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 (Burchardt, 2004, S. 113). 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 Sozialpolitik mit 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 Programme (z.B. Alterssicherungsprogramme in Bolivien und Brasilien und CCT-Programme in Mexiko und Chile), verteilen sich die sozialpolitischen Fortschritte aber noch immer ungleichmäßig auf die Länder.

3.1.1 Entwicklung der Sozialpolitik seit den 1960er Jahren

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 ab den 1960er Jahren kann von einer Sozialpolitik gesprochen werden, die diesen Namen verdient. Ursachen für den Militärputsch gegen Präsident Fernando Belaúnde 1968 waren u.a. 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 leiteten die Redemokratisierung ein und der konservative General Francisco Morales Bermúdez verkündete am 28. Juli 1977 die Rückkehr zur Demokratie (Merkel, 2010, S. 218). An den Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung 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 Fernando Belaúnde (Lynch, 1999, S. 114f.). Damit brachte die Rückkehr zur Demokratie die alten politischen Eliten wieder an die Macht (Merkel, 2010, S. 218). Es wurde zwar das universelle Wahlrecht (auch für Analphabeten) eingeführt, aber die politische Elite zeigte kaum Interesse an Sozialpolitik. Die Regierung unter Präsident Alan García (1985–1990) endete mit einer Hyperinflation und schweren Menschenrechtsverletzungen im Kampf gegen die Guerilla des Sendero Luminoso. Im Jahr 1992 kam es zum sogenannten *autogolpe*, zur Auflösung des Zweikammersystems durch Präsident Fujimori und in der Folge 1993 zu einer neuen Verfassung. Sie 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 staatlichen Institutionen stehen bis heute vor notwendigen Reformen und die begonnene Dezentralisierung stockt. Zwar hat die Zentralregierung den Regionalregierungen über 80 Kompetenzen (95 Prozent) zur Implementierung von politischen Maßnahmen übertragen, doch der Transfer erwies sich als übereilt und ist bis heute problembehaftet. Eine Studie im Auftrag des peruanischen Rechnungshofes aus dem Jahr 2014 belegt, dass Kompetenzen übertragen wurden, ohne Mittel zu transferieren und Kapazitäten zu entwickeln (Contraloría General de la República, 2014). *„Der Prozess des Kompetenztransfers war abrupt, ohne Schulungen etc. und jetzt ernten wir, was wir schlecht gesät haben.“* **34 (E)**

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“ (Merkel, 2010, S. 241). Zudem sind die sozialpolitischen Programme, Ziele und Interessen der Parteien kaum ausgeprägt und 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 ging der gewerkschaftliche Organisationsgrad im Privatsektor von etwa 33 Prozent im Jahr 1982 auf nur drei Prozent im Jahr 1997 zurück (Bernedo Alvarado, 1998, S. 279). Wie die folgenden Kapitel aufzeigen, wurden sozialpolitische Schwerpunkte aufgrund der schwachen Parteien eher von der jeweiligen Regierung gesetzt.

3.1.2 Sozialpolitik während der Strukturanpassungsjahre bis Ende der 1990er Jahre

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

Die Wirtschaftskrise der 1980er Jahre hatte auf die Sozialpolitik gravierende Folgen: Einerseits hatte sich der sozialpolitische Unterstützungsbedarf vergrößert, andererseits führten Haushaltsdefizite zu Kürzungen bei sozialpolitischen Maßnahmen. Wie in vielen Ländern Lateinamerikas wurde zu Beginn der 1990er Jahre auch in Peru der neoliberale Strukturwandel mit

Maßnahmen begleitet, die den Armen während der Anpassungsphase an ein neues Wirtschaftsmodell helfen sollten. Es wurden zwar umfangreiche Programme, wie der Fonds für Soziale Investitionen, ins Leben gerufen, insgesamt aber war der Strukturanpassungskatalog (Abbau von Preis-subsidien, Personalabbau im öffentlichen Sektor, Privatisierung von Staatsunternehmen) auch in Peru aus sozialpolitischer Sicht ein Misserfolg und führte zu Kürzungen der Sozialausgaben mit gravierenden Folgen für einkommensschwache Gruppen. Seither ist die Sozialpolitik Perus eine Politik zur Armutsminderung. Der peruanische Soziologe Nicolas Lynch erklärte im Interview, dass *„in Peru bis in die 1990er Jahre nicht von Armut, sondern von sozialer Ungleichheit 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)**

Die Regierung Fujimori (1990–2000) verfolgte die Politik zur Armutsminderung vor allem mit zentralen, landesweiten Programmen. Nach 1995 wurden neue Sozialprogramme zur Grundsicherung aufgelegt und Qualifizierungsmaßnahmen für unzureichend in das Erwerbsleben integrierte Menschen durchgeführt. Dennoch stieg die Armut weiter an, u.a. aufgrund eines Rückgangs der landwirtschaftlichen Produktion durch das El Niño-Phänomen 1997/98. Zwar konnte mithilfe eines Nahrungsmittelprogramms (Verteilung von Lebensmitteln an die ländliche Bevölkerung) chronische Unterernährung gemildert werden, aber die Ursachen von Mangelernährung wurden nicht beseitigt. Ländliche, abgelegene Gebiete mit hohen Armutsraten und Menschen mit geringem Bildungsgrad (extrem Arme, Frauen etc.), wurden nicht erreicht (Leisering et al., 2006, S. 168f.). Erst Ende der 1990er Jahre wurden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stärker integriert und Programme für spezielle 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, Macht klientelistisch abzusichern und politische Ziele zu verfolgen.

3.1.3 Sozialpolitik in der Amtszeit Toledos (2001–2006)

Während Alejandro 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 Sozialpolitik zunächst eine drittrangige Angelegenheit eines nachgeordneten Ministeriums. Erst 2004 legte Peru erstmals Zielwerte für die Armutsminderung fest und entwickelte Instrumente und Indikatoren zur Bewertung von Fortschritten. Der Anteil untergewichtiger Kinder, die Säuglings- und Müttersterblichkeit, die Lebenserwartung und Chancen durch Bildung wurden als wichtige Indikatoren herausgestellt. Auch wurde in diesem Jahr erstmals öffentlich und sektorübergreifend eine nationale Strategie zur Lösung des Armutsproblems diskutiert und es entstanden Strategien zur Überwindung der Armut, ländlichen Entwicklung und Ernährungssicherheit. Alle involvierten Regierungsstellen erarbeiteten Pläne mit Aktivitäten, die sich in den Rahmen dieser großen Strategie einfügen sollten. 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 Befähigungsansatz (*Capability Approach*), der den Armutsbekämpfungsansatz bis 2011 bestimmte.

3.1.4 Die Trennung von Wirtschafts- und Sozialpolitik

In Peru galt Sozialpolitik lange nicht als ein zentrales Feld von Politik, als viel wichtiger galt die Wirtschaftspolitik. Wie in anderen Ländern Lateinamerikas ging man davon aus, dass eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik und ein hohes Wirtschaftswachstum die Grundbedingungen zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze sind. 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 erschwerte 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. Das aktuelle Dokument enthält keine Formulierung von Zielen der öffentlichen Sozialpolitik, sondern lediglich einen kurzen allgemeinen Absatz zum Thema. Ein Experte beschrieb die 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 Institutionen aufzubauen.“ 13 (E)* Einige Experten gehen davon aus, dass eine Änderung des Wirtschaftsmodells, d.h. ein Wechsel von einem exportorientierten, extraktivistischen zu einem Modell mit diversifizierter 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 Prozent der Peruaner über 70 Jahre. Die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten würde Arbeitsplätze generieren.“ 12 (E)*

3.2 Institutioneller Kontext und sozialpolitische Akteure in Peru

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

3.2.1 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“ hat Peru jedem Mitglied der Gesellschaft ein Recht auf soziale Sicherheit eingeräumt. Die nationale Sozialpolitik beruft sich meist nicht auf die allgemeinen Menschenrechte, sondern auf die Armutsbekämpfung. Darüber hinaus hat Peru eine Reihe von internationalen Konventionen zu Grundrechten, den Schutz der Kinder und Jugendlichen, Indigenen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen, zur Gleichheit der Geschlechter und in den Bereichen Gesundheit und Bildung unterzeichnet. Im peruanischen Außenministerium gibt es eine Abteilung für soziale Angelegenheiten, die die Themen mit den zuständigen Regierungsstellen und den bi- und multilateralen Akteuren koordiniert. In welchem Umfang Peru diese internationalen Regeln befolgt (Compliance), kann im Rahmen der Arbeit nicht untersucht werden. In der politikwissenschaftlichen Forschung zur Compliance existieren unterschiedliche Perspektiven (Hofmann, Dose, & Wolf, 2007, S. 280). Der Völkerrechtler Louis Henkin geht davon aus, dass die meisten Staaten die Regeln des Völkerrechts einhalten und 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 (Henkin, 1968). Hiervon wird auch für Peru ausgegangen, es sei aber darauf hingewiesen, dass Compliance nicht bedeutet, dass Ziele erreicht werden bzw. Problemlösung effektiv ist.

Auf nationaler Ebene ist die wichtigste institutionelle Voraussetzung der peruanischen Sozialpolitik die Verfassung aus dem Jahr 1993. Hier werden sozioökonomische Rechte garantiert, wie der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Sozialversicherung, Bildung und Wohnung. Das Kapitel 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 Kapitel I, 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: Armutsreduzierung, Förderung der Chancengleichheit, universeller Zugang zu öffentlicher Bildung und Gesundheit, Ausweitung und Stärkung des Gesundheitsdienstes, Zugang zu würdiger und produktiver Arbeit, Stärkung der Familie und Schutz von Kindern und Jugendlichen. Auch der von der Regierung 2011 dekretierte Plan Bicentenario (Entwicklungsplan Perus bis 2021), der sich an den Menschenrechten und dem Acuerdo Nacional orientiert, beinhaltet sozialpolitische Ziele mit quantifizierten Indikatoren in den Bereichen Armut, Gesundheit, Bildung etc., zu deren Erreichung unter anderem die Interventionen des 2011 geschaffenen Ministeriums für Entwicklung und Soziale Inklusion (MIDIS) beitragen sollen.

3.2.2 Zentrale nationale Akteure und Steuerungsinstrumente der Sozialpolitik

In den vergangenen Jahren haben unterschiedliche nationale Akteure und Faktoren zur Entwicklung der peruanischen Sozialpolitik beigetragen. Der Nationalstaat ist die wichtigste Adresse bei der Suche nach sozialpolitischen Problemlösungen. Er ist im Bereich Sozialpolitik 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 Ministerien (Bildung, Gesundheit, Frauen, Arbeit, Produktion etc.) und Behörden waren für die Planung und Umsetzung sozialer Programme verantwortlich. Bis zur Gründung des 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, war personell und finanziell schwach ausgestattet.

Nach dem Regierungswechsel 2011 wurde die Verantwortung für soziale Fragen an das neue Ministerium für Entwicklung und Soziale Inklusion übertragen. Das MIDIS ist seither zuständig für die Umsetzung 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 zehn Ministern besteht und regelmäßig tagt, wurde in das MIDIS integriert. Mit dem Technischen Sekretär an der Spitze bildet der Ausschuss CIAS nach wie vor den institutionellen Rahmen, in dem sich alle für die Sozialpolitik relevanten Regierungsstellen abstimmen sollen. Der Ausschuss war beispielsweise sektorübergreifend mit der Priorisierung der frühkindlichen Entwicklung befasst. Von einem anfangs kleinen Ministerium mit knapper Finanzzuweisung hat sich das MIDIS inzwischen zu einem etablierten Ministerium und Kompetensträger für soziale Fragen entwickelt und war maßgeblich für die politische Durchsetzung sozialpolitischer Maßnahmen der vergangenen Jahre verantwortlich. Zudem unterstützen das Wirtschafts- und Finanzministerium (Ministerio de Economía y Finanzas, MEF), das Außenministerium (Ministerio de Relaciones Exteriores, MRE) und weitere Ministerien die sozialpolitischen Prozesse seit 2011. Von 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 Evaluierung im sozialen Bereich und erarbeitet Richtlinien für die Messung sozialer Ergebnisse. *„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 „Armutskarten“ zugewiesen; inzwischen spricht man auch im MEF von universalen Programmen und allgemeinen sozialen Rechten, d.h. dem gleichen Recht aller Peruaner 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)**

3.3 Die aktuellen sozialpolitischen Probleme (Reformbedarf)

Daten aus dem Jahr 2015 bestätigen Erfolge bei der Armutsminderung, dennoch fällt die Bilanz der Armutsreduzierung insgesamt ambivalent aus: Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes (INEI) konnte die Einkommensarmut von 54,8 Prozent im Jahr 2001 auf 22,7 Prozent im Jahr 2014 reduziert werden und die extreme Armut von 9,5 Prozent 2009 auf 4,3 Prozent 2014 (INEI, 2015). *„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)** Gründe für die positive Entwicklung der Armutsindikatoren liegen in der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Landes, der Einführung zahlreicher Sozialprogramme (Ernährungssicherungs- und Gesundheitsprogramme etc.) und im direkten *Cash Transfer* an besonders arme Haushalte. Verschiedene Studien führen den Rückgang der Armut vor allem auf das Wirtschaftswachstum zurück. Allerdings gibt es trotz des seit zehn Jahren andauernden Wirtschaftsaufschwungs noch immer Bereiche, die nicht vom Wachstum profitieren. Die soziale und regionale 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 im 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 vergangenen zehn Jahren von 54 Prozent auf 23 Prozent 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 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. (Lynch, 2014)

Der GINI-Koeffizient von Peru hat sich seit Jahrzehnten nur wenig verändert und lag im Jahr 2013 bei 48,1 Punkten (UNDP, 2013). Der Arbeitsmarkt hat kaum vom Wirtschaftswachstum profitiert; dagegen steigt die Zahl der informell Beschäftigten, die oftmals keinen Zugang zu sozialer Sicherheit haben. Im August 2014 schrieb 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) (Infante, 2014). Laut ILO lag der Prozentsatz der informell Beschäftigten 2012 bei 68,6 Prozent (ILO, 2014c), das INEI spricht für das Jahr 2013 von 73,7 Prozent der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung (INEI, s.a.c), und das Arbeitsministerium geht davon aus, dass der Anteil der Bevölkerung, die über eine menschenwürdige Beschäftigung nach Definition der ILO verfügt (d.h. in einem festen Arbeitsverhältnis mit entsprechenden Rechten steht), bei nur zwölf Prozent liegt (MTPE, s.a.). Das heißt, von der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung von 16 Mio. Menschen haben nur 1,9 Mio. 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 Prozent informell Beschäftigten können sich weniger als zehn Prozent einen Lebensstandard leisten, der über den Mindestbedürfnissen liegt. Die überwältigende Mehrheit arbeitet um zu 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 beim Schulbesuch und bei der Alphabetisierung erzielen. Die Alphabetisierungsrate stieg von 85,6 Prozent (Frauen) bzw. 95,1 Prozent (Männer) im Jahr 2005 auf 90,7 Prozent (Frauen) und 96,6 Prozent (Männer) im Jahr 2013 (INEI, s.a.b). Die Müttersterblichkeit während der Schwangerschaft und Geburt (Sterbefälle pro 100.000) konnte von 185 (2004) auf 93 im Jahr 2010 gesenkt werden (INEI, 2014, S. 403). Insgesamt konnte das Gesundheitssystem bzw. der öffentliche Sektor, der die Hauptrolle bei der Bereitstellung medizinischer Einrichtungen spielt, in den vergangenen 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 (pro 1.000 Geburten) noch immer bei 16 (2013) (INEI, s.a.c). Seit 2012 stagnieren einige Indikatoren oder verzeichnen Einbrüche. So ist die

Anämie bei Kindern zwischen 6 und 35 Monaten, die zunächst von 56,8 Prozent (2007) auf 41,6 Prozent (2011) gesunken war, im Jahr 2012 wieder auf 44,5 Prozent angestiegen (INEI, 2012). In der Region Puno bspw. stieg die Anämie bei Kindern von 61,5 Prozent im Jahr 2012 auf 65,8 Prozent im Jahr 2013 an (IENEI, 2012). Probleme gibt es auch bei der medizinischen Versorgung. Impfstoffe kommen u.a. aufgrund von Logistikproblemen nicht an, und die Polio-Impfquote sank von ca. 90 Prozent (2008–2011) auf 70,8 Prozent im Jahr 2013 (Dirección General de Estadística e Informática del MINSA & MCLCP, 2012). Auch bei der Altersarmut steht das Land vor Herausforderungen, da bisher nur 15,9 Prozent der über 65-Jährigen eine beitragsfreie Rente erhalten (ILO, 2014a, S. 265).

Peru hat im vergangenen Jahrzehnt ein stetiges Wirtschaftswachstum, eine Verringerung der Armut und Verbesserungen bei den sozialen Indikatoren erreicht. Dennoch liegt das Lebensniveau in dem erdölreichen Staat noch immer weit unter dem vergleichbarer Staaten. Das Land ist weiterhin von starker sozialer Ungleichheit und auffälligen Einkommensunterschieden gekennzeichnet. 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. Die messbaren Fortschritte können nicht darüber hinwegtäuschen, dass soziale Leistungen nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt werden und Bildung, Gesundheit und soziale Absicherung oft nur für Bevölkerungsgruppen in bevorzugten Regionen verfügbar sind. Die ländliche Bevölkerung und die im informellen Sektor tätigen Menschen sind noch immer in hohem Maße von existenzieller Unsicherheit betroffen.

3.4 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‘“
(Hinrichs, 2001).*

Das folgende Kapitel analysiert die Politik peruanischer Sozialreformen in den Jahren 2006 bis 2014. Die Entwicklung wird anhand (a) der sozialpolitischen Programmatiken der Regierungen Alan García (2006–2011) und Ollanta Humala (2011–2014) und (b) der Dynamik der Sozialausgaben (*gasto social*) und des Grades sozialer Inklusion nachgezeichnet.

Ein Staat kann sozialpolitische Aufgaben unterschiedlich wahrnehmen: Er kann soziale Dienstleistungen anbieten, Gelder umverteilen oder Märkte regulieren. Im Folgenden geht es in erster Linie um die sozialen Dienstleistungen, die der peruanische Staat anbietet. Es wird untersucht, wie die beiden Regierungen auf die sozialpolitischen Herausforderungen reagierten.

3.4.1 Sozialpolitische Programmatik und Sozialpolitik der Regierung Alan García (2006–2011)

Die sozialpolitische Programmatik der Regierung Alan García zeigt im Vergleich zur Regierung Toledo (2001–2006) (vgl. Kapitel 3.1.3) eine gewisse Kontinuität. Auch für die Regierung García hatte das Thema Armutsbekämpfung Priorität, es 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 Regierung mit der internationalen Finanzmarktkrise und deren Auswirkungen zusammenfielen.

Die Regierung García versuchte durch einige Reformen die Sozialpolitik effizienter zu gestalten, allerdings wurden nicht alle im vollen Umfang umgesetzt. Zunächst begann die Regierung den Interministeriellen Ausschuss für soziale Angelegenheiten (CIAS) als Koordinationsinstanz zu stärken. Es gab gemeinsame Sitzungen der mit sozialen Angelegenheiten befassten Minister. Das Technische Sekretariat des Interministeriellen Ausschusses für soziale Angelegenheiten (ST-CIAS) wurde sowohl personell als auch finanziell besser ausgestattet und versuchte mit anderen Regierungsstellen abzuklären, wo es Anknüpfungspunkte und mögliche Synergien gab. Zudem förderte das Sekretariat die Abstimmung zwischen den drei Regierungsebenen (national, regional und lokal). Obwohl die ST-CIAS unter Alan García kein formelles Mandat der Koordination hatte und deshalb nur bedingt funktionierte, ging von ihr die erste koordinierte sozialpolitische Aktion aus: 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.“ **24 (E)** Im Rahmen der Strategie entstand mit unterschiedlichen Akteuren eine Diskussion über Strategien zur Bekämpfung der chronischen Unterernährung bei Kindern. Es wurde ein konzeptioneller Rahmen entwickelt, funktionierende Praktiken und Akteure wurden identifiziert und messbare Indikatoren festgelegt. *„Die Regierung versuchte CRECER und die multisektorielle Koordination voranzutreiben.“* **24 (E)** Eine zentrale Idee der Strategie war die Koordinierung auf lokaler Ebene. Auch mit Hilfe der Entwicklungszusammenarbeit konnten in einigen armen Regionen Koordinierungsprozesse angestoßen und Pläne zur Umsetzung von CRECER erarbeitet werden. Zum Beispiel gab es CRECER Wari in Ayacucho und CRECER Puno.

Im ersten Jahr der Regierung García wurden ca. 4 Mrd. 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 gebündelt. Nach der Reduzierung von 82 auf 26 Programme wurden im Jahr 2008 23 Programme evaluiert und zahlreiche Mängel festgestellt. Daraufhin wurden die Planung verbessert und Programmmitarbeiter im Bereich Projektmanagement, -monitoring und -evaluierung geschult.

Eine weitere große Reform unter 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 Haushaltsplanung initiiert werden (Abugattás, 2010, S. 23). Des Weiteren fokussierte García die Sozialpolitik auf Investitionsprogramme wie Agua para Todos (Wasser für alle) und erweiterte das *Conditional Cash Transfer*-Programm 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 Formulierung der nationalen Strategie CRECER und der Fusion und Verbesserung der Sozialprogramme wuchs die Sozialpolitik unter der Regierung García erstmalig über reine Sozialprogramme hinaus. Insgesamt konnte die Regierung einige Erfolge bei der Erreichung sozialer Ziele

verzeichnen. Die Erfolge sind vor allem auf die verbesserten Beziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und einer höheren Effizienz und Effektivität der Sozialprogramme zurückzuführen; eine günstige Randbedingung war das stetige Wirtschaftswachstum. Die Indikatoren in den Bereichen Armut, Anämie und chronische Unterernährung bei Kindern bestätigten die Erfolge der Bemühungen. Die Reduzierung der chronischen Unterernährung verlief im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt schnell. Trotz dieser Erfolge und positiven Ansätze waren der politische Wille und die institutionellen Rahmenbedingungen für Reformen weiterhin schwach; weitergehende, sozialpolitische Strukturreformen blieben aus. Die Regierung strebte zwar selbstdefinierte sozialpolitische Ziele an, dennoch spielten internationale Akteure 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.

3.4.2 Sozialpolitische Programmatik und Sozialpolitik der Regierung Ollanta Humala (2011–2014)

Bei den Wahlen im Jahr 2011 reagierte der Präsidentschaftskandidat Ollanta Humala auf die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der sozialen Lage mit dem Versprechen, er werde dem Kampf gegen die soziale Ungleichheit aufnehmen und der sozialen Sicherung Priorität einräumen. Während für García die wirtschaftliche Stabilität an oberster Stelle stand, erklärte Humala, soziale Ungleichheit und schlechte Grundbedürfnisbefriedigung könne für die sozioökonomische Entwicklung Perus negativ sein. Wirtschaftliche Stabilisierungspolitik müsse mit dem Ausbau des Sozialstaats Hand in Hand gehen. Er kündigte eine Wende in der Sozialpolitik an und warb für eine schärfere Fokussierung auf Bedürftige, die Universalisierung der Sozialleistungen, eine Partnerschaft zwischen Staat, NGOs und dem Privatsektor und Akzeptanz von Programmen zum direkten 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 fehlende Institutionen 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 fünf Millionen Peruaner – das ist eine ganze Menge.“ 24 (E)*

Da das MIDIS nicht mit einem klaren Konzept geschaffen wurde, gab es in der Gründungsphase intensive Diskussionen über seine Ausrichtung. Diskutiert wurden die Koordinationsfunktionen des MIDIS, die Professionalisierung der Sozialverwaltung und die Einführung von Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten, sowohl als Teil der Steuerung als auch zur Anpassung der öffentlichen Sozialpolitiken. Ferner wurde die Idee erörtert, ob die Nutzer sozialer Dienstleistungen und die peruanische Öffentlichkeit ein Recht auf Information und Transparenz haben sollten.

Das MIDIS wurde relativ schnell von einem Team von Experten und Wissenschaftlern und einer professionellen Ministerin geschaffen. Dabei wurden bewährte Maßnahmen vorheriger Regierungen übernommen und 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 konzentriert. Gefährdete Bevölkerungsgruppen, die nicht angemessen und flächendeckend versorgt worden waren, wurden identifiziert. Anschließend führte das MIDIS Sozialprogramme zusammen, um die am stärksten von Ausgrenzung betroffene Bevölkerung über Infrastrukturprogramme, Programme zur ländlichen Entwicklung und Grundversorgung zu erreichen. Im Januar 2012 wurden dem MIDIS folgende fünf große 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, 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 die Koordinierung verschiedener Strategien der Armutsbekämpfung durch eine einzige Institution wurde die Verbesserung der Sozialpolitik angestrebt. Nach der Übernahme der Programme evaluierte das MIDIS die Umsetzung und 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 eingeführt, eine Maßnahme zur Förderung der lokalen Wirtschaft. Alle MIDIS-Programme verfügen seit 2011 über mehr institutionelle Stärke und höhere Budgets. Zudem wurde in allen Programmen der ergebnisorientierte Haushalt eingeführt. 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 Fokussierung 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, für die andere Regierungsstellen zuständig sind. 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 Fokussierung, 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 Fokussierung 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.⁵ 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. Nach dem Ansatz von Amartya Sen wird Chancengleichheit als „Gleichheit der Fähigkeiten“ verstanden; Wohlergehen wird danach durch Fähigkeiten erreicht (Sen, 1982). Die Strategie „*Incluir para Crecer*“ entwirft eine Sozialpolitik auf der Grundlage

5 Das Dokument hieß im Entwurf „*Creer para Incluir*“ (Inklusion durch Wachstum). Danach sollte der wirtschaftliche Sektor der Motor sein, der Elemente sozialer Entwicklung generiert. „*Was Peru in den vergangenen 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 änderte, entstand eine hitzige politische Debatte. „*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.

des Lebenszyklus und legt sozialpolitische Ziele für den Zeitraum von 2011 bis 2016 fest. Die Ziele beinhalten zwei Komponenten: Reduzierung der landesweiten Armut und der sozialen Unterschiede. Die Strategie nimmt auf die Lebensphasen Bezug: Gesundheit, Ernährung und Entwicklung von Kindern, Bildung, Arbeit (wirtschaftliche Inklusion) und Schutz älterer Menschen. Für jede Phase legt das MIDIS Richtlinien und ergebnisorientierte Interventionen fest. Da sich die Regierung, wie die Vorgängerregierung, mit ihren Maßnahmen auf die frühe Kindheit konzentriert, wurden zunächst Richtlinien im Bereich frühkindliche Entwicklung erarbeitet. Für die wirtschaftliche Inklusion wurde 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 Zielgruppe soll Monitoring, Evaluierung und die Rechenschaftslegung der Regierung über ihre Handlungen ermöglichen. *„Die Bemühungen, den sozialpolitischen Maßnahmen mit der Strategie einen konzeptionellen 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 Bemühungen 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 Regierungsstellen 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. Bis 2014 war das SINADIS, trotz eines guten Designs, nicht operativ.

Da in der Vergangenheit zahlreiche Evaluierungen gezeigt haben, dass isolierte Interventionen und Programme einzelner Ministerien häufig nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen, verfügt das MIDIS seit 2014 über zwei sozialpolitische Fonds, die die Koordinierung von Interventionen begünstigen sollen. *„Arme sind in mehrfacher Hinsicht benachteiligt (multiple deprived), und ein Programm, das sich nur auf 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 Fonds versucht das MIDIS die Interventionen der Zentralregierung und der Lokal- und Regionalregierungen zu koordinieren. Über Anreizmechanismen soll der Deckungsgrad und die Bereitstellung von Dienstleistungen in ländlichen Regionen verbessert werden, d.h. mehrere Regierungsstellen sollen mit vereinten Kräften in bestimmten Regionen tätig werden: Zunächst führte das MIDIS einen Leistungsanreizfonds (Fondo de Estímulos al Desempeño, FED) ein, in diesem Fall ein Instrument im Bereich frühkindliche Entwicklung in ländlichen Gebieten. Die Interventionen, z.B. ein Bildungs- und ein Gesundheitsprogramm sowie ein Programm zum Thema korrektes Händewaschen, sollen im Idealfall zeitgleich operieren. Die Ergebnisindikatoren werden mit den Regionalbehörden abgestimmt und regelmäßig gemessen. Der Fonds verfügte im ersten Jahr (2014) über 100 Mio. Soles (ca. 26 Mio. Euro). 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 bestimmten ländlichen Regionen zu finanzieren. Der Soziale Innovationsfonds (Fondo de Innovación Social, FIS) ist in Vorbereitung. Bei der Implementierung der Fonds hat die Erfahrung gezeigt, dass vor allem verwaltungstechnische Probleme die Koordinierung erschweren. Probleme gibt es auch, wenn Regierungsstellen hohe eigene Budgets haben und 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, die Führungskapazitäten des MIDIS zu steigern und Anreize und Mechanismen zu schaffen, damit sich ihm andere Ministerien anschließen.

Die peruanische Sozialpolitik konzentrierte sich lange ausschließlich auf die arme und extrem arme Bevölkerung und reagierte mit Sozialprogrammen, während die Bereitstellung von Basissozialleistungen, das heißt Bildung und Basisgesundheitsversorgung „für alle“, vernachlässigt wurde.

Die Regierung Humala erkannte dieses Problem und definierte erstmals eine inklusive Sozialpolitik, die rechtebasiert ist. Der Menschenrechtsansatz steht im Fokus und alle Regierungsstellen und Programme wurden aufgerufen, auf die Einhaltung der Menschenrechte zu achten. Cali 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)**

3.4.3 Vier Jahre nach seiner Gründung: Lob und Kritik am 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, es gebe bereits gute Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und eine neue Institution sei nicht notwendig. Andere kritisierten die Schaffung eines Ministeriums mit Verwaltungsapparat mit der Begründung, dass es bereits ein Ministerium für Frauen und Sozialentwicklung (MIMDES) gebe, 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 Mrd. Soles, das MIMP über 320 Mio.“* **13 (E)**

Einige Jahre nach seiner Gründung wird vor allem kritisiert, dass 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 (Aramburú, 2013). *„Das MIDIS ist eine Enttäuschung, denn es sollte ergänzen, was uns bis 2009 noch fehlte: Institutionen 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 sich bei einigen Themen mit anderen Regierungsstellen, z.B. bei Maßnahmen zum Schutz alter Menschen, aber die Überführung der Sozialpolitik in koordinierte und effektive Interventionen ist noch nicht gelungen. „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 zurückgeführt, dass das MIDIS als federführende Instanz auf gleicher Ebene mit anderen finanziell und personell starken Ministerien, etwa Bildung und Gesundheit, Koordinierungsfunktionen 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 Dienstleistungen, im Wesentlichen für die Sozialprogramme, zuständig. Andererseits soll es die Sozialpolitik mit spezialisierten Ministerien koordinieren. 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 Angelegenheit, die mehrere Ministerien betrifft und sich in der Praxis als schwierig erwiesen hat. „Es ist schwierig, als gleichrangiges Ministerium bei multisektoriellen Themen eine Führungsrolle zu übernehmen und die Maßnahmen verschiedener Ministerien zu koordinieren.“ 16 (E) Die Hierarchiekonflikte führten dann auch zu Problemen. 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 die institutionelle Aufwertung des MIDIS gegenüber anderen Ministerien 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 über ihn die unterschiedlichen Interessen geordnet werden könnten. „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 ausgewählter Gruppen konzentriert, aber das weite Feld der Sozialpolitik, das unterschiedliche Regierungsakteure mit ihrem Angebot universaler Dienstleistungen einschließt, nicht ausreichend im Blick hat. *„In den vergangenen Jahren wurde die Versorgung gefährdeter Bevölkerungsgruppen priorisiert, aber eine präventive, bürgerorientierte Politik vernachlässigt, die zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung, Bildung etc. beiträgt. Die Sozialpolitik der vergangenen 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 auf, wie es das Gründungsgesetz ausdrücklich vorsieht. *„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 fokussierte Programme durch.“* **26 (A)** Demgegenüber wird kritisiert, dass die einzelnen Ministerien noch immer segmentierte Politik betreiben, anstatt sich an einer gemeinsamen 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 spiele bisher keine 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) wurden Institutionen geschaffen, aber die Mikroebene,*

die Sozial- und Arbeitspolitik, wurde vernachlässigt. Die ILO hat versucht, das Arbeitsministerium mit dem MIDIS zusammenzubringen, aber das ist eine schwierige Ehe.“ 42 (C)

Im Zusammenhang mit den Sozialprogrammen wird kritisiert, es werde *„nicht genügend berücksichtigt, 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 einen Bottom-up-Ansatz verfolgen, mehr Dialog mit subnationalen Akteuren führen und enger mit den technischen Teams der Regionen zusammenarbeiten.

Einige Befragte kritisierten 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 wurde kritisiert, dass sich das Thema soziale Inklusion nicht konkretisiert habe. *„Die Idee sozialer Inklusion ist das Neue 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 wegzuworfen.“ 26 (A)*

Unter anderem hätten 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 trat nach eigener Aussage zurück, *„um zu vermeiden,*

dass es mein MIDIS wird“. **24 (A)** Ihr Rücktritt war mit starken personellen Veränderungen verbunden, u.a. einem Wechsel der Vizeminister und Direktoren. Während der Amtszeit der zweiten Ministerin Mónica Rubio verschlechterten sich die Beziehungen zu den anderen Ministerien. Die dritte Ministerin, Paola Bustamante, versuchte hier gegenzusteuern. Positiv wurde erwähnt, dass seit der Gründung des MIDIS viele Mitarbeiter ein echtes Interesse an Sozialpolitik entwickelt haben.

Den kritischen Stimmen gegenüber gibt es zahlreiche Personen, die nach dem Regierungswechsel 2011 eine aktivere staatliche Sozialpolitik erkennen und dem Land eine bessere Sozialpolitik attestieren. Sowohl in der peruanischen Öffentlichkeit als auch international konnte das neue Ministerium Aufmerksamkeit auf sich lenken. *„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 kennenzulernen.“* **07 (E)** Als wichtigste sozialpolitische Meilensteine wurden die Schaffung des MIDIS und die Strategie „Wachstum durch Inklusion“ genannt. Positiv bewertet wurden die größere Konzentration auf Ziele, Geldmittel und Institutionen für den Kampf gegen die Armut und soziale Ausgrenzung. Das MIDIS habe präzise Normen, langfristige sozialpolitische Ziele und mehrjährige Umsetzungsphasen definiert, eine Reihe von Instrumenten und die Ergebnisorientierung eingeführt. Die evidenzbasierte, d.h. auf der Basis empirisch gewonnener wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgende Politik, habe zur Verbesserung der Sozialprogramme und der Sozialpolitik beigetragen. Zudem fördere das MIDIS eine kohärente horizontale und vertikale Koordination der Sozialpolitik. 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 wurde als positive Innovation bewertet, die ein Design von Interventionen ermögliche, 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 vergangenen 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 Akteure 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 stieg im Jahr 2014 auf 73 an. *„Jährlich werden ca. 15 Programme evaluiert und in 48 Programmen findet eine Wirkungsermittlung anhand klar definierter Indikatoren statt.“* **05 (E)**

Positiv wurde auch hervorgehoben, dass das MEF sich seit der MIDIS-Gründung weitgehend aus sozialpolitischen Entscheidungen heraushält und 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 wiesen darauf hin, dass Peru erst am Anfang sozialpolitischer Reformen stehe und die Schaffung einer neuen Institution Zeit brauche. *„Das MIDIS ist erst drei 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)**

Es wird deutlich, dass die Beobachtungen und Meinungen zum MIDIS unterschiedlich und teilweise gegensätzlich sind. Eine zunehmend kritische Sicht auf die Sozialpolitik der Regierung Humala spiegelt sich in Meinungsumfragen wider: Die öffentliche Zustimmung zur Sozialpolitik sank von 55 Prozent im August 2011 auf 21 Prozent im Juni 2014 (IPSOS, 2014, S. 2). 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 nötigen Institutionen 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 blieb 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 versinken wird.

3.4.4 Dynamik/Entwicklung der Sozialausgaben in Peru und Inklusionsgrad

Die Sozialausgaben sind ein Indikator für den Umfang, in dem Länder Verantwortung für die soziale Sicherheit benachteiligter oder gefährdeter Gruppen übernehmen. Peru verfolgt mit den öffentlichen Sozialausgaben das Ziel der sozialen Inklusion, d.h. ausgeschlossene, vulnerable Gruppen zu identifizieren und sie zunächst mit Grundsicherungsmaßnahmen wie *Conditional Cash Transfers* zu unterstützen. Schließlich soll über den universellen Zugang zu guter Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialer Sicherheit die Erhöhung des humanen und sozialen Kapitals erreicht werden.

Der Teil des öffentlichen Haushalts in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, der für die Gestaltung, Durchführung und Evaluierung der Sozialpolitik ausgegeben wird, lag im Fall Peru viele Jahre im unteren Drittel Lateinamerikas. Die Entwicklung der öffentlichen Sozialausgaben zwischen 2004 und 2014 (Tabelle 1) lässt dennoch folgern, 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 2014 statt. Die Entwicklung der Sozialausgaben verlief parallel zum Wirtschaftswachstum. Bei der Betrachtung der Hauptbereiche (Bildung, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Inklusion bzw. soziale Sicherung, Tabelle 2) wird deutlich, dass das Ausgabeniveau in allen Bereichen stieg. Dies gilt auch für die Haushalte für Bildung und Gesundheit, aber beim Anteil am BIP liegt Peru weiterhin auf dem vorletzten Platz in Lateinamerika. Der gesamte Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt lag zwischen 10,9 Prozent im Jahr 2004 und 9,2 Prozent 2014 (Tabelle 1). Obwohl der BIP-Anteil also stagnierte, wendet Peru inzwischen beträchtliche Mittel für Sozialpolitik und zur Überwindung sozialer Unterschiede auf. Insgesamt belegen die Zahlen, dass der politische Wille zur Finanzierung von sozialer Sicherung relativ weit entwickelt ist. Auch das dem MIDIS und seinen Sozialprogrammen zur Verfügung stehende Budget wuchs jährlich. Erwähnenswert ist, „*dass das MIDIS fast zu 100 Prozent mit Eigenmitteln arbeitet. Die Mittel der EZ sind gering und fließen vor allem in Evaluierungen und Studien.*“ **07 (E)**

Tabelle 1: Gesamte öffentliche Sozialausgaben 2004–2014 (in Mio. Soles) und öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Öffentliche Sozialausgaben auf allen drei 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 für Programme zur Armutsreduzierung und Inklusion 2004–2013 (in Mio. Soles)												
Institution/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		
<i>P/ Haushaltsansatz</i>												
Quelle: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) – Dirección General de Decentralización Fiscal y Asuntos Sociales												

Allerdings sind die Managementkapazität und -qualität des peruanischen Staatsapparates nicht in gleichem Maße gewachsen wie die zu verwaltenden Finanzmittel. In den Jahren 2000 bis 2005 wurden auf den drei Regierungsebenen jährlich ca. 5 Mrd. Soles investiert, inzwischen stehen jährlich ca. 50 Mrd. Soles zur Verfügung. Dem Bildungssektor allein werden jährlich 5 Mrd. Soles zugewiesen, aber nur 3,5 Mrd. ausgegeben. Ein ähnliches Bild zeigt sich in anderen Bereichen. „Aufgrund der schwachen Verwaltungskapazitäten und der hohen Personalfuktuation gibt es auf allen drei Regierungsebenen ein Problem mit den Sozialausgaben bzw. effizienten Investitionen.“

06 (E) Zahlreiche Interviewte wiesen darauf hin, dass zukünftige Reformen die Kapazität der öffentlichen Institutionen auf den drei Regierungsebenen verbessern sollten, damit das Land die „fetten Jahre“ nutzen kann, um die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern und die Ungleichheit zu reduzieren. Im Zusammenhang mit Inklusion ist der Ausbau sozialer Sicherung interessant. Die Zahlen der drei größten und wichtigsten Sozialprogramme, Pensión 65, Sistema Integral de Salud (SIS) und JUNTOS, zeigen, dass die Zahl ihrer Leistungsempfänger bedeutend gestiegen ist (Tabelle 3):

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
<p>* Rente: Anteil der Personen, die eine Rente über das Programm Pensión 65 beziehen</p> <p>** Krankenversicherung: Anteil der Personen, die über das Programm SIS krankenversichert sind</p> <p>*** CCTs: Anteil der Personen, die monetäre Leistungen über das Programm JUNTOS erhalten</p> <p>Quelle: Programme Pensión 65 und JUNTOS; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)</p>					

3.5 Das Leistungssystem der sozialen Sicherung in Peru

3.5.1 Formelle und informelle Formen sozialer Sicherung

In Peru bestehen neben dem staatlichen System sozialer Sicherung vielfältige weitere Sicherungsformen: informelle, traditionelle und private. Ihre Grenzen 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 durch Armuts- und Sozialprogramme. „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“ (Jütting, 2004, S. 116), leistet in Peru einen wichtigen Beitrag zur Prävention und Bewältigung verschiedenster Risiken. Aber da der Staat nicht ausreichend Sicherheit bietet bzw. staatliche Sozialsysteme und Systeme privater Träger Teilen der ländlichen Bevölkerung und informell Tätigen nicht offen stehen, müssen viele Peruaner auf andere Formen sozialer Sicherung zurückgreifen. In den vergangenen Jahren sind die traditionellen Sozialsysteme jedoch aufgrund von Veränderungen in den Haushaltsstrukturen, Landflucht und Abwanderung vor allem jüngerer Menschen in die Städte schwächer geworden. Die Sicherung durch Solidargemeinschaften, landwirtschaftliche Selbstversorgung oder die Unterstützung durch die Familie funktioniert nicht mehr wie vor Generationen. Besonders in ländlichen Regionen brechen Mehrgenerationenhaushalte auseinander und alte, zurückgelassene Menschen verarmen. Mit dem Rückgang traditioneller Formen der sozialen Sicherung ist der Bedarf an formeller Sicherung gestiegen.

Seit Jahren wird in Peru darüber diskutiert, wie die mit der Schaffung sozialer Sicherheit befassten Akteure (Staat, Privatsektor, NGOs) besser vernetzt werden können bzw. wie soziale Sicherheit auf komplementäre Weise organisiert werden könnte.

3.5.2 Charakteristika des peruanischen Sozialleistungssystems

Bisher existieren nur wenige Analysen des staatlichen Systems sozialer Sicherung. Deshalb soll im Folgenden eine Übersicht über das Politikfeld und die wichtigsten sozialpolitischen Handlungsfelder das Verständnis für die Zusammenhänge erleichtern:

Die peruanische Sozialpolitik hat das Ziel Armut zu reduzieren, soziale Ausgrenzung und Marginalisierung zu verhindern, Hilfeempfänger zu motivieren und ein „menschwürdiges Leben“ zu ermöglichen (MIDIS, s.a.b). Zu ihren Kernstücken gehören die Bereitstellung von sozialen Basisdienstleistungen (Bildung, Gesundheit), Programme der Arbeitsmarktintegration und Grundsicherung. Zu dieser zählen u.a. Einkommenstransfers (CCT-Programm JUNTOS) und beitragsfreie Renten (Programm Pensión 65). Viele Risiken wie Arbeitslosigkeit, Preisverfall von Rohstoffen, Nachfragerückgang für Produkte und Naturkatastrophen sind bisher nur partiell oder gar nicht abgedeckt, was vor allem für Beschäftigte im informellen Sektor schwerwiegende Folgen haben kann. Obwohl die hier Beschäftigten im Durchschnitt ärmer und Risiken wie Ausbeutung und Arbeitslosigkeit stärker ausgesetzt sind, ist das Sozialsystem Perus bis heute überwiegend auf Beschäftigte des formellen Sektors ausgerichtet. Nur wenige Sozialprogramme beziehen den informellen Sektor mit ein.

Es existieren unterschiedliche Leistungsarten: materielle Leistungen 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 Staat hat die Gesetzgebungskompetenz für die sozialpolitischen Programme; ihre Vorbereitung und Durchführung findet in verschiedenen Ministerien statt. Die Programme werden fast ausschließlich aus Steuermitteln finanziert. Missbrauchskontrollen finden u.a. durch Datenabgleich mit anderen Behörden statt.

Die meisten Sozialprogramme werden zentralisiert verwaltet und gesteuert. Es existieren überwiegend zentrale Durchführungsstrukturen mit einer Vielzahl beteiligter Akteure sowie unterschiedlichen Leistungssystemen. Mit Ausnahme der fünf Programme des MIDIS ist das soziale Sicherungssystem bisher kein System aufeinander abgestimmter Leistungen. Auch die Umsetzungsstrukturen der 23 Programme entstanden nicht auf der Basis eines abgestimmten Konzepts. Die Übertragung 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 den schwarzen Peter weiterzureichen.“* **26 CA (A)**

3.5.3 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 Sozialpolitik vorgestellt: Gesundheits-, Bildungs-, Arbeitsmarktpolitik, Alterssicherung und Sozialprogramme.

a. Gesundheitspolitik

Ein zentraler Pfeiler des sozialen Sicherungssystems ist der Gesundheitssektor mit einer Vielzahl von Akteuren: Es gibt das Gesundheitsministerium (MINSA), EsSalud (öffentliche dezentralisierte Gesundheitsversicherung), das kommunale SISOL (Städtisches Solidaritätssystem), ein Outsourcing der Basisdienstleistungen und der Erstversorgung an private Anbieter und NGOs und schließlich ein privates System für Gesundheitsdienstleistungen. Private Versicherungen und Leistungserbringer spielen neben den staatlichen Systemen eine komplementäre Rolle. Es gibt ein duales Krankenversicherungssystem, das zwischen einer öffentlichen Krankenversicherung (für Lohnabhängige) und einem vom Gesundheitsministerium getragenen System für die nicht-versicherte, arme Bevölkerung unterscheidet (Sozialprogramm Sistema Integral de Salud, SIS). Die Finanzierung der Gesund-

Leistungen für ärmere Bevölkerungsgruppen absorbiert einen großen Teil staatlicher Transferleistungen. In den vergangenen Jahren wurde eine Gesundheitspolitik gefördert, die sich am Prinzip der medizinischen Grundversorgung orientiert und den Deckungsgrad der Krankenversicherung verbesserte: im Jahr 2004 waren 37,3 Prozent der Bevölkerung krankenversichert, 2013 waren es 65,5 Prozent (INEI, s.a.a). Inzwischen profitieren selbst Bevölkerungsgruppen in entlegenen Regionen von medizinischen Leistungen. Dennoch lassen sich bei der Absicherung gegen Gesundheitsrisiken immer noch große Unterschiede feststellen: Dauerhaft beschäftigte Arbeitnehmer sind krankenversicherungspflichtig und können sich in Privatkliniken oder gut ausgestatteten Krankenhäusern behandeln lassen. Andere Bevölkerungsgruppen müssen das staatliche Gesundheitssystem nutzen und lange Wartezeiten, schlechte Ausstattung und oft unzureichende Hygiene in Kauf nehmen.

b. Bildungspolitik

In Peru ist das Bildungswesen deutlich gespalten: einerseits existieren leistungsfähige, teure Privatschulen und Universitäten, die sich nur die gut verdienende Bevölkerung leisten kann, andererseits zahlreiche staatliche Schulen und Universitäten, deren Unterrichtsqualität und Ausstattung mangelhaft ist. Es fehlt hier an finanziellen Mitteln, um Schulgebäude und Universitäten instand zu halten. Die Lehrkräfte werden schlecht bezahlt und müssen sich oft durch Zusatzjobs ihren Lebensunterhalt verdienen. Aufgrund der desolaten Situation der staatlichen Bildungseinrichtungen gewinnen private Schulen und Universitäten an Bedeutung.

c. Arbeitsmarktpolitik

Arbeit ist für die meisten peruanischen Haushalte die wichtigste Einnahmequelle und ein wichtiger Garant für sozialen Schutz. Wie erwähnt sind informelle, also nicht an Sozialversicherungen gebundene Tätigkeiten in Peru die vorherrschende Arbeitsform. Dennoch ist die Arbeitsmarktpolitik kein bedeutender Aspekt staatlicher Sozialpolitik; die staatliche Arbeitsmarktregulierung ist schwach und die Selbstverpflichtung zur Förderung von Familie und Kindererziehung wird kaum wahrgenommen. Im Jahr 1997 wurde zwar eine staatliche Arbeitslosenversicherung eingeführt (Compensación por tiempo de servicio, CTS), aber Beschäftigte aus dem informellen Sektor, in ländlichen Regionen und junge Arbeitskräfte 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, werden sie dort kaum eingehalten. Das formelle Sicherungssystem schützt vor allem formell Beschäftigte, während Beschäftigte des informellen Sektors selten gegen den Verlust ihres Arbeitsplatzes 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 (James, 2001, S. 149–174). 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 wachsenden Herausforderungen bei der Alterssicherung. Peru hat diese Probleme lange Zeit nicht ausreichend in seinen Armutsbekämpfungsprogrammen berücksichtigt, sondern stützte Alterssicherung ausschließlich auf beitragsbasierte Renten. Erst in den vergangenen Jahren reagierte die Regierung auf die Exklusion großer Bevölkerungsteile der Landwirtschaft, des informellen Sektors und in 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.⁶ Seither erhalten alle als bedürftig eingestufte Antragsteller über 65 Jahre, deren Einkommen bzw. Vermögen eine festgelegte Armutsgrenze nicht überschreitet, aus dem Programm *Pensión 65* eine Rente von 125 Soles (47 US\$) im Monat. Die Rente soll ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und die Gesundheit der Begünstigten verbessern.

Peru finanziert die Grundrente über Steuern. Die beitragsfreien Renten werden zentral verwaltet, beim Auszahlungsverfahren kooperiert die staatliche Verwaltung mit lokalen Institutionen und Banken. Zahlreiche Studien über beitragsfreie Renten in Ländern Lateinamerikas belegen, dass

6 Vgl. das Mehr-Säulen-Modell der Weltbank (ISSA, 2004; Gillion, Bradshaw, Turner, Bailey & Latulippe, 2000). In der Literatur werden für diese Art Renten Begriffe wie *social assistance for the elderly*, *non-contributory pensions* oder *social assistance pensions* benutzt (Palacios & Sluchynsky, 2006).

die Kosten in der Regel relativ gering sind (1–2 Prozent des BIP), aber ihr Effekt auf die Armutsreduktion und die Gesundheit bedeutend ist (Betz 2004, S. 23). Meist wird von positiven Wirkungen berichtet (Bertranou, van Ginneken, & Solorio, 2004, S. 3–18). Die Situation alter Menschen im Haushalt wird gestärkt (*Empowerment*) und die Renten wirken der Übertragung von Armut von einer Generation auf die nächste entgegen. In Argentinien und Brasilien zeigen statistische Analysen, dass die extreme Armut ohne die beitragsfreien Renten wesentlich höher wäre (Barrientos, 2003). Über negative Wirkungen wird auch in Peru kaum berichtet. Nur anfangs gab es vereinzelt Probleme mit gefälschten Personalausweisen und Geburtsurkunden.

e. Die staatlichen Sozialprogramme in Peru und die Mindestsicherung

Für unterschiedliche Risiken existieren über 20 Sozialprogramme (Tabelle 4), darunter zwei Grundsicherungsprogramme mit direkter Ressourcenzuwendung: das oben beschriebene beitragsfreie Rentenprogramm *Pensión 65* und das konditionierte Transferleistungsprogramm *JUNTOS*, das die finanzielle Unterstützung an vom Begünstigten zu erfüllende Leistungen knüpft. An den Programmen sind verschiedene Ministerien beteiligt, die Finanzierungsgrundlagen und Modalitäten der Umsetzung sind unterschiedlich. Viele Programme entstanden ad hoc vor oder nach Wahlen und wurden zunächst für politische Zwecke instrumentalisiert. Wie erwähnt (Kapitel 3.5.2) haben unterschiedliche Zielsetzungen unterschiedlicher Regierungen zu einem fragmentierten Leistungsspektrum geführt. Die mangelhafte Zielformulierung, Planung und Durchführung der Programme wurde und wird, trotz einiger Verbesserungen, immer wieder von Experten kritisiert.

Tabelle 4: Regierungsstellen und Sozialprogramme in Peru und Haushalt 2013 (in Mio. Soles)		
Regierungsstellen	Programme	Haushalt 2013
Desarrollo el Inclusion 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
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

Regierungsstellen	Programme	Haushalt 2013
Transportes y Comunicaciones (Transport und Kommunikation)	Provias Rural (Programm zur Förderung ländlicher 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 Generación 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) (Programm „Ein Glas Milch“)	Programa Vaso de Leche	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* – CCT⁷ JUNTOS

Die Programme mit konditionierten Transferleistungen in Lateinamerika beruhen meist auf zwei Prinzipien: (a) Armutsminderung durch die Übergabe von Geld und (b) 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 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, Schulbesuch und Gesundheitsvorsorge anzuregen, aber aus verschiedenen Gründen hatte das Programm in den Jahren vor 2012 eine Reihe weiterer Finanzierungen übernommen (Verbesserung der Kochherde, Zucht von Nutztieren, Herstellung von Produkten etc.), sodass viele Haushalte den Charakter des Programms nicht mehr verstanden und JUNTOS die Zielerreichung nicht angemessen kontrollieren konnte. Die Direktorin Milagros Alvarado (2012–2014) erreichte eine Rückbesinnung auf das Hauptziel des Programms. *„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 werden unter der Bedingung des Schulbesuchs, der Einhaltung ärztlicher Kontrolluntersuchungen und des Besuchs von Kursen zu Ernährung und Hygiene 100 Soles (ca. 26 Euro) an arme Familien mit Kindern im Vorschulalter ausgezahlt (Legovini & Regalia, 2001, S. 12). Die Transferleistung wird also als Anreiz genutzt, damit Haushalte ihre Kinder zur Schule und zu Vorsorgeuntersuchungen bringen. Die Einhaltung wird überprüft. Da die peruanische Nationalbank nicht überall Filialen unterhält, beauftragt sie Transportunternehmen, die mit Lastwagen an entlegene Orte fahren und alle zwei Monate 200 Soles übergeben. JUNTOS teilt den Tag der Geldübergabe per Hörfunk und Mobiltelefon mit. Da keine Einkommensmessung möglich ist, wird bei der Zielgruppenbestimmung mit einem differenzierten Verfahren vorgegangen.

7 Die Weltbank spricht von konditionierten Transfers und die GIZ von bedürftigkeitsgeprüften Transfers.

JUNTOS, das die Aufgabe hat, den Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen in armen und extrem armen Regionen zu fördern, hat sich lange Zeit auf die Nachfrage nach Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen konzentriert und das Angebot im Bildungs- und Gesundheitswesen vernachlässigt. Um das Angebot zu verbessern, wird in jüngster 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, seine Nutzer nicht nur dazu zu bringen, ihr Recht auf Gesundheit und Bildung wahrzunehmen, sondern auch ihr Recht auf 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 ca. 1400 Mitarbeitern vor Ort. Sowohl das Budget von JUNTOS als auch die Anzahl an Beziehern sind in den vergangenen Jahren gestiegen: Im Jahr 2011 gab es 993.234 Nutzer, im Jahr 2013 waren es 1.613.488. JUNTOS erreichte im letzten Jahr der Regierung García (2011) über 600 Bezirke; im Jahr 2014 gab es JUNTOS in 1100 Distrikten. Einige Programme (Pensión 65 und Cuna Más) wurden in den Bezirken von JUNTOS eingeführt, weil die Menschen dort bereits registriert waren und die Fokussierung sich als effizient erwiesen hatte.

Sowohl die Weltbank als auch Evaluierungen des peruanischen Wirtschaftsministeriums und unabhängiger Experten bestätigen, dass die finanzielle Unterstützung der Haushalte positive Auswirkungen auf die Familien hat: Für die Ärmsten der Armen verändern Geldzahlungen ihre Lebenslage und -qualität positiv, tragen zur Autonomie bei und steigern die soziale Kohäsion (Sánchez & Jaramillo, 2012). *„Es gibt Untersuchungen, die zeigen, dass in der Mehrheit der Familien die Transferleistungen in Gesundheit und Bildung fließen (70 Prozent). Manchmal werden sogar fünf bis zehn 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 acht Monate lang keine Impfstoffe.“* **40 (A)**

Trotz dieser positiven Evaluierungen und Fortschritte hat JUNTOS weiterhin mit Problemen zu kämpfen: Operative Probleme bestehen bspw., wenn die Einhaltung der Verpflichtungen durch Programm-Mitarbeiter vor Ort kontrolliert werden soll. *„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 in einer beträchtliche Anzahl von Haushalten die Entwicklung der Indikatoren verfolgt, aber 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 die Erfahrungen, um die Lebensbedingungen im Landesinnern besser kennenzulernen und eine differenzierte Strategie für indigene Gemeinschaften zu erarbeiten.“* **32 (E)** Zudem gibt es einerseits den Vorwurf, dass die Grundsicherung die Empfänger abhängig mache. Andererseits wird die geringe Höhe der Leistung bemängelt, die in Peru weit unter dem Existenzminimum liegt.

3.5.3 Probleme des Systems sozialer Sicherung und der Institutionalisierung

„Die Weltbank identifiziert drei Elemente der Sozialpolitik: (a) die Qualität des Produktes bzw. das Design, (b) die Effizienz, mit der öffentliche 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 Fähigkeiten des Personals.“ **36 (A)**

Für die erfolgreiche Institutionalisierung sozialer Sicherungssysteme sind politische und institutionelle Rahmenbedingungen erforderlich. Sozialpolitische Themen sollten im öffentlichen Diskurs und durch die Verfassung legitimiert sein. Weitere wichtige Voraussetzungen sind ein stabiles Budget, entwickelte Institutionen (Recht, Verwaltung) und lokale Institutionen zur Implementierung und Erreichung der Adressaten. In Peru sind all diese Voraussetzungen nur eingeschränkt gegeben.

Wie in den Kapiteln 3.1 bis 3.4 deutlich wird, war die Bereitschaft zu grundlegenden sozialpolitischen Reformen in Peru bis 2011 begrenzt. Die Politik der Regierungen orientierte sich meist an Wahlperioden und fokussierte auf den politischen Machterhalt, anstatt mittel- und langfristige

sozialpolitische Reformen einzuleiten. Obwohl die Einkommens- und Vermögensungleichheit in Peru sogar zugenommen hat (Goñi, López, & Servén, 2008, S. 8), sind Ausgleich der Lebenschancen, Umverteilung und Steuergerechtigkeit bisher kaum diskutierte Themen. Die Hauptsteuerlast liegt nach wie vor auf den formell Beschäftigten der Mittelschicht. Es gibt keinen politischen Diskurs über ein besseres Management von Steuermitteln für die Sozialpolitik. 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 Bessergestellten stimmen dem Ausbau sozialer Sicherungssysteme oft nur zu, wenn sie damit ihre Privilegien absichern können. Unter der seit 2011 amtierenden Regierung gibt es häufiger mediale Informations- und Aufklärungskampagnen, die einen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz in der Öffentlichkeit leisten können.

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. Korruption, Bevorzugung oder Benachteiligung von Antragstellern und Missbrauch von Programmmitteln mindern die Effizienz der Programme. Immer wieder berichten die Medien über den Missbrauch von Programmgeldern (YouTube, s.a.). 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 verbunden. Die Computerisierung der Verwaltung und Verwendung von Magnetkartensystemen (*smart card*) sind aufgrund ungenügender technischer Ausstattung 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 teilgenommen haben.“* **26 (A)** Um Fachleute zu

finden, gibt es zwar SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil) und es wurde die Schule für Öffentliche Verwaltung gegründet, aber „*es bleibt die Frage, wie 3.000 Fachleute für die öffentliche Verwaltung sozialer Leistungen ausgebildet werden können, damit sie in die 25 Regionen, 195 Provinzen und 1.828 Bezirke Perus gehen, in denen Fachleute gebraucht werden.*“ **15 (E)** Ein weiteres Problem ist der Braindrain von ausgebildetem lokalem Personal in urbane Zentren, aber auch generell von peruanischen Sozialexperten ins Ausland.

Ein Effektivitätskriterium sozialer Sicherung ist die Erreichung der Zielgruppen (Deckungsgrad). Das Verfahren zur Selektion der Anspruchsberechtigten (*Targeting*), das in den 1990er Jahren weltweit eine große Bedeutung gewann (Deacon, Hulse & Stubbs, 1997), ist entscheidend für die Zielgruppenerreichung. In Peru werden mehrere *Targeting*-Methoden verknüpft: Zunächst findet die Auswahl bedürftiger Regionen mit hoher Armutskonzentration über geographisches *Targeting* statt, anschließend wird die Bedürftigkeit des Einzelnen 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. Die Zielgruppenbestimmung ist 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 oder unabhängiges Personal ist 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“ (Matsaganis, 2003, S. 283), allerdings wird *Targeting* in Peru dadurch erschwert, dass Daten über die von Armut betroffenen Gruppen und ihre geographische Verteilung veraltet sind oder nicht zur Verfügung stehen. Hinzu kommen Probleme der Wirksamkeit aufgrund ungenauer Adressatenerreichung (Exklusionsfehler) oder der Erreichung von Nicht-Adressaten (Inklusionsfehler). Arme können oft die Bedingungen nicht erfüllen (*creaming the poor*), haben kaum Transportmittel, sind nicht über ihre Leistungsansprüche informiert (die Sprachenvielfalt trägt auch zur

Unkenntnis bei) und räumlich schwer als Leistungsempfänger zu erreichen. Vor allem abgelegene Gebiete sind aufgrund fehlender administrativer Infrastruktur benachteiligt. Zuweilen erhalten Nicht-Bedürftige Zugang zu Leistungen, wobei der „Missbrauch“ allerdings oft politisch skandalisiert und das Ausmaß eher überschätzt wird.⁸ Nicht-Inanspruchnahme der Leistungen ist unter anderem auf Informationsdefizite, Intransparenz der Behörden und aufwändige Beantragungsverfahren zurückzuführen. Sozial Schwache haben zudem keine organisierte Interessenvertretung und verfügen kaum über Einflusspotenzial auf das Sozialsystem.

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 führt wiederum zu hohen Verwaltungskosten. Zudem weisen die Sozialverwaltungen häufig eine geringe Dienstleistungsorientierung auf und es kommt bspw. zu Problemen 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 spezieller 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, 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 sind nicht geklärt. Probleme ergeben sich auch aus mangelhafter Kooperation und Koordination zwischen sozialpolitischen Akteuren.

8 Im Juni 2014 führte der Missbrauch von Programmgeldern der Programme JUNTOS und Pensión 65 in Höhe von zwei Millionen Soles zu einem Skandal im Sozialministerium (MIDIS, 2014).

Neben den institutionellen Problemen existieren konzeptionelle Probleme: Die Sozialgesetzgebung bezieht sich vorwiegend auf den formellen Sektor; die Bevölkerung mit hohem Armutsrisiko (Bauern, Beschäftigte im informellen Sektor, Frauen etc.) ist ausgeschlossen. Die Grundsicherung ist auf die extrem Armen begrenzt. Risiken wie landwirtschaftliche Produktionsrisiken, Naturkatastrophen etc. sind durch das System oft nicht abgedeckt. Zudem sind staatliche und private Systeme sozialer Sicherung kaum miteinander verknüpft.

Ein Thema, das das soziale Sicherungssystem zukünftig vor große Herausforderungen stellen wird, ist der demografische Wandel. Aktuell werden in Peru weniger Kinder geboren und es gibt relativ wenige alte Menschen. Demgegenüber gibt es viele Menschen im produktiven Alter zwischen 15 und 45 Jahren, die die Möglichkeit hätten, zur Entwicklung Perus beizutragen. Doch viele nicht ausgebildete Jugendliche haben minderwertige Jobs als ungelernete Arbeiter; unterdessen wächst der Anteil der älteren Bevölkerung. *„Die ältere Bevölkerung, die 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 von der Regierung aufgegriffen.

3.6 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 davon aus, dass vor allem nationale Einflussfaktoren über Wandel in der Sozialpolitik entscheiden. Deshalb werden an dieser Stelle die nationalstaatlichen Erklärungsmodelle sozialpolitischer Expansion dargestellt und die „internen“ Faktoren für Sozialpolitikwandel in Peru beschrieben. Am Ende des Kapitels werden erste Hinweise auf „externe“ Faktoren gegeben, die Einfluss auf nationale Sozialpolitik ausüben.

3.6.1 Nationalstaatliche Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung

In der Forschung werden unterschiedliche nationalstaatliche Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion verwendet: Funktionalistische, konflikttheoretische, institutionelle und Ansätze der Pfadabhängigkeit

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. Sie 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. Die Forschung hat 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. Je stärker Linksparteien und Gewerkschaften in einem Land sind, desto konsequenter werde das Sozialsystem ausgebaut. Demgegenüber betonen institutionalistische Ansätze die Beständigkeit einmal geschaffener sozialpolitischer Institutionen. Sie gehen davon aus, dass Sicherungssysteme oder Programme zwar immer wieder verändert werden, aber in ihrer Grundstruktur erhalten bleiben (Lessenich, 2008, S. 42f.). In 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“ (Rose, 1990, S. 263). Jede neue Regierung „erbt“ Verpflichtungen, die Vorgängerregierungen eingegangen sind. Die „Trägheit“ bestehender Institutionen und Verfahren wird in der Literatur unter dem Begriff „Pfadabhängigkeit“ diskutiert (Beyer, 2005, S. 5–21). Dabei geht es um die Wirkung von in der Vergangenheit liegenden Zuständen. Pfadabhängigkeit kann das Fortbestehen von Politiken über viele Jahre plausibel machen. Allerdings konnten Renate Mayntz und Fritz Scharpf nachweisen, dass Institutionen lediglich bestimmte Reformpfade ermöglichen oder erschweren, aber nicht das Handeln politischer Entscheidungsträger determinieren (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 29–72). 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. Auch Esping-Andersen argumentiert, die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten habe nationalstaatliche Ursachen wie institutionelle Arrangements, Regierungsparteien etc. (Esping-Andersen, 1990). Seine Wohlfahrtsregime-Typologie mit westlichen Kategorien ist allerdings auf die Realität in Entwicklungs- und Schwellenländern nur schwer zu übertragen.

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: Eine Problemlösung muss dringlich sein (Problemdruck aufgrund sozialer Probleme); es muss eine Problemlösungsfähigkeit gegeben sein (finanzielle Mittel und Know-how müssen vorhanden sein) und seitens des Staates und der Gesellschaft muss eine Problemlösungsbereitschaft bestehen (Loewe, 2004, S. 144–163). Loewe nennt folgende Motive für Sozialpolitik: (a) in der Gesellschaft besteht Konsens über die Notwendigkeit sozialpolitischer Maßnahmen; (b) Rücksicht auf Wählerinteressen mit dem Ziel des Machterhalts; (c) Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit oder Effizienz der Ressourcenaufteilung und (d) Druck einflussreicher Gruppen oder Partikularinteressen (Loewe, 2004, S. 144f.).

3.6.2 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. 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, doch zeichnet es sich durch keine hohe Pfadabhängigkeit aus. Sozialpolitische Entscheidungen der Vergangenheit hatten keinen allzu großen Einfluss auf

spätere Entscheidungen; politische Veränderungen wurden nur beschränkt durch institutionelle Rahmenbedingungen blockiert. Die peruanische Sozialpolitik ist auch kaum aus Parteienkonkurrenz oder -herrschaft ableitbar. Die sozialpolitische Programmatik der Parteien ist eher schwach ausgeprägt und sie sind daher eher ineffiziente Reformakteure.

In Peru existieren „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 internationale Wettbewerbsfähigkeit. Als „externer“ Faktor kann der Einfluss von Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Konventionen gelten. Diese internen und externen Einflussfaktoren werden in der Literatur angeführt und wurden auch während der Interviews in Peru immer wieder als Gründe für Sozialreformen 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 vergangenen Jahren bewirkte der Druck durch soziale Probleme Veränderungen in der Sozialpolitik: weitverbreitete Armut, soziale Ungleichheit und gleichzeitig Wirtschaftswachstum zwang die Regierungen, mit sozialpolitischen Maßnahmen zu reagieren. Vor allem der Regierungswechsel 2011 machte dies deutlich. *„Die Notwendigkeit wurde immer größer; uns als Land nicht nur darauf zu konzentrieren, makroökonomische Stabilität zu garantieren, sondern auch auf den Kampf gegen die Armut und Ungleichheit. Deshalb wurde das MIDIS gegründet und ein auf einem Kreislauf basierendes Kausalitätsmodell eingeführt: Inklusion fördert das Wachstum und Wachstum fördert die Inklusion, wobei beide Aspekte gleich wichtig sind.“* **19 (E)**

In den Interviews wurde bestätigt, dass der Problemdruck ein entscheidender Faktor für die sozialpolitischen Reformen in Peru war. Von nahezu allen Interviewpartnern wurden die Verschärfung der Unterschiede bei der Einkommensverteilung und die Ausgrenzung von Bevölkerungsteilen als wesentliche Gründe für Reformen genannt. *„Es gab eine ständige Enttäuschung darüber, dass die Marktwirtschaft keine Chancen für diejenigen brachte, die über keine gute Bildung, Gesundheit usw. verfügen.“* **04 (A)** Obwohl das nominale BIP in Peru über sechs Prozent und das BIP pro Kopf über fünf Prozent wuchs, und obwohl die Armut und

die extreme Armut stark reduziert wurden, verringerten sich die sozialen Unterschiede nicht. Die Unterschiede im Zugang und in der Qualität der sozialen Basisdienstleistungen wie Gesundheit und Bildung waren und sind noch immer groß. Vor allem die Landbevölkerung profitierte kaum vom Wirtschaftswachstum, aber auch innerhalb der Städte gab und gibt es Bevölkerungsteile, die keinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen haben: Wasserversorgung, Abwassersystem, Strom, Gesundheits- und Bildungssystem. Soziale Indikatoren wie die Unterernährungsquote stagnierten. Es war nicht erkennbar, dass der wirtschaftliche Wohlstand auch die benachteiligten Bevölkerungsgruppen erreichte. Anstatt die gesellschaftliche Kohäsion zu stärken, führten 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 Forderungen der Bevölkerung führten dazu, dass die Politik ihren Blick auf die soziale Ausgrenzung richtete. *„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 eingeprägt.“* **26 (A)** Außerdem beeinflusste das öffentlich formulierte Interesse von NGOs, Zivilgesellschaft und Wissenschaft den Sozialpolitikwandel. Dies spiegelt sich in der hohen Anzahl politischer Entscheidungen zur Sozialpolitik pro Jahr wider. Dass das gestiegene Pro-Kopf-Einkommen und der Ressourcenreichtum Einfluss auf die politischen Präferenzen und die erhöhte die Aufmerksamkeit für Sozialpolitik hatte, kann nur vermutet werden.

Von einigen Befragten wurde 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 Wählerstimmen, 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 Wissenschaftler, EZ-Agenturen und die internationale Entwicklung der Sozialpolitik hatten und haben einen Einfluss auf Sozialreformentscheidungen in Peru: Bis in die 1990er Jahre setzte Peru zur Sicherung der internationalen Unterstützung Politiken um, die von externen Akteuren wie der Weltbank als notwendig erachtet wurden. Beispiele sind die unter der Regierung Fujimori vom IWF und der Weltbank vorangetriebenen Strukturreformen, die große Auswirkungen auf die soziale Situation Bevölkerung hatten. Obwohl sich diese Situation in den vergangenen 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 Sozialpolitikreformen 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 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) z.B. fördert eine Sozialpolitik und -entwicklung als Teil der menschlichen Entwicklung.

Statistiken, Studien und Evaluierungen der internationalen Kooperation sowie Untersuchungen zur Sozialpolitik Perus haben verstärkt seit dem Jahr 2005 sichtbar gemacht, dass die Sozialpolitik nicht die erhofften Ergebnisse erzielte. „*In Peru dachte man lange Zeit, dass Interventionen im Rahmen von Programmen genühten, 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 Dopplungen 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 wurden von den Befragten als Grund für Sozialreformentscheidungen genannt. Eine Rolle habe auch der Blick auf die übrigen Länder der Region Lateinamerika gespielt. *„Vergleiche mit anderen Ländern, die seit längerem eine federführende Instanz oder ein Ministerium für soziale Angelegenheiten haben, z.B. Kolumbien, Chile, Brasilien, führten zu Reformgedanken.“ 38 (E)* Vor allem seit der MIDIS-Gründung folgte man den sozialpolitischen Moden anderer Länder und imitierte 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 zeigt sich, dass in Peru Sozialreformen durch eine Mischung aus nationalen Faktoren und transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen, die meist auf Freiwilligkeit beruhten, gestaltet wurden. An dieser Stelle wird bereits deutlich, dass es sich bei Sozialpolitik um Mehrebenenpolitik handelt und nationale Sozialpolitik eng mit globaler Sozialpolitik und Global Governance in Verbindung steht. Diese Zusammenhänge zwischen nationaler und globaler Sozialpolitik werden im weiteren Verlauf genauer untersucht.

3.7 Resümee Kapitel 3: 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“ (Esping-Anderson 1990, S. 23).

In Kapitel 3.1 wird bereits deutlich, dass externe Akteure wie die Weltbank und der IWF vor allem in der Zeit der Strukturanpassung in den 1980er Jahren, aber auch während der Amtszeit Fujimoris (1990–2000) und Toledos (2001–2006), eine teilweise beachtliche Rolle im Sozialpolitikwandel spielten.

Peru verfügt inzwischen über einen breiten normativ-rechtlichen Rahmen nationaler Sozialpolitik und über zahlreiche sozialpolitische Akteure und Instrumente (Kapitel 3.2). 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 (Kapitel 3.3). Sowohl die sozialpolitischen Reformen der Regierungen García (2006–2011) und Humala (2011–2014) als auch die Entwicklung der Sozialausgaben und des Inklusionsgrades (Kapitel 3.4) weisen darauf hin, dass seit einigen Jahren ein Sozialpolitikwandel über Politikfelder hinweg stattfindet. Obwohl in den Jahren 2011 bis 2015 die öffentlichen Sozialausgaben erhöht und die sozialen Rechte erweitert wurden, gibt es weiterhin eine Reihe von Problemen des Systems sozialer Sicherung (Kapitel 3.5).

Im Kapitel 3.6, 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 Reformen geführt haben. Ein erster Blick auf die „externen“ Faktoren zeigt, dass der Einfluss von EZ/IZ und globale sozialpolitische Konventionen und Tendenzen ebenfalls die Reformen beeinflusst haben. Dieser Zusammenhang zwischen nationaler und internationaler Ebene wird im Verlauf der Arbeit mit Hilfe dreier Theorien (Teil 4, Theoretischer Rahmen) und anhand der Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Teil 7 bis 10) analysiert und erklärt.

4 Theoretischer Rahmen

„Theorien sollen es ermöglichen, Annahmen über künftige Ereignisse und Veränderungen zu formulieren“ (Beyme, 1986, S. 15).

„Theorien sind nichts anderes als Instrumente, die sich in der Wirklichkeit bewähren müssen“ (James, 1908, zit. nach Blum & Schubert, 2009, S. 21).

In diesem Kapitel werden verschiedene internationale Theorien vorgestellt, mit deren Hilfe sich der Wandel der peruanischen Sozialpolitik erklären lässt. 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 Interaktionen zwischen der nationalen und internationalen Ebene im Hauptteil der Arbeit beschrieben und 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 Interaktionsmechanismen 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 bei 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 (Lütz, 2007, S. 132). Beide Ansätze betrachten die Rolle von Akteuren und untersuchen Koordinationsmechanismen zwischen Akteuren. Susanne Lütz sieht in der Verknüpfung der Transfer- und Diffusionsdebatte mit der Governance-Perspektive „ein erhebliches analytisches Potential, das in der Spezifikation von Mechanismen dynamischer Politikprozesse liegt“ (Lütz, 2007, S. 142).

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 (Messner, 2003b, S. 163–183). Die vorliegende anwendungsorientierte Studie wird auf einer theoriegeleiteten Analyse aufbauen mit dem Ziel, dass die Ergebnisse auf ähnliche Fälle anwendbar und für Entscheidungsprozesse relevant sind.

4.1 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-Forschung. Das Thema wurde auf soziale Sicherungssysteme reduziert und im Rahmen von Entwicklungstheorien und -politik bearbeitet (Burchardt, Tittor & Weinmann, 2012, S. 13). Auch in den Entwicklungsländern selbst nahm Sozialpolitik in der Sozialwissenschaft eher eine Randstellung ein. In Lateinamerika erhielt das Thema vor allem mit den Strukturanpassungsprogrammen größere Bedeutung. In den vergangenen Jahren hat die Tatsache, dass Lateinamerika der Kontinent mit der höchsten sozialen Ungleichheit ist, dazu geführt, dass einige Studien zu den Themen Grundsicherung, Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Rentensysteme durchgeführt wurden.⁹

In der Sozialpolitik-Forschung wurde lange Zeit davon ausgegangen, dass erst ein bestimmtes Niveau ökonomischer Entwicklung eine moderne Sozialpolitik ermöglicht (Ritter, 1991). Inzwischen ist bekannt, dass soziale Unsicherheit eine bedeutende Armutdimension 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 Armut beiträgt (Lemke, 1997). 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 es wird eine soziale Globalisierung gefordert (Kreckel, 2008, S. 23–69).

Eine akademische Auseinandersetzung mit dem Thema globale Sozialpolitik gibt es erst seit Ende der 1990er Jahre. Seitdem wächst eine *Global Social Policy*-Forschung heran, in der trans-, supra- und internationale Sozialpolitiken untersucht werden (Busemeyer et al., 2013, S. 177). Zunehmend wird in der Literatur die Bedeutung der globalen Perspektive auf Sozialpolitik und die sozialpolitische Rolle globaler Akteure betont (Busemeyer et al., 2013,

9 Die Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hat in den vergangenen Jahren wichtige Untersuchungen und Daten zur Sozialpolitik in Lateinamerika veröffentlicht (www.cepal.org/es).

S. 178). In den 1990er Jahren wurde der Einfluss internationaler Akteure auf Sozialpolitik vor allem von Filipic⁶ (Filipic⁶, 2000, S. 44–55), Donner-Reichle (Donner-Reichle, 2000, S. 95–111) und Deacon (Deacon, 2000, S. 32–41; Deacon, 2007) untersucht. Deacon, der davon ausgeht, dass Sozialpolitik kontinuierlich globalisiert wird, gründete 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 (Jäger, Melinz, & Zimmermann, 2001, S. 14). 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 unvollständiges Bild. Evaluierungen 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 Schwerpunkttheft „Globale Sozialpolitik“ der Zeitschrift für Sozialreform (Leisering, 2010).

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 waren, dass die Förderung von sozialen Sicherungssystemen einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Erreichung der Millenniumsziele leisten kann, tauchte 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 auf der Agenda von EZ und internationalen Organisationen wie ILO, Weltbank und EU steht Armutsbekämpfung ganz oben (Noel, 2005).

Auch regionale Entwicklungsbanken und bilaterale Geber betonen die Notwendigkeit, soziale Sicherungssysteme zu unterstützen. In der entwicklungspolitischen Debatte geht es vor allem um Strategien sozialer Sicherung und Richtungsfragen globaler Sozialpolitik (Leisering et al., 2006, S. 303). Globale Sozialpolitik emanzipiert sich von früheren Konzepten der „Entwicklungshilfe“, der ein asymmetrisch-dualistisches Bild, eine Teilung in entwickelte und Entwicklungsländer, in Geber- und Nehmerstaaten, in Zentrum und Peripherie zugrunde lag (Leisering, 2007, S. 195). Die Interdependenzen in den Süd-Süd- und Süd-Nord-Beziehungen (die Nord-Süd-Beziehungen ergänzend) werden immer stärker zu einem wissenschaftlichen Thema (Burchardt et al., 2012).

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 es wird nach politikfeldübergreifenden Lösungen gesucht.

4.2 Internationale Erklärungsansätze sozialpolitischer Expansion in der Forschung

*„Die Welt ist noch keine Weltgesellschaft, aber auch keine Staatenwelt mehr.“
(Czempiel, 1993, S. 106f.)*

Inzwischen gibt es zahlreiche Erklärungsmodelle, die davon ausgehen, dass nationale Sozialpolitik beträchtlich von Entwicklungen beeinflusst werden kann, die sich auf internationaler Ebene abspielen.¹⁰ 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“ (Jakobi, Martens & Kerstin, 2007, S. 250). John W. Meyer (2005) betont in seinem Weltkultur-Ansatz

10 Es existieren verschiedene Theorien, mit denen die Institutionalisierung internationaler Politik erklärt wird: Institutionalistische Ansätze gehen 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. Norm- und ideenorientierte Ansätze gehen davon aus, 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.

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; unter Diffusion versteht er die Verbreitung von normativen und kognitiven Mustern. Zentrale Akteure sind IOs, die institutionelle Modelle und Normen als Lösungen für Entwicklungsprobleme bieten. Die 1994 gegründete Forschungsgruppe Weltgesellschaft der Universität Frankfurt und der Technischen Universität Darmstadt untersuchte die Strukturierung sozialer Handlungszusammenhänge auf staatenübergreifender Ebene (Forschungsgruppe Weltgesellschaft, 1996). 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 hinweg statt und auf globaler Ebene existieren neue Kommunikationszusammenhänge. Wenn Gesellschaft „das System aller füreinander erreichbaren Kommunikationen, das umfassende Sozialsystem aller Kommunikationen“ ist, dann ist Gesellschaft „heute zwingend Weltgesellschaft“ (Wilke, 2001, S. 119).

Auch Michael Zürn und Dirk Messner gehen von erheblichen Auswirkungen der Globalisierung oder „Denationalisierung“ aus. Mit zunehmender Globalisierung und „Entgrenzung der Staatenwelt“ (Zürn, 1998) 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“ (Grunow, 2003, S. 342). 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 (Grunow, 2003, S. 343). Dieses globale Regieren im Mehrebenensystem (MES) wird in den folgenden Kapiteln ausführlich beschrieben.

4.3 Der Global Governance-Ansatz in den „Internationalen Beziehungen“

4.3.1 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“ (Benz, Dose & Nicolai, 2010a, S. 33). 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“ (Benz et al., 2010a, S. 33), deshalb soll zunächst kurz das Governance- und anschließend das Global Governance-Konzept dargestellt werden.

Die Governance-Forschung ist inzwischen ein wichtiger politikwissenschaftlicher 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 Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen“ (Commission on Global Governance & Stiftung Entwicklung und Frieden, 1994, S. 4f.). 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“ (Mayntz, 2004, S. 66; s.a. Mayntz, 2010, S. 37). Renate Mayntz weist auf die „Doppelnatur“ des Governance-Begriffs hin, der einerseits auf die Interaktion zwischen unterschiedlichen Akteuren und damit auf Prozesse, andererseits auf die zugrunde liegenden institutionellen Strukturen verweise (Mayntz, 2004, S. 65–76). Mayntz fokussiert mit dem Governance-Begriff auf 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 (Mayntz, 2004, S. 65–76). Der Governance- und der Steuerungsansatz teilen die Annahme, dass Politik auf die Problemlösung und die Herstellung kollektiver Güter abzielt (Mayntz, 2001, S. 7–27). 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 Akteuren (Benz, Lütz, Schimank, & Simonis, 2007). „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“ (Benz et al., 2007, S. 9). „Governance-Strukturen sollen kollektive Sachverhalte regeln, Kollektivgüter bereitstellen und politische Entscheidungen herbeiführen“ (Risse & Lehmkuhl, 2007, S. 20). 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. Die vorliegende Arbeit geht davon aus, 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“ (Risse & Lehmkuhl, 2007, S. 25). Das Governance-Konzept kann 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 ab den späten 1980er Jahren vor allem von den Thinktanks der Weltbank, des IWF und des UNDP zum Leitbegriff einer erfolgreichen Entwicklung. Die Vereinten Nationen fordern unter dem Begriff einen Standard verantwortlichen Regierens, 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 (Messner, 1995, S. 37). Die Vergabe von Krediten wird noch immer an Kriterien von *Good Governance* ausgerichtet (Wolf, 2000). Nur wenn sich das Entwicklungsland zur Beachtung der Standards von *Good Governance* verpflichtet, wird finanzielle Unterstützung bewilligt. Mit diesem Ansatz soll die Wirksamkeit der Kredite erhöht werden. Die Weltbank gibt keinen einheitlichen Standard vor, sondern passt die Ausgestaltung dem jeweiligen Land an. Um *Ownership* sicherzustellen, wird die Finanzierungsvereinbarung auf der Grundlage eines vom antragstellenden Staat zu entwickelnden Programms getroffen, welches wiederum auf einer von der Weltbank entwickelten *Country Assistance Strategy* beruht. 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 bereitzustellen. Das Konzept legt großen Wert auf die Effizienz und Effektivität des Regierens und die Einhaltung der Menschenrechte.

4.3.2 Das Global Governance-Konzept

In den 1990er Jahren wurde Global Governance (GG), auch Weltordnungspolitik oder globale Strukturpolitik genannt, 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 (Messner, 1998a). „Global Governance bezeichnet (...) einen Idealtyp internationaler Politik, bei dem einzelne Steuerungsformen eines Regierens 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“ (Zangl & Zürn, 2004, S. 4). James Rosenau beschreibt Global Governance „als komplexes Beziehungsgeflecht zwischen staatlichen, nicht-staatlichen sowie nationalen und transnationalen, gemeinsam Governance-Funktionen wahrnehmenden Akteuren über alle Ebenen hinweg einschließlich der Koordinationsmechanismen“ (Rosenau, 1995, S. 13–14) und als die einzig mögliche Form transnationaler Regelung und Problemlösung (Rosenau & Czempiel, 1992). Rosenau beschreibt GG als Millionen von Kontrollmechanismen, die durch unter-

schiedliche geschichtliche Gründe, Zielsetzungen, Strukturen und Prozesse hervorgebracht werden (Rosenau, 2005). Das macht die Analyse von GG-Prozessen so schwierig. Laut Mürle beschäftigen sich GG-Konzepte mit globalen Problemen, sie fragen danach, welche Akteure eine zentrale Bedeutung spielen und welche Regelungsformen zwischen diesen bestehen (Mürle, 1998).

Nach dem Fünf-Säulen-Modell beruht Global Governance auf fünf Prinzipien (Messner & Nuscheler, 2000):

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 nicht-staatlichen Akteuren und partizipativen 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 4.3.3). Global Governance benötigt und stützt Nationalstaaten (Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“, 2001).

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“ (Zürn, 1998) geht, was einen Souveränitätsverlust des Nationalstaats aufgrund des zunehmenden Bedarfs zur Koordination, Kooperation und gemeinsamer Entscheidungsfindung auf globaler Ebene impliziert.

Trotz oder wegen dieser zahlreichen Definitionen und Annahmen bleibt GG schwer greifbar, unter anderem weil auf internationaler Ebene ein institu-

tioneller Rahmen fehlt und „GG keine zentrale Koordinierungseinrichtung für seine Aktivitäten kennt“ (Zürn, 2013, S. 413). 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 (Benz et al., 2010b, S. 251). 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“ (Benz et al., 2010b, S. 252).

Fritz Scharpf unterscheidet drei Governance-Modi, die als Idealtypen zu werten sind (Scharpf, 2002a) und in der Realität meist kombiniert werden:

- a) Hierarchie: Sie 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: Sie ist die Interaktion zwischen institutionellen Akteuren, die zwar nicht gleichberechtigt, wohl aber zumindest mit Vetorechten ausgestattet sein müssen, sodass eine Verhandlungspartei nicht einseitig ihre Interessen durchsetzen kann (Benz, 2005, S. 100f.). 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 Putnam versteht internationale Politik als „Zweiebenenspiel“ (*two-level-games*) (Putnam, 1988) 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: Sie 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 andere Formen Multilateralismus. Hier verhandeln ministerielle Vertreter auf der Grundlage völkerrechtlich verbindlicher Regeln internationale Probleme (VN, Bretton Woods-System).

4.3.3 Die Global Governance-Architektur

In Deutschland gehören Dirk Messner und Franz Nuscheler zu den wichtigsten Forschern des GG-Ansatzes. Sie sprechen von einer „Global Governance-Architektur“ innerhalb der Lösungsansätze, normative Handlungsrichtlinien und Empfehlungen zur Lösung von Weltproblemen entwickelt werden. Messner und Nuscheler identifizieren global relevante Akteure, beschreiben deren Rolle und fragen nach Vernetzungsmöglichkeiten zur konstruktiven Lösung der Probleme. Ihr Ausgangspunkt sind globale Problemfelder, die sie in sechs Typen einteilen, wobei die Übergänge zwischen den Typen oft fließend sind (vgl. Messner, 2000a, S. 271f.):

1. Globale öffentliche Güter, wie z.B. die Umwelt. Durch unverantwortliche Verschwendung in den vergangenen Jahrzehnten entstanden für die Weltgemeinschaft schwerwiegende Probleme.
2. Interdependenzprobleme: 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 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“ (Messner, 2000a, S. 273).
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 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 (Messner, 2005, S. 34): 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 sind denkbar (Messner, 2005, S. 25). Messner vermutet, dass sich „zukünftig die Länder besonders dynamisch entwickeln werden, die erfolgreich und systematisch von den Erfahrungen anderer lernen“ (Messner, 2005, S. 36).

Messner stellt GG auf „fünf tragfähige Säulen“: 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 (Messner, 1998a, S. 329f.).

Messner und Nuscheler gehen davon aus, dass globale Probleme „ein wachsendes Weltbewusstsein“ (Messner, 2000b) erzeugen und 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“ (Messner & Nuscheler, 2003d, S. 15) 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 (Hauchler, Messner, & Nuscheler, 2003). Globale Akteure sollten 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 (Kohlmorgen, 2000, S. 70), unterscheidet drei Formen intergouvernementaler horizontaler Koordination (Kohlmorgen, 2005):

1. Generische Koordination: der Konferenzmechanismus

Durch generische Koordination werden im internationalen System neue Normen mittels 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 (Haas, 2002).

2. Informelle Koordination: Politikdiffusion

Zudem gibt es Formen freiwilliger Koordination, z.B. in Form von „Politikdiffusion“. Staaten und ihre Institutionen erweitern ihre Handlungskapazitäten aus Eigeninteresse, unabhängig davon, wie sich andere Staaten verhalten (Simonis, 2005, S. 313–345).

3. Verrechtlichte Koordination: Regime

In den internationalen Beziehungen bezeichnet Regime ein Regelwerk der Kooperation (Krasner, 1983, S. 2). 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“ (Zürn, 1998, S. 172) und „spielen als Instrument horizontaler Selbstregulierung eine wichtige Rolle“ (Messner & Nuscheler, 2003d, S. 9–10). Im Rahmen von Regimen soll ein gemeinsames Problem bearbeitet werden. Es werden

freiwillig gemeinsame Ziele definiert und Instrumente zur Zielerreichung bestimmt. 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) (Oberthür, 1997, S. 50f.). Jede Konvention sieht Verfahren (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 (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997b).

Für Messner und Nuscheler sind Handlungsebenen von GG die globale, internationale, regionale, nationale und lokale Ebene (Mehrebenensystem, siehe dazu ausführlich Kapitel 4.4). Subsidiarität ist ein wichtiges Element der Architektur und Politik und sollte in „immer stärker horizontal und vertikal vernetzten Strukturen stattfinden“ (Messner, 1998b, S. 14–43), damit Ziele effektiv erreicht werden können. Als Beispiel führen sie die Klimaschutzmaßnahmen von Rio de Janeiro und den damit verbundenen Agenda-21-Prozess an, denn diese Maßnahmen wurden „international abgestimmt, national umgesetzt und lokal durchgesetzt (Messner & Nuscheler, 2000, S. 176). Auch Michael Reder charakterisiert Globalisierung „als eine Zunahme und Intensivierung globaler Vernetzungen auf unterschiedlichen Ebenen“ (Reder, 2006, S. 210). Messner und Nuscheler gehen davon aus, dass zahlreiche Akteure in diesem Beziehungsgeflecht Einfluss auf die Entwicklung der Weltgesellschaft 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 (Reder, 2006, S. 211). NGOs, deren Stärke unter anderem in „ihrer Unabhängigkeit gegenüber Regierungen“ (Nuscheler & Hamm, 1998, S. 11) 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 Zusam-

menschluss 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“ (Nohlen & Schulze, 2010, S. 1065). 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 (Reder, 2006, S. 212). 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 globaler Dynamik zu fassen“ (Reder, 2006, S. 249). Sie sprechen von einer Win-win-Situation, wenn die Akteure sich wechselseitig in ihren Interessen unterstützen. Dabei sei das Vertrauen der Akteure die „normative Voraussetzung reziproker Beziehungen“ (Messner, 2000c, S. 54). In globalen Netzwerken wie z.B. Weltkonferenzen seien viele Akteure integriert (Regierungsvertreter, NGOs etc.), die versuchen, Lösungsstrategien für globale Probleme zu finden und Normbildung anzustoßen. Auf Weltkonferenzen, die komplexe transnationale Lernprozesse sind, bei denen „etablierte kognitive Wissensbestände der Nationalstaaten und ihrer politischen Systeme hinterfragt werden“ (Messner, 2001b, S. 35), seien unverbindliche Vereinbarungen oft der Anstoß, konkrete Problemlösungsmechanismen aufzubauen. Die Fähigkeiten der Weltkonferenzen als Steuerungsinstrument seien allerdings begrenzt, denn es gebe einen Trend zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner und es bestehe die Gefahr, dass die Konferenzen zu endlosen Verhandlungen ausufern (Messner, 1998b, S. 25–29). Zudem neigten sie zur „Externalisierung von Kosten zu Lasten Dritter/schwacher Akteure“ (Messner, 1998b, S. 26).

In einem weiteren Analyseschritt geht es um die 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 die dort agierenden Institutionen und Organisationen oft unter Legitimationsdefiziten leiden.



Die Architektur besteht aus „aus Nationalstaaten, internationalen Regimen, regionalen Integrationsprojekten, VN-Organisationen, der Zivilgesellschaft und der lokalen Politik“ (Messner & Nuscheler, 1997, S. 345f.). 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) abgeben“ (Messner, 2002, S. 9). 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“ (Messner, 2005, S. 40), 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“ (Messner, 2005, S. 34). 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 (Messner, 1998b, S. 28).

Messner und Nuscheler plädieren für ein „System geteilter Souveränitäten“ (Hauchler, Messner, & Nuscheler, 2001, S. 19). Die Abgabe von Souveränität „nach oben“ zur „Früherkennung von Problemen, Erarbeitung von Lösungsalternativen sowie die Implementierung von Politiken“ (Messner, 1998b, S. 21) kann dem Staat helfen, intern handlungsfähig zu bleiben. „Regierungen können einen Teil ihrer Innenpolitik mit realen oder fiktiven internationalen Mandaten, Sach- und Handlungszwängen begründen“ (Messner, 1998b, S. 42) und so „gegenüber ihren Gesellschaften an Handlungsspielraum gewinnen“ (Wolf, 2000). Laut Messner soll die Globalisierung potenziell für alle Menschen Nutzen bringen (Messner, 1998b; Messner et al., 2003a). „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“ (Messner, 2005, S. 43). 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“ (Messner, 2005, S. 43).

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 Koordinations- und Kooperationsformen herausgebildet, die transnationales Lernen erleichtern und die Möglichkeit bieten, 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 daraus Vorschläge zur Lösung des globalen Problems der sozialen Sicherung abzuleiten.

Die Forschung fragt nach der Struktur (Mehrebenen) und nach den Akteuren und Prozessen von *Global Social Governance*. Sie beschäftigt sich im Kapitel 3 mit dem globalen Problem der sozialen Sicherung am Beispiel Peru, sie fragt danach, welche Akteure eine zentrale Rolle spielen (Kapitel 6) und welche Regelungs- und Kooperationsprozesse sich zwischen diesen herausgebildet haben (Kapitel 7–10). Hinsichtlich der GG-Struktur wird der Fokus auf der Betrachtung der globalen und nationalstaatlichen Ebene liegen.

4.3.4 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“
(Weber, 1960, S. 42f).

Viele theoretische Ansätze gehen davon aus, dass es bei globalen Entscheidungen um Lösungen im kollektiven Interesse geht und weniger um Machtgewinn oder -verlust von Ebenen oder Akteuren. Der Fokus dieser Ansätze liegt auf 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“ (Reder, 2006, S. 225). 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 Industrieländern erlauben, ihre Interessen gegenüber Entwicklungsländern durchzusetzen, verwies bereits die kritische Theorie (Brand, Brunnengräber, Schrader, Stock, & Wahl, 2000). Die geringe Beachtung von Interessen- und Machtkonstellationen globaler Akteure und Institutionen in GG-Konzepten und MES-Betrachtungen werden seit langem bemängelt. Altvater und Mahnkopf kritisierten bereits, dass GG-Konzepte Macht- und Herrschaftsverhältnisse und daraus resultierende Interessengegensätze und Konflikte vernachlässigen (Altvater & Mahnkopf, 1996). 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“ (Curbach, 2003, S. 152).

Auch Dirk Messner befasst sich mit Machtstrukturen und beleuchtet aus organisationstheoretischer Perspektive Hindernisse für Global Governance (Messner, 2005, S. 27–54). 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“ (Messner, 1995, S. 212). 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“ (Arendt, 2003, S. 45). 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)zugestalten“ (Messner, 2001a, S. 29). 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 Diskussion um *Aid Effectiveness* (Wirksamkeit der EZ) tauchen die Themen der Integration der Südperspektive und der Entwicklungspartnerschaften immer wieder auf. Seit dem Jahr 2005 fanden 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 symmetrischer Machtverhältnisse erzielt werden. Trotz theoretischer Diskussionen und der Versuche im Rahmen der internationalen EZ ist es bisher noch nicht gelungen, die Machtfrage überzeugend in den GG-Ansatz bzw. in MES-Konzepte zu integrieren.

Eng verbunden mit der Machtfrage wird 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 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“ (Dobner, 2010, S. 348). Einige Autoren bemängeln, dass politische Entscheidungen auf globaler Ebene von nicht legitimierten Machthabern getroffen werden und dass die Gefahr besteht, dass Global Governance Partizipation abbaut bzw. hemmt, anstatt sie zu fördern (Sack & Burchardt, 2008). Einige Wissenschaftler gehen davon aus, dass gerade die mangelnden Partizipationsmöglichkeiten 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 (Koehane, 2007, S. 5f.).

Global Governance wird häufig auch als problematische neue Herrschaftsformation gesehen. Daase und Deitelhoff gehen z. B. von Herrschaftsverhältnissen im internationalen System aus, „die aber in der Regel weniger direkt und offensichtlich sind, als im Rahmen des Staates“ (Daase & Deitelhoff, 2015, S. 311). Wie Zürn in diesem Kontext treffend schreibt, 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“ (Zürn, 2015, S. 319f.). „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“ (Zürn, 2015, S. 323). Zürn beschreibt internationale Autorität als eine Form von Macht und unterscheidet zwei Grundtypen: die Autorität zu interpretieren 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 (Zürn, 2015, S. 328). Schuppert nennt das *Governance by reputation* (Schuppert, 2010). Der zweite Typus der politischen Autorität formuliert Vorschriften, Regeln und Normen als bindend für ein gegebenes Kollektiv (Zürn, 2015, S. 328). 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“ (Zürn, 2015, S. 331). Aus den Ausführungen geht hervor, das GG insgesamt sowohl von Hoffnungen als auch von Zweifeln begleitet wird. Es liegt im Auge des jeweiligen Betrachters, ob sie Probleme löst oder neue schafft. Deshalb soll auch globale Sozialpolitik, die laut Pierson hauptsächlich das Ergebnis von Verhandlungen zwischen mächtigen Organisationen ist (Pierson, 1996) 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 und akzeptieren, dass externe Akteure auf sie einwirken, es sich also um ein asymmetrisches Beziehungsverhältnis handelt.

4.4 *Multi-Level Governance* bzw. Mehrebenenpolitik¹¹

In den vergangenen Jahren wird Global Governance zunehmend mit dem Konzept der *Multi-Level Governance* (MLG) bzw. der Mehrebenensysteme (MES) verknüpft und erforscht. Im politikwissenschaftlichen Teilgebiet der internationalen Beziehungen ist MLG inzwischen ein wichtiges Forschungsfeld. Die klassischen Theorien internationaler Beziehungen

11 Die Begriffe *Multi-Level Governance* und Mehrebenenpolitik werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

betrachteten vor allem Nationalstaaten und deren internationale Kooperationsformen. Inzwischen wird der MLG-Ansatz verwendet, um die Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Politik zu untersuchen. Es geht um die Ursachen, Formen und Folgen der ebenenübergreifenden Verflechtung und Koordinationsprozesse. „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“ (Brühl & Rosert, 2014, S. 49). Mit MLG werden politische Strukturen und Prozesse beschrieben, „die Grenzen staatlicher Gebietskörperschaften mit dem Zweck überschreiten, Interdependenzen der gesellschaftlichen Entwicklung und politischer Entscheidungen zu bewältigen, die zwischen den Territorien bestehen“ (Benz, 2005, S. 95). 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 (Benz, 2004). 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* überschreitet heute mehr und mehr die territorial und funktional definierten Kompetenzbereiche des Staates, weshalb ihre Ziele ohne dessen Anordnungs- und Durchsetzungsmacht verwirklicht werden müssen“ (Benz, 2004, S. 18). 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 ineinandergreifen, lassen sich als Formen von MLG beschreiben und wissenschaftlich analysieren“ (Brunnengräber, Burchardt & Görg, 2008, S. 9). Die Aufmerksamkeit gilt den „Zusammenhängen zwischen den die Ebenen verbindenden Prozessen und Regeln sowie den institutionellen Bedingungen und politischen Prozessen innerhalb der Ebenen“ (Benz, 2010, S. 116). „Ebene“ kann eine politisch-territoriale administrative Einheit mit festgelegter vertikaler Hierarchie oder horizontaler Koordination sein (Brunnengräber & Walk, 2007, S. 18).

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 müssen Ziele gesteckt und Handlungsstrategien entwickelt werden (Zieldimension); und die Interessen der Akteure müssen wahrgenommen und eigene Interessen darauf abgestimmt werden (Interessendimension) (Messner, 1995). 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:

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: Messner (1995, S. 244); abgewandelt und ergänzt	

4.4.1 Politische Steuerung und Interaktionsformen in komplexen MES

Politische Steuerung bzw. Governance sind auch staatliche Interventionen in die Gesellschaft. Mayntz koppelte den Steuerungs-begriff an die Akteursperspektive: „Knüpft man an die alltags-sprachliche Verwendung des Steuerungs-begriffs 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“ (Mayntz, 1987, S. 93). Politische Steuerung verfolgt also ein Ziel und kann als „Versuch politischer Akteure aufgefasst werden, in Politikfeldern die gesellschaftliche Entwicklung gemäß konkreter Zielvorgaben zu beeinflussen“ (Faust & Lauth, 2006,

S. 301–302). „Steuerungsinstrumente sind sämtliche Möglichkeiten, das Verhalten der beteiligten Akteure so zu beeinflussen, dass die gewünschten politischen Ziele erreicht werden“ (Jann, 1981, S. 60). 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 prozedurale Steuerung (Verhandlungssysteme)“ (Offe, 1975, S. 83).

In der Wissenschaft wurde oft auf die Probleme staatlicher Steuerung aufgrund komplexer MES hingewiesen, die „in unbeherrschbaren Interaktionszusammenhängen und langen Interdependenzketten mit eigendynamischen Wirkungen“ (Mayntz & Nedelmann, 1987, S. 648–668), erfolgt. Nationale Politikgestaltung verläuft nicht mehr unabhängig von globaler Politikgestaltung und die nationale Steuerungsfähigkeit wird durch die Delegation von Handlungspotenzialen auf die internationale Ebene modifiziert (Altwater, 1991). Soziale Ereignisse können auf Grund der vielen Akteure auch nicht aus einer Ursache direkt abgeleitet werden. Es kann nicht mehr von einer linearen Kausalität ausgegangen werden, nämlich 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“ (Scharpf, 1991, S. 623).

In den komplexen Beziehungen zwischen nationalen und internationalen Ebenen und Akteuren (VN etc.) werden weiche Instrumente (*soft law*) wie Politikempfehlungen und Best-Practice-Vorgaben sowie weiche Interaktionsformen, wie Verhandlungs- und Kooperationsprozesse, immer häufiger und wichtiger.

4.4.2 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“ (Knodt & Grosse Hüttmann, 2004). Andere Studien kommen allerdings zum Ergebnis, dass globale Akteure Partikularinteressen repräsentieren und über Einflusspotenziale verfügen, die oft nicht legitimiert sind und zu einem Demokratieabbau führen können (Papadopoulos, 2004). Auch Zürn, der bereits Anfang der 1990er Jahre das „komplexe Weltregieren“ beschrieb, „das sich zwischen einem föderalen Weltstaat und der Verteidigung der Souveränität der Nationalstaaten befindet“ (Hofmann et al., 2007, S. 287), geht davon aus, dass MES sich demokratisch als prekär erweisen könnten und deshalb alle politischen Systeme, die im MES eine Rolle spielen, 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 (Zürn, 1996). Reinicke beschreibt, meines Erachtens gelungen, „interne“ und „externe Souveränität“ als komplementäre Konzepte (Reinicke, 1998). Externe Souveränität bezieht sich auf die Beziehung zwischen Staaten im internationalen System und interne Souveränität auf die Innenpolitik. 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“ (Benz, 2004, S. 126) sehen, gehen davon aus, dass staatlicher Souveränitätsverlust vor allem beim *Agenda setting*, bei der Politikformulierung und beim Monitoring stattfindet. Burchardt betont deshalb, „dass bei der Verwendung des MLG-Ansatzes Machtasymmetrien und ungleiche Ressourcenausstattung integraler Bestandteil der Analyseperspektive sein sollten“ (Burchardt & Losada, 2007, S. 272).

4.4.3 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“ (Burchardt & Losada, 2007, S. 254).

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 werden 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 (Hein, 2004, S. 33–56). Nach Lars Kohlmorgen gibt es vier Ebenen globaler Sozialpolitik: (a) die lokale und Mikroebene, wo soziale Absicherung durch lokale Gemeinschaften oder Familie geschieht, (b) die nationalstaatliche Ebene, wo sozialpolitische Konzepte von Geber- und Nehmerländern ausgehandelt und in Entwicklungsländern umgesetzt werden, (c) die Ebene der internationalen EZ, auf der technische Hilfe bei der Umsetzung von Normen, z.B. beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme, geleistet wird und (d) die internationale, multilaterale und transnationale Ebene, wo internationale Akteure die soziale Entwicklung beeinflussen, indem sie bei der Formulierung und Umsetzung sozialpolitischer Konzepte auf nationaler Ebene beraten (Kohlmorgen, 2004, S. 63). 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 herangezogen 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“ (Burchardt & Losada, 2007, S. 272). 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 mit der Mehrebenenpolitik gelöst werden? Ziele?
- Welche Akteure wirken im MES in welchen Rollen und mit welchen Interessen 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? Gibt es transnationale Lernprozesse?

Das Zusammenspiel von Akteuren und Ebenen sowie die Interaktionsformen, die von Verhandlung über Abstimmung bis hin zum Zwang reichen können, werden am Beispiel Peru untersucht. Diffusion wird dabei als „Governance-Mechanismus“, also als ein auf Freiwilligkeit basierender Transfer von Politik, verstanden (Kern, 2000) und es wird davon ausgegangen, dass transnationale Lern- und Diffusionsprozesse eine weitaus größere Rolle spielen als bisher vom GG-Ansatz angenommen. Im Folgenden wird deshalb Diffusion bzw. *Policy-learning* als ein GG-Mechanismus im MES ausführlich dargestellt.

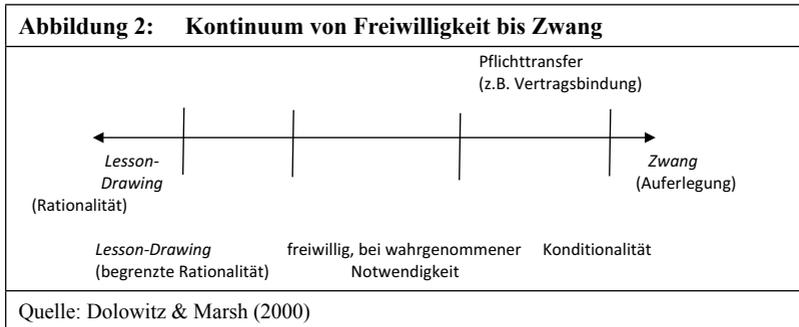
4.5 Transfer, Diffusion bzw. *Policy-learning*: ein Global Governance-Mechanismus im MES

Wie bereits ausgeführt, fokussiert die GG-Theorie vor allem auf globale Normen und Regime als wichtige Mechanismen der Veränderung von Politiken. Transnationale Lernprozesse spielten bisher in der GG- und MLG-Theorie keine herausragende Rolle. 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 voneinander (Sommerer, 2011, S. 15). Dieser *Policy*-Wandel durch internationale Kooperation wird in der Literatur als Politiktransfer (Dolowitz & Marsh, 1996) und Diffusion (Martin & Simmons, 1998) oder politisches Lernen beschrieben. Internationale Erklärungsmodelle wie Diffusions- und Politiktransfer-Theorien gewannen in den 1990er Jahren, vor allem in den internationalen Beziehungen, an Bedeutung (Tews, 2004, S. 7) und sind für die aktuellen sozialen und politischen Prozesse im MES von großer Bedeutung. Der relativ junge Begriff des politischen Lernens oder *Political learning* (May, 1992) überwiegt in der Literatur, daneben werden die Begriffe *Lesson-drawing*, *Imitation* und *Policy-learning* verwandt. 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“ (Nullmeier, 2003, S. 332f.). In der Diffusions- und Transferforschung wird Lernen häufig als „eine Form der freiwilligen Imitation von Politikinnovation über Ländergrenzen hinweg untersucht“ (Sommerer, 2011, S. 23). 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“ (Rogers, 2003, S. 5) beschrieben. Diffusionsstudien fokussieren

vor allem auf den Ausbreitungsgrad und die Ausbreitungsgeschwindigkeit einer Innovation, d.h. die räumlichen, sozioökonomischen und strukturellen Gründe für die Übernahme von Innovation. Die individuellen Motive der Akteure für die Diffusion werden weniger beachtet (Lütz, 2007, S. 134). 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“ (Fischer, 2007, S. 355) stehen die Transferprozesse von Politikinhalten bzw. politikrelevantem Wissen und die Mechanismen und Ergebnisse im Mittelpunkt. *Policy-Transfer* entwickelte sich, wie erwähnt, in den 1990er Jahren zu einem Forschungsgegenstand.

Dolowitz und Marsh definierten 1996 *Policy-Transfer* 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“ (Dolowitz & Marsh, 1996, S. 344). *Policy-Transfer* ist hier also als Prozess, in dem Politiken, Institutionen oder administrative Arrangements von einem Ort zu einem anderen übertragen werden, um dort Politik weiterzuentwickeln. Die Autoren gehen von vier Transfergraden aus: Kopie, Emulation (Übernahme von Zielen oder Ideen einer *Policy*), Kombination und Inspiration (Dolowitz & Marsh, 1996, S. 351). Selten komme es zu 1:1-Kopien, häufiger zu Anpassungen. Der *Policy-Transfer* kann von freiwilligem *Policy-Lernen* bis hin zu erzwungenem Transfer reichen (Abbildung 2) (Dolowitz & Marsh, 2000, S. 13f.). 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.



Richard Roses Ansatz vom *Lesson-Drawing* geht von rationalistischen Lernprozessen aus (Rose, 1993). 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 effizienter ist, bereits existierende Programme zu imitieren als Neue zu schaffen (Rose, 1991). 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*) (Rose, 1993, S. 30). Einen minimalen Transfer bezeichnet er als Inspiration, eine vollständige Übernahme als Kopie. Dolowitz und Marsh kritisieren, 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 (Dolowitz & Marsh, 1996, S. 350). 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 (Dolowitz & Marsh, 1996, S. 344), 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“ (Dolowitz & Marsh, 1996, S. 345). Das Konzept fokussiert auf transnationale Lernprozesse zwischen mindestens zwei Systemen, „einem Export- und einem Importsystem“ (Fischer, 2007, S. 352). Von einer politischen Einheit geht das angewendete Wissen aus, von einer anderen wird es aufgenommen (Blum & Schubert, 2009, S. 165). 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 (Bennet & Howlett, 1992).

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 fragen, wie und unter welchen Gegebenheiten Politiken übertragen werden, 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 (Dolowitz & Marsh, 1996, S. 343–357; Evans & Davies, 1999), steht in der Konvergenzforschung das Ergebnis (*Policy-Outcome*) der (Lern-)Prozesse (Knill, 2005) im Zentrum, also das Ausmaß, in dem nationale Politiken einander ähnlicher werden. Transfer, Diffusion und *Policy-Lernen* stellen also Prozesse dar, die unter bestimmten Umständen zu Politikkonvergenz führen können (Holzinger, Knill, Heichel & Sommerer, 2010, S. 9). Da diese Politikprozesse in der Regel einzelfallabhängig sind, wird in der Forschung meist mit empirienahen Modellen gearbeitet. Inzwischen existieren umfassende empirische Analysen.

Tabelle 6: Kausalfaktoren von internationalem Politiktransfer			
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	Problemdruck	Lösung nationaler Probleme	Transfer eines externen Modells
	Transnationale Problemlösung		Übernahme eines gemeinsam entwickelten Modells
	Internationale Politikempfehlung	Legitimitätsdruck	Übernahme eines empfohlenen Modells
Quelle: Holzinger et al. (2010, S. 49); abgewandelt und ergänzt			

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 (Tews, 2005, S. 65). Unter einem weit gefassten Begriff werden sämtliche Einflusswege, von der freiwilligen Übernahme von im globalen System propagierten Politikmodellen, über Ausbreitungsprozesse infolge völkerrechtlich bindender Harmonisierungen, bis hin zu direktem Zwang internationaler Organisationen, verstanden (Fuchs, 2007).

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 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“ (Levi-Faur, 2005, S. 25–26). 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.

4.5.1 Ursachen/Kausalfaktoren von internationalem Politiktransfer (Kausalmechanismen)

Die Kausalfaktoren von Politiktransfer, von der freiwilligen Übernahme von im globalen System propagierten Modellen, Ideen etc., über Ausbreitungsprozesse infolge internationaler Harmonisierungen bis 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.

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 zuschreibt, 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“ (Jakobi & Martens, 2007, S. 247–270). 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. 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 (Holzinger et al., 2010, S. 56):

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 (Nordbeck, 2013, S. 49).

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“ (Mayntz, 2008, S. 52) sind, können so Aktivitäten ihrer Mitgliedsstaaten in einzelnen Politikbereichen prägen (Martin & Simmons, 1998, S. 743). Da sich Staaten freiwillig beteiligen, Vereinbarungen mitgestalten und Kompromisslösungen aushandeln, ist der Einfluss internationaler Harmonisierung auf nationale *Policies* kein hierarchischer Prozess, sondern als „verhandelter Transfer“ zu verstehen (Dolowitz & Marsh, 2000, S. 15). 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 ein externer politischer Akteur eine Regierung dazu zwingt, eine bestimmte *Policy* einzuführen. Voraussetzung für „erzwungenen *Policy-Transfer*“ ist nach Kerstin Tews ein Machtungleichgewicht zwischen den beteiligten politischen Einheiten (Tews, 2002b, S. 181f.). Internationale Organisationen spielen laut Dolowitz und Marsh eine wichtige Rolle beim konditionierten Politiktransfer (Dolowitz & Marsh, 2000, S. 9). Abhängigkeiten können unter anderem durch die Kontrolle internationaler Organisationen über Ressourcen entstehen. Die Einführung von bestimmten *Policies* wird z.B. oft als Bedingung 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 leisten und selten auf Sanktionen zurückgreift (z.B. Kredite verwehrt).

4.5.2 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“ (Sommerer, 2011, S. 43). Im Folgenden werden einige Motivationen und 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) (Sanderson, 2002, S. 9) bzw. wenn Akteure nicht in der Lage sind, rechtzeitig eigene Problemlösungen zu entwickeln (Zeitdruck) (Soule, 1999, S. 124). 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: Das Streben nach einer besseren Politik sind Lernanreize. Das Interesse einer Regierung, „Fehler zu vermeiden“ (Weyland, 2004, S. 3) 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 (Schmid, 2003, S. 32). Nationalstaaten können z.B. oft soziale Sicherheit nicht mehr alleine garantieren und in Globalisierungszeiten steht „erhöhten Leistungsanforderungen an die Politik eine verringerte Leistungsfähigkeit nationaler Politik gegenüber“ (Zürn, 1994, S. 81). Impulse von außen können nützlich sein, um innenpolitische Blockaden zu überwinden (Weyland, 2004, S. 4).

Streben nach Reputation: Windowdressing 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 (Holzinger & Knill, 2005, S. 785). „Die Orientierung an den Zielvorgaben internationaler Organisationen kann dazu führen, dass ein Land sein Image verbessert“ (Sommerer, 2011, S. 61).

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 (Weyland, 2004, S. 2). 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 (Weyland, 2004, S. 12) 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 (Sommerer, 2011, S. 50). Auch IOs können eine wichtige Rolle bei der *Policy promotion* spielen. Die VN sprechen regelmäßig Empfehlungen für bestimmte Modelle aus, gekoppelt an finanzielle Zusagen. Ob dies ein Lernanreiz bedeutet, ist umstritten. Einige Autoren finden die Unterscheidung zwischen *Policy promotion* und der Ausübung von Zwang schwierig (Dolowitz & Marsh, 2000, S. 5–24; Tews, 2002a).

Funktionale Interdependenz: Tritt ein Problem überregional oder grenzüberschreitend auf, können Regierungen daran interessiert sein, eine gemeinsame Lösung zu suchen und Informationen auszutauschen (Holzinger & Knill, 2005, S. 783). 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.

4.5.3 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 (Strassheim, 2003, S. 228). Regierungen können aber auch „dem Einfluss einer dominanten Gruppe von Ländern oder einer ‚fad‘ (Modeerscheinung) unterliegen“ (Sommerer, 2011, S. 53). Situative Gegebenheiten und *Policy windows* sind oft auch Faktoren für das Entstehen von Politikinnovationen (Kingdon, 1995). Einige Forschungen zeigen, dass politisch-institutionelle oder kulturelle Ähnlichkeiten, eine gemeinsame Sprache, politische Allianzen und geographische Nähe zwischen Ländern Politiktransfer erleichtern können. In der Diffusionsforschung finden sich empirische Belege für eine positive Wirkung kultureller Ähnlichkeiten (Weyland, 2005) 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“ (Sommerer, 2011, S. 57).

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 Plattform für Informationsaustausch bieten und Informationskosten senken können. „Organisationen verfügen über die Legitimation und die Ressourcen, eigenständig Politikmodelle zu entwickeln und zu empfehlen“ (Holzinger & Knill 2005, S. 785). 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 (Holzinger, Knill & Sommerer, 2008, S. 558). Auch in empirischen Arbeiten wurde der Einfluss nachgewiesen und, „dass internationale Institutionen und Organisationen positiven Einfluss auf Lernprozesse ausüben, wird kaum angezweifelt“ (Drezner, 2001, S. 62). Es existiert ein Austausch zwischen Mitgliedsstaaten (horizontal) und in der vertikalen Dimension.

4.6 Synthese Kapitel 4: 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 es werden theoretische Schlussfolgerungen 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, auch Armut und soziale Sicherheit sind zu einem weltgesellschaftlichen Problem geworden. 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.

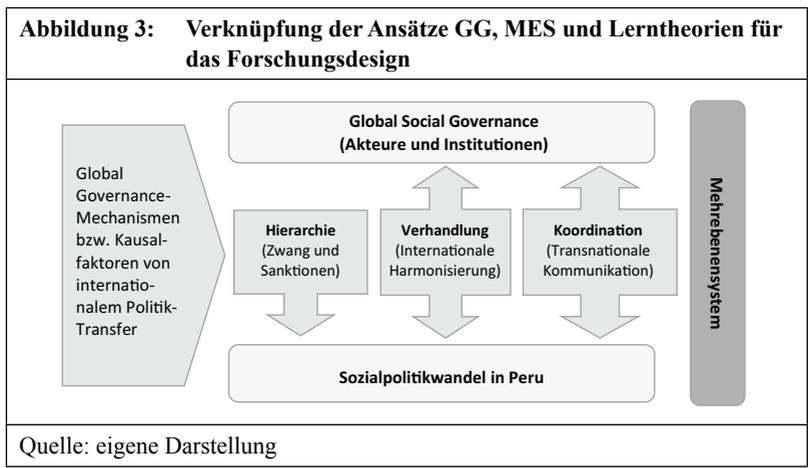
Die Themen soziale Sicherung und Sozialpolitik tauchten zwar erst relativ spät in internationalen Organisationen auf und die bisherigen Weltkonferenzen zu diesen Themen führten nicht zu den erwünschten Ergebnissen, dennoch kann man inzwischen von einer großen Bedeutung globaler Diffusionsprozesse für die Verbreitung von Sicherheitssystemen ausgehen. In vielen Ländern entstanden ebenenübergreifende Governance-Strukturen im Bereich Sozialpolitik und 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 Sicherheitssystemen in Nationalstaaten zunehmend von globalen Akteuren und *Policies* beeinflusst wird und dass transnationale Diffusions- und Lernprozesse einen großen Einfluss auf die Gestaltung der nationalen

Sozialpolitik haben. Internationale Determinanten von nationalstaatlichem Politikwandel gewinnen 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“ (Kern, 2000, S. 46–47). Sie weist damit auf die mögliche Stärkung dezentraler Innovations- oder Politikübernahmekapazitäten im Rahmen von EZ-Leistungen hin. In den vergangenen Jahren wurde in einigen Forschungsarbeiten die Rolle der IZ untersucht. Der Einfluss externer Akteure und *Policies* auf nationale politische Entscheidungen wurde vor allem in qualitativen Arbeiten bestätigt. Es wurde deutlich, dass Staaten oft auch ohne rechtlichen Rahmen auf Empfehlungen internationaler Akteure reagieren und Modelle aus anderen Ländern freiwillig übernehmen (Kern, Jörgens, & Jänicke, 2000, S. 507–546). Trotz dieser Erkenntnisse fokussieren GG- und MES-Ansätze bislang stark auf die institutionelle Ebene (globale Normen, Regeln und internationale Regime) und Lern- und Diffusionstheorien spielen bisher keine bedeutende Rolle. Diese Forschungsarbeit geht davon aus, dass gerade freiwillige Einflussmechanismen wie Kommunikation, Information und Wissen (*Power of knowledge*) sowie Politiklernen mit der Globalisierung immer wichtiger werden. Daher sollte die Frage nach transnationalem Lernen beim Wandel nationaler Politik eine bedeutendere Rolle spielen.

Um diese Empfehlung empirisch zu unterfüttern, werden GG- und MES-Ansätze mit Lern- und 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* (Dolowitz & Marsh 2000, S. 5–24; Stone, 2004, S. 545–566), die alternative Problemlösungen aufzeigen und damit ein Bewusstsein für den Bedarf an Wandel bewirken, wird erforscht. Die Arbeit beschäftigt sich mit dem Problem der sozialen Sicherung am Beispiel Peru, fragt nach dem Wandel der peruanischen Sozialpolitik der vergangenen Jahre (Kapitel 3) und betrachtet die 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 einem Wandel

auf nationalstaatlicher Ebene führt. Dabei werden drei Kausalfaktoren von internationalem Politiktransfer unterschieden (vgl. Kapitel 4.5.1): Hierarchie (Zwang/Konditionen), Verhandlung (Internationale Harmonisierung) und Koordination (Transnationale Kommunikation). Neben ‚Hierarchie‘ als Top-down-Perspektive, d.h. der Beeinflussung des Nationalstaates durch „harte“ Instrumente, wird ‚Verhandlung‘ über internationale Harmonisierung und ‚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 durch Kooperation zwischen Ländern handeln. Im Rahmen der Untersuchung der Governance-Mechanismen finden auch Fragen nach Macht und Machtasymmetrien zwischen nationalen und globalen Akteuren Beachtung (vgl. Kapitel 4.3.4).



Die Arbeit beschäftigt sich also im Politikfeld Sozialpolitik mit dem globalen System und den Wirkungen globaler Einflüsse auf den nationalen *Policy*-Wandel. 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 und die drei genannten Governance-Mechanismen (Hierarchie, Verhandlung und Koordination) werden anhand sozialpolitischer 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 vergangenen Jahren ein relativ starkes sozialpolitisches Engagement zu beobachten ist.

Um einen empirischen Beleg für den Ist-Zustand globaler Lernprozesse zu erhalten, wurde neben einer Analyse der globalen und nationalen Sozialpolitik eine Feldforschung zur Erhebung von Primärdaten durchgeführt. Dabei handelt es sich um Leitfadeninterviews mit Experten und Entscheidungsträgern in Peru. Unter Zuhilfenahme der Daten wurden transnationale Lernprozesse rekonstruiert und der Einfluss auf Sozialpolitikwandel in Peru belegt. Im folgenden Teil 5 der Arbeit werden der analytische Rahmen und das methodische Vorgehen erläutert.

5 Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen

Im Folgenden wird das Analysepotenzial der 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.

5.1 Verbindung von Theorie und Analyse

In der Untersuchung werden die 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, vermischt sich im Verlauf der Analyse das Vokabular der beiden Ansätze. Die Schlüsselbegriffe Institutionen, Akteure und Interaktionsformen werden an dieser Stelle definiert: Institutionen sind „eine Ansammlung von mehr oder weniger dauerhaften, sozialen, gegenseitigen Erwartungen, aus denen sich

Regelsysteme herauskristallisiert haben, welche die sozialen Interaktionen steuern“ (Waarden, 2009, S. 278). In der Arbeit werden Institutionen als relativ stabile Normensysteme verstanden, die das Handeln von Akteuren wirksam anleiten bzw. „als Formen sozialer Handlungen, die eine gewissen Gleichartigkeit und Regelmäßigkeit in zeitlicher und räumlicher Hinsicht aufweisen“ (Dierkes & Zapf, 1994, S. 9). Institutionen stellen also einen Raum dar, in dem 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 Handlungspotenzial, und agieren im Rahmen von zwischenstaatlich vereinbarten Normensystemen, die als Institutionen globaler Governance begriffen werden (Messner, 2003c). 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 zwischen nationalen und internationalen Akteuren können gemäß Scharpf von Verhandlung über Abstimmung bis hin zur hierarchischen Entscheidung reichen (vgl. dazu ausführlich Kapitel 5.4).

Der GG-Fokus der Untersuchung liegt darin, das Zusammenwirken zwischen globaler und nationaler Governance-Ebene zu untersuchen. Der verwendete Governance-Ansatz fokussiert auf 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 und 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 mit der MLG gelöst werden sollen, wurden in Kapitel 3 dargestellt. Im Hauptteil der Arbeit wird analysiert, wie internationale Akteure zur Herausbildung spezieller

Governance-Formen im MES beitragen und was „weiche“ und „harte“ Instrumente leisten können. Dabei werden auch Machtasymmetrien innerhalb des MES 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 (Scharpf, 2000, S. 319), dient in der Arbeit als Forschungsheuristik (siehe dazu ausführlich Kapitel 5.4).

In Peru sind zahlreiche nationale und internationale Akteure im Bereich Sozialpolitik und beim 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. Die Akteure, die einen Beitrag zur sozialen Politikformulierung und -umsetzung in Peru leisten, wurden bisher wenig differenziert analysiert und ihre Beziehungen kaum untersucht. Deshalb werden im Kapitel 6 sowohl die nationalen als auch die internationalen Akteure vorgestellt und auf ihre sozialpolitischen Ziele, Strategien und Leistungen hin untersucht. Aus der Analyse globaler und nationaler sozialpolitischer Akteure und Institutionen werden erste Erkenntnisse gezogen.

Im Hauptteil (Kapitel 7-10) 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 Beziehungen zwischen dem Globalen und dem Nationalen. Es wird ein breit gefasster Diffusionsbegriff verwendet, der alle möglichen Einflussfaktoren auf nationalstaatliche Politikentscheidungen berücksichtigt. Um der Multikausalität komplexer Phänomene Rechnung zu tragen, schließt die Definition nicht nur die freiwillige Politikübernahme

ein, sondern auch Transfers, die auf politischem Zwang, internationalen Verpflichtungen oder völkerrechtlichen Vereinbarungen beruhen.

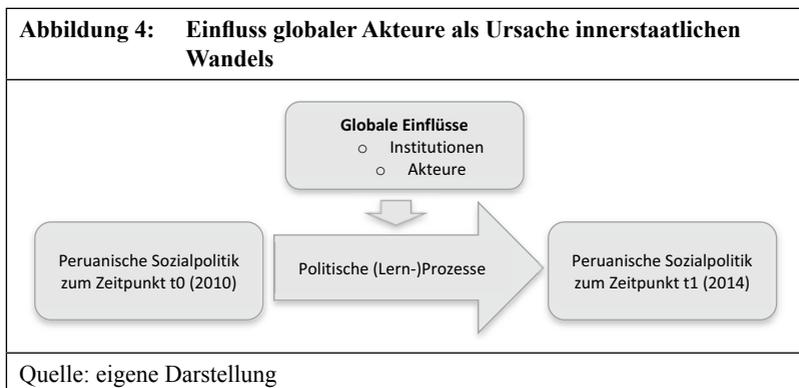
Die Untersuchung transnationaler Diffusions- bzw. Lernprozesse kann aus der Perspektive des Nationalstaats oder aus einer internationalen Perspektive stattfinden. In dieser Arbeit wird die Perspektive des Nationalstaats Peru eingenommen.

5.2 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 Variablen (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. 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, in diesem Fall um 2010 und 2014. (vgl. Abbildung 4).



Mit unabhängigen Variablen (Ursachen) wird festgelegt, von welchen Faktoren erwartet werden kann, dass sie eine kausale Wirkung auf die abhängige Variable besitzen. Vorüberlegungen legen nahe, sich auf folgende Einflussfaktoren zu konzentrieren: Zwang/Konditionalität (hier werden auch Machtasymmetrien und Interessen betrachtet), internationale Harmonisierung (Verhandlung) und transnationale Kommunikation (Dialog, Argumentieren, Leitbilder etc.). Es wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

Zwang, Konditionen und Sanktionsmechanismen internationaler Akteure spielen zum Zeitpunkt der Untersuchung 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 Politikumsetzung wird in Peru unter anderem durch transnationale Kommunikation und Lernprozesse bestimmt.

Das Forschungsinteresse ist auf die Erklärung von transnationalen Lernprozessen gerichtet. Die Rekonstruktion des Ablaufs dieser Lernprozesse steht im Vordergrund, um daraus Evidenz für die konkrete Wirkung der Einflussfaktoren zu gewinnen. Dabei hat man es mit komplexen Akteuren und Verflechtungen von Handlungsebenen zu tun. Bei derart komplexen Phänomenen erscheint das analytische Modell der kausalen Rekonstruktion (Mayntz, 2002, S. 7–43) hilfreich, es wird deshalb heuristisch genutzt (siehe dazu ausführlich Kapitel 5.5).

Die Analyse einzelner Politikmaßnahmen ist bei ressourcenintensiver Datenerhebung eine gängige Praxis. Im Untersuchungsdesign war die Analyse zweier exemplarisch ausgewählter Politikmaßnahmen vorgesehen: der Aufbau des Sozialministeriums (MIDIS) und das *Conditional Cash Transfer*-Programm JUNTOS:

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 sowie für die Planung, Durchführung und Evaluierung der fünf wichtigsten Sozialprogramme. Dazu gehört JUNTOS, dessen Zuständigkeit vor 2012 beim Ministerrat (PCM) lag. Das CCT-Programm JUNTOS (vgl.

Kapitel 3.5.3) wurde im Mai 2005 eingeführt und ist Teil der peruanischen Armutsbekämpfungsstrategie (Grundlage 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 armutsreduzierendem Wachstum beitragen: Die Geldleistungen sollen eine autonomisierende Funktion für Arme und vor allem für Frauen haben. Anspruchsberechtigt sind arme Familien mit Kindern im Vorschulalter, die in einer armen Region leben. Die Leistung (100 Nuevos Soles monatlich) ist an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft (Schulbesuch und Einhaltung ärztlicher Kontrolluntersuchungen). Gefördert werden „Verhaltensweisen, von denen man annimmt, dass sie dazu beitragen, das Armutsrisiko auf lange Sicht zu reduzieren“ (Tabor, 2002, S. 18).

JUNTOS und MIDIS wurden für die Analyse ausgewählt, weil sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eine große Bedeutung haben und seit ihrer Einrichtung intensiv von externen Akteuren unterstützt werden. Sowohl JUNTOS als auch das MIDIS sind wichtige sozialpolitische Säulen. Evaluierungen der Weltbank 2009 (Perova & Vakis, 2009) und der Banco Central de Reserva del Peru 2012 (Sánchez & Jaramillo, 2012) 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 sind und bereits zahlreiche Evaluierungen externer Akteure zu dieser Art der Armutsbekämpfung existieren. Der Einfluss externer Akteure auf die Einrichtung des MIDIS wird untersucht, weil es eine relativ neue und innovative Institution ist, der Einfluss internationaler Akteure groß ist und überdies transnationale Lernprozesse stark über Süd-Süd-Austausch stattfinden.

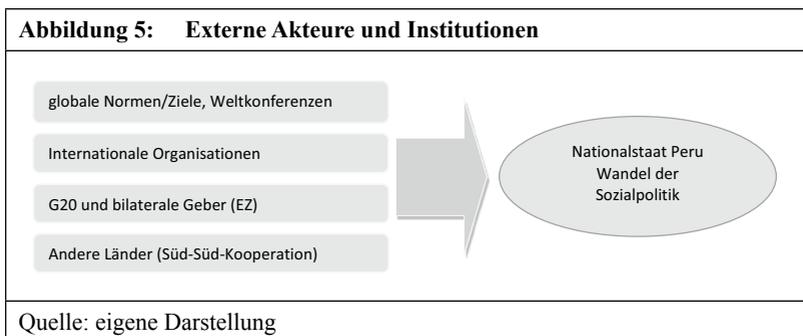
JUNTOS und MIDIS sollten ursprünglich fallvergleichend getrennt betrachtet werden. Entgegen der anfänglichen Annahme, dass JUNTOS vor allem von multilateralen Gebern lernt und MIDIS zusätzlich über Süd-Süd-Austausch, ist während der Feldforschung deutlich geworden, dass sowohl JUNTOS als auch das MIDIS 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 in das MIDIS integriert wurde, hat es erforderlich gemacht, die beiden Untersuchungsgegenstände nicht getrennt, sondern gemeinsam zu betrachten. JUNTOS und MIDIS stehen noch immer mit Mittelpunkt der Analyse, aber darüber hinaus

werden zur Erklärung transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse weitere Maßnahmen (vor allem die fünf großen Sozialprogramme des MIDIS) 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 Lernmechanismen 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 4 aufgeführten Erkenntnisse anknüpfen und gleichzeitig Raum für neue Einsichten lassen, dienen als Orientierungsrahmen:

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

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, Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu erfassen, um eine Vorstellung davon zu gewinnen, wie in diesem Prozess *Policy-Outcomes* entstehen (Messner, 1995, S. 192).



3. *In welchen Momenten wird von externen Akteuren gelernt? Mit Hilfe des Policy-Cycle (nähere Ausführungen Kapitel 5.6) 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 werden Politiken, Programme etc. übertragen (Mechanismen)? Was tun politische Akteure? Wie werden politische Lösungen gefunden?*
7. *Wie relevant sind transnationale Lernprozesse bzw. externe Akteure?*

Im Hauptteil der Arbeit wird untersucht, inwiefern und über welche Mechanismen und Instrumente globale Akteure Einfluss auf den Nationalstaat Peru nehmen und den sozialpolitischen Reformprozess mitgestalten. Sowohl die Kausalfaktoren für internationalen Politiktransfer (vgl. Kapitel 4.5.1) als auch die Interaktionsmodi, (a.) hierarchische Steuerung, (b.) Verhandlung und (c.) Kooperation, wie von Mayntz und Scharpf beschrieben (nähere Ausführungen im Kapitel 5.4 und 5.5), sind hier zu beachten, um Lernmechanismen zu entdecken, die die abhängige und die unabhängigen Variablen verbinden. Das Thema *Aid Effectiveness*, das seit 2005 eine wichtige Rolle für die Interaktionen zwischen globalen und nationalen Akteuren spielt, wird in die Betrachtung der drei unabhängigen Variablen einbezogen.

Folgende unabhängige Variablen werden getestet:

1. das Potenzial, durch Konditionalitäten/Zwang zu Problemlösungen beizutragen (Macht),
2. das Potenzial, durch internationale Harmonisierung zu Handlungen zu verpflichten (Verpflichtungspotenzial),
3. das Potenzial, durch Kommunikation und Kooperation zu Problemlösungen beizutragen (kommunikatives Potenzial).

Im Folgenden werden die analytischen Raster zur Erfassung von Lernmechanismen (vgl. Tabelle 7) und Instrumenten (vgl. Tabelle 8) dargestellt:

Tabelle 7: Analyseraster zur Erfassung von Lernmechanismen		
Mechanismus/Forschungsfragen <i>Wie?</i>		Indikator <i>Warum?</i>
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	<i>Lesson-drawing</i>	Problemdruck
	Transnationale Problemlösung	Paralleler Problemdruck Häufigkeit der Interaktion
	Internationale Politikempfehlung	Legitimitätsdruck
Quelle: Holzinger et al. (2010, S. 49), abgewandelt		

Der Fokus liegt auf der „lerntheoretischen“ Erklärung, warum sich die peruanische Sozialpolitik in den vergangenen Jahren gewandelt hat. Zur empirischen Analyse transnationaler Lernprozesse existieren verschiedene Herangehensweisen. Um kausale Beziehungen zu untersuchen, wird die qualitative Methode des *process tracing* angewendet (Weyland, 2004). Es 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 werden erklärt. Der Entscheidungsprozess und der Kontext stehen im Fokus. Idealerweise erlauben die Aussagen am Ende Rückschlüsse auf andere Fälle. Allerdings sind Generalisierungen schwierig, „weil Politik das Ergebnis von intentionalem Handeln ist und Intentionen subjektive Phänomene sind, die abhängig sind von den Wahrnehmungen und Präferenzen der beteiligten Individuen“ (Scharpf, 2000, S. 47).

Tabelle 8: Analyseraster zur Erfassung von Instrumenten	
Themensetzung	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Akteure forschen zu relevanten Themen und halten Länder zur Erreichung gemeinsamer Ziele an (SDGs etc.) • Verbreitung politischer Themen über internationale Konferenzen
(Sozial-) Politikformulierung/ Handlungsempfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Akteure formulieren Strategien, Konzepte und Empfehlungen (Broschüren, Statistiken etc.). • Internationale Akteure verbreiten Benchmarking, Best Practice etc.
Koordination/ Abstimmung von Politiken	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Akteure beraten nationale Akteure/ Entscheidungsträger (Wissenstransfer, <i>Power of knowledge</i>).
Informationen	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Akteure erleichtern den Zugang zu Informationen.
Kredite	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Organisationen gewähren Kredite.
Quelle: eigene Darstellung	

Die Prozessanalyse bezieht sich auf eine ausführliche Literaturlauswertung, Evaluierungs- und Wirkungsberichte, statistische Daten und Wahrnehmungen. Regierungsdokumente werden z.B. daraufhin analysiert, ob Verweise auf externe Vorbilder existieren und es werden Leitfadenterviews mit politischen Akteuren zum Vorgehen bei Reformentscheidungen geführt. Politische Entscheider und Ministeriumsmitarbeiter, 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 zur globalen und nationalen Sozialpolitik gewonnen als auch aus Evaluierungsberichten und Einschätzungen von Experten. Durch die Nutzung unterschiedlicher Methoden wird versucht, transnationalen Lernmechanismen auf die Spur zu

kommen. Im folgenden Kapitel wird ein ausführliches Konzept zur Untersuchung von transnationalen Lernprozessen am Beispiel Peru entwickelt.

5.3 Methodisches Vorgehen

Neben der Literaturlauswertung stehen die Wahrnehmungen und Deutungen der Befragten im Vordergrund. Die Auswertung der empirischen Daten aus den Leitfadenterviews gliedert sich in zwei Analyseeinheiten: Zunächst werden transnationale Lernprozesse „rekonstruiert“. Hier werden die Prozesse detailliert nachvollzogen (*Wer? Was? Warum? Wie?*). Anhand dieser Erkenntnisse werden in einem zweiten Schritt typische Merkmale transnationaler Lernprozesse identifiziert. Im Weiteren wird ein interpretierendes qualitatives Verfahren gewählt. Es 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, andererseits sollen die Erklärungen einen Beitrag dazu leisten, praktische Lösungen für die Zukunft zu entwickeln.

5.3.1 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“ (Scharpf, 2000, S. 167), wird auf die Verallgemeinerung 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.

5.3.2 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 Evaluierungen, Internetdarstellungen etc. durchgeführt. Um die Arbeitsweise globaler Akteure besser zu verstehen, werden ihre Strategien, Konzepte und Programme analysiert.

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 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.

Über die leitfadengestützten Interviews werden Einschätzungen über sozialpolitische Entwicklungen und Gründe für Reformentscheidungen offengelegt, Handlungsmotive rekonstruiert, die Dynamik und Relevanz von transnationalen Lernprozessen identifiziert, das Verhältnis nationaler und globaler Akteure bestimmt und die globalen Einflussfaktoren auf nationalen Sozialpolitikwandel herausgefiltert.

5.3.3 Datenerhebung (Durchführung der Feldphase in Lima, Peru)

Zur Datenerhebung werden qualitative Leitfrageninterviews mit repräsentativen Experten geführt. Qualitative Untersuchungsdesigns haben den Vorteil, dass die Politikdimensionen *Polity* (Strukturen), *Politics* (Prozesse) und *Policies* (Inhalte) in die Analyse integriert werden können.

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, die sich mit dem Untersuchungsgegenstand auskennen und Informationen über Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit sozialpolitischen Reformen haben. Folgende Auswahlkriterien wurden 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).

Während des Feldforschungsaufenthaltes wurden 42 Interviews (zwei davon mit zwei Experten gleichzeitig) mit 44 Experten folgender Institutionen geführt: Ministerio de Desarrollo e Inclusion Social (MIDIS), CCT-Programm JUNTOS, Ministerio de Economía 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 Verlauf angepasst und ergänzt. Insgesamt wurden 27 Männer und 17 Frauen befragt. Der Anhang (Kapitel 14, b) enthält eine Liste der realisierten Interviews (ohne Namen) mit Institution, Anschrift, Datum und Uhrzeit.

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 gefährdete 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 Páficico)	3	Professoren
Forschungsinstitute und Consultingunternehmen (GRADE, Apoyo Consultoria, Macroconsult)	4	Wissenschaftler, Experten
NGOs (Otra Mirada, MCLCP)	3	Direktoren
Gesamt:	44	
Quelle: eigene Zusammenstellung		

Die Datensammlung erfolgte auf der Basis eines halbstandardisierten Interviewleitfadens 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. Bevor die Befragung stattfand, wurde ein Pretest vorgenommen, um sicherzustellen, dass der Leitfaden keine Probleme für die Befragten barg. Ein zurückhaltender Interviewstil und offene Gesprächsführung ließ ein breites Spektrum an Antworten zu. Das Interview war offen für unerwartete Informationen; Anliegen der Befragten konnten ggf. berücksichtigt werden. Die Befragten erhielten im Vorfeld ein Anschreiben, das Hintergrundinformationen und Ziele der Forschung enthielt. Die Interviews fanden in vertrauter Atmosphäre statt, meist am Arbeitsplatz der Befragten. Im Vorfeld wurde der Experte über die Absicht des Interviews aufgeklärt und Anonymität zugesichert. Von allen Befragten wurde am Gesprächsende eine Einverständniserklärung unterzeichnet, in der der Interviewte bestätigte, dass das Interview anonymisiert für Forschungszwecke transkribiert und verwendet werden darf (Anhang, Kapitel 14, c). Die Interviewdauer betrug jeweils etwa 45–60 Minuten.

Im Folgenden wird der eingesetzte Interviewleitfaden¹² erläutert, der aufgrund theoretischer Vorüberlegungen, der Literatur- und Dokumentenanalyse und aufbauend auf Vorgesprächen mit verschiedenen Experten entwickelt worden war (Fragebogendesign).

In den Interviews geht es (1.) um den Kontext von Sozialpolitikwandel in Peru, (2.) die Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse und (3.) um Lernmechanismen.

Themenblock A (Kontext) erfasst Wahrnehmungen bezüglich des peruanischen Sozialpolitikwandels der vergangenen Jahre (Veränderungen, Verbesserungen, Verschlechterungen), Gründe für Sozialreformentscheidungen und das Vorgehen bei Reformentscheidungen.

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 Erwartungen an diese Lernprozesse formuliert werden.

12 Der Interviewleitfaden ist im Anhang abgedruckt.

Themenblock C (Motivation) erfasst die Meinungen und Deutungen der Akteure bezüglich der Motivation bei 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.

Im Themenblock E werden die Befragten angeregt, ihre Vorstellungen und Ideen bezüglich der Gestaltung 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.

Der in sechs Themenblöcke (A-F) untergliederte Leitfaden (vgl. Tabelle 10) ermöglicht eine umfassende Beschreibung und Analyse von transnationalen Diffusions- bzw. Lernprozessen.

Themenblock A	Themenblock B	Themenblock C	Themenblock D	Themenblock E	Themenblock F
Kontext peruanischer Sozialpolitik	Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse	Motivation von transnationalen Lernprozessen	Überprüfung konkreter Lernmechanismen	Gestaltungsoptionen transnationaler Lernprozesse	Anmerkungen, Kommentare
Quelle: eigene Darstellung					

Vor Ort wurden drei vorbereitende Interviews geführt, in denen geprüft wurde, inwieweit die Fragen relevant sind und welche Themenblöcke zielgruppenorientierte Anpassungen erfordern (Ministerien, Wissenschaft, IOs). Außerdem wurde die Fragetechnik 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 den Zugang zu

Informationen und erhöhte die Bereitschaft, sich befragen zu lassen. Auch die derzeitigen Regierungsmitarbeiter und die neu kontaktierten Experten ließen sich ohne Schwierigkeiten für ein Interview gewinnen, nahmen sich Zeit, bekundeten reges Interesse am Thema und große Bereitschaft, das Forschungsprojekt zu unterstützen. Die Befragten zeichneten sich durch fundierte sozialpolitische Kenntnisse aus und konnten auf mehrjährige Erfahrungen im sozialpolitischen Bereich zurückgreifen. Die erzählgenerierend gestellten Fragen wurden meist offen und ausführlich beantwortet. Alle Interviews wurden mit Zustimmung der Befragten auf Tonband aufgenommen.

5.3.4 Datenauswertung, -analyse und -interpretation

Für die Datenauswertung wurden alle Interviews in ihrer Gesamtlänge transkribiert.¹³ Zur Datenauswertung wurden „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.

Mayring unterscheidet drei Formen des Interpretierens: (a) Die Zusammenfassung: Ziel ist es, das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben. Aussagen, die nicht helfen, die wissenschaftliche Frage zu beantworten, werden aussortiert. Die Zusammenfassung dient der induktiven Kategorienbildung (Mayring, 1997, S. 74). (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 (Mayring, 1997, S. 58).

Zur Analyse des Interviewmaterials wurden folgende Schritte unternommen: (a) Sichtung der transkribierten Interviews daraufhin, welche Passagen für die Beantwortung der Forschungsfragen relevant sind, (b) den Textstellen wurden Überschriften bzw. Kernaussagen zugeordnet, die im nächsten Schritt (c) verallgemeinert wurden. Das Textmaterial wurde also mittels

13 Die transkribierten Interviews und die codierten Textstellen hält die Autorin auf CD-ROM bereit.

eines Kategoriensystems gedeutet, d.h. einschlägige Textstellen wurden den vorher definierten Kategorien zugeordnet. Im letzten Schritt wurden die Ergebnisse im Lichte der Theorien und Fragestellung interpretiert. 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.

5.3.5 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 sieben 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, durch 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: Einflusspotenzial etc.

Kategorie 6 „Gestaltungsoptionen“: Hier werden alle Ideen und 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 Motivation, Lernmechanismen, Wirkungen und Relevanz analysiert und interpretiert. Anschließend wird die Konsequenz für transnationale Lernprozesse diskutiert und es werden Empfehlungen formuliert, um transnationales Lernen im Rahmen der IZ zu verbessern.

Um die Anonymität der Befragten zu wahren, wird, wie in Kapitel 3, bei Interviewzitataten nur kenntlich gemacht, ob es sich um die Aussage eines peruanischen Staatsbeamten (**E**), eines internationalen Akteurs (**C**) oder eines peruanischen Akademikers (**A**) handelt.

5.3.6 Bilanz des Feldforschungsaufenthaltes bzw. der Interviews in Peru

In den Interviews konnten wichtige Informationen über die Zusammenhänge zwischen globaler Sozialpolitik und der Gestaltung nationaler peruanischer Sozialpolitik sowie transnationale Lernprozesse gesammelt werden. Die Fragen zum Sozialpolitikwandel der vergangenen fünf Jahre (Themenblock A) wurden in der Regel sehr ausführlich und engagiert beantwortet. Bei den Fragen zur Wahrnehmung zur globalen Sozialpolitik (Themenblock B) hingegen war in nahezu allen Interviews eine gewisse Zurückhaltung und Unsicherheit festzustellen. Die Fragen zur Zusammenarbeit mit externen Akteuren und zur Interaktion nationaler und externer Akteure wurden wiederum detailliert beantwortet. Konkrete transnationale Lernmechanismen (Konditionen/Zwang, internationale Harmonisierung und Kommunikation) und die 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 die transnationalen Lernprozesse kritisiert und eigene Vorstellungen formuliert werden (Themenblöcke E und F).

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

5.3.7 Übersicht des Forschungs- bzw. Untersuchungsdesigns – Forschungsmatrix

Variable/Erklärungsansatz	Forschungsfragen	Methode	Info-Quelle
<p>Abhängige Variable: Wandel der peruanischen Sozialpolitik 2010–2014 – Veränderung sozialpolitischer Steuerungsinstrumente auf nationaler Ebene (Untersuchung anhand sozialpolitischer Maßnahmen).</p>	<p>Forschungsfragen</p> <p>Welchen Einfluss haben globale Akteure und <i>Policies</i> auf den nationalen Sozialpolitikwandel?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Akteure und Institutionen nehmen Einfluss/kurbeln Lernen und Diffusion an? Ziele? • In welchen Momenten wird gelernt? • Was wird transferiert (Programme, Ideen, Konzepte, Ziele, Instrumente etc.)? • Warum kommt es zum Transfer bzw. warum wird gelernt (Motive)? • Wie relevant sind transnationale Lernprozesse bzw. externe Akteure? <p>A. KONTEXT: Vorgehen bei Reformentscheidungen</p> <ol style="list-style-type: none"> 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) <p>B. REKONSTRUKTION VON TRANSNATIONALEN LERNPROZESSEN:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mit welchen internationalen Organisationen wird zusammengearbeitet? 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, Entscheidungs, Einbeziehung von Stellungnahmen, Konzepten und Strategien, Anzahl von Treffen, Zeithorizont: kurz, mittel, langfristig etc.) 	<p>Dokumentenanalyse: sozialpolitische Reformen, Verweise auf externe Akteure oder transnationale (Lern-) Mechanismen/Diffusion?</p> <p>Leitfadenterviews</p>	<p>Primär- und Sekundärliteratur, Experten, Regierungsmitglieder, Mitarbeiter IOs</p>

Variable/Erklärungsansatz	Forschungsfragen	Methode	Info-Quelle
<p>Unabhängige Variablen: Folgende externe Einflussfaktoren bzw. Ursachen/Kausalfaktoren bei der Förderung von nationalem sozialpolitischem Wandel werden überprüft:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zwang/Konditionalität 2. Internationale Harmonisierung 3. Kommunikation 	<p>7. Worin sehen Sie die Aufgabe externer Akteure bei transnationalen Lernprozessen? (Beratung, Vermittlung von Wissen, Bereitstellung von Argumenten für politisches Handeln etc.)</p> <p>8. In welchem Moment wird von externen Akteuren gelernt? (<i>Agenda setting</i>, Entscheidungsfindung, Gesetzgebung, Durchführung, Evaluierung etc.)</p> <p>9. Was ist die Relevanz der Akteure/transnationalen Lernprozesse? Dokumentenanalyse: sozialpolitische Reformen, Verweise auf externe Akteure oder transnationale (Lern-) Mechanismen/Diffusion?</p>		
<p>C. MOTIVATION VON TRANSNATIONALEN LERNPROZESSEN</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Warum wurde gelernt? Was sind die Motive (Impulse) für Kooperation/Lernen? 2. Wovon lernen Staaten? 3. Was wurde transferiert? Transfergrade? <p>D. LERNMECHANISMEN (Konditionalität, Harmonisierung, Kommunikation etc.)</p> <ol style="list-style-type: none"> 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? <p>KONDITIONALITÄT (ZWANG):</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 <i>Policies</i> gezwungen? 		<p>Dokumentenanalyse: Verweise auf externe Akteure oder transnationale (Lern-) Mechanismen/ Diffusion? Leitfadeninterviews</p>	<p>Internationale Konventionen, Verträge, Koordinierungsmaßnahmen, Empfehlungen, Stellungnahmen, Evaluierungen, Experten, Regierungsmitglieder, Mitarbeiter IOs</p>

	<p>INTERNAIONALE HARMONISIERUNG:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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) <p>KOMMUNIKATION/INFORMATION:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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? <p>E. GESTALTUNGSOPTIONEN VON TRANSNATIONALEN LERNPROZESSEN (Kritikpunkte, Verbesserungsvorschläge)</p> <p>F. ANMERKUNGEN/KOMMENTARE</p>	
--	--	--

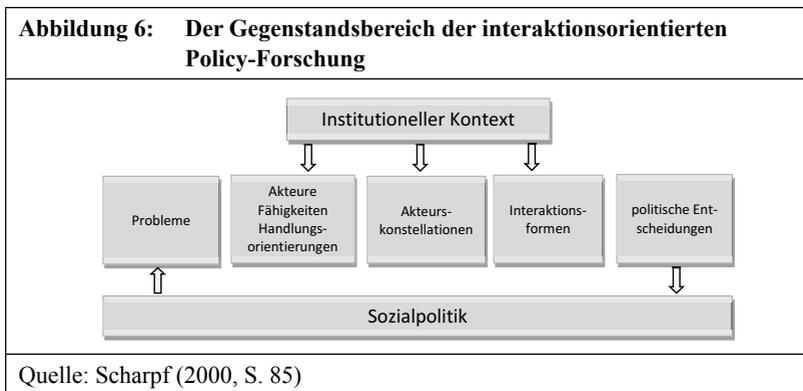
5.4 Der akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik

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“ (Mayntz, 2009b, S. 83), 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“ (Scharpf 2000, S. 319). Der Ansatz geht also davon aus, dass politische Entscheidungen das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteuren sind. Die Interaktionen werden durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst (Scharpf, 2000, S. 17). 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“ (Scharpf, 2000, S. 77). 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 (Scharpf, 2000, S. 77). 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“ (Mayntz & Scharpf 1995, S. 54) 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“ (Mayntz & Scharpf 1995, S. 54). Kognitive Orientierungen beinhalten das Tatsachenwissen der Akteure – einschließlich ihrer Wahrnehmungen, Deutungen und Erwartungen.

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.



• 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 (Scharpf, 2000, S. 86). 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 (Scharpf, 2000, S. 87). Akteurskonstellationen können anhand von Merkmalen beschrieben werden: Anzahl involvierter Akteure, Heterogenität der Akteure und ihrer Ressourcenausstattung etc. Die Akteurskonstellation beschreibt ein statisches Bild und nicht die Interaktionen, aus denen die politischen Entscheidungen hervorgehen (Scharpf, 2000, S. 90). Akteurskonstellationen können empirisch z.B. durch eine Netzwerkanalyse, erhoben werden.

- **Interaktionsformen (Modi)**

Der akteurszentrierte Institutionalismus hebt die „verschiedenen Modi sozialer Handlungscoordination“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 60) und damit Governance-Formen als für ihn analytisch zentral hervor. Mayntz und Scharpf nennen als Interaktionsformen bzw. „als abstrahierte Grundformen sozialer Handlungscoordination 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“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 61). 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“ (Scharpf, 2002b, S. 282f.). 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 (Europäischer Rat, 2000), um gesellschaftliche Inklusionsprozesse europaweit zu stärken (Preunkert, 2009, S. 27), behalten Nationalstaaten zwar die gesetzgeberische Verantwortung, gleichzeitig wird z.B. Sozialpolitik zu einem gemeinsamen Interesse erklärt und es werden 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“ (Scharpf, 2000, S. 91). 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“ (Scharpf, 2000, S. 241). Regime „gewinnen zunehmend Einfluss auf die Definition dessen, was überhaupt als nationales Interesse angesehen werden soll“ (Scharpf, 2000, S. 243).

Der akteurszentrierte Institutionalismus, der davon ausgeht, dass politische Ergebnisse durch die Akteurskonstellation und Interaktionsformen beeinflusst werden, besitzt ein großes Erklärungspotenzial und gibt „Werkzeuge zur Erklärung der Ergebnisse bestimmter politischer Interaktionen an die Hand“ (Scharpf, 2000, S. 94). 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.

5.5 Kausale Rekonstruktion zur Analyse transnationaler Lernmechanismen

Renate Mayntz hat die Methode „kausale Rekonstruktion“ (Scharpf, 2000, S. 94) zur empirischen Untersuchung sozialer Makrophänomene entwickelt. Der Ansatz bietet Analysekatégorien, 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“ (Mayntz 2009b, S. 85). Diese Methode soll helfen, kausale Ketten in der sozialpolitischen Reformpolitik Perus aufzudecken, d.h. die Blackbox 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“ (Mayntz, 2009a, S. 21) und „in Einzelfallanalysen ist nur der Nachweis partieller Kausalzusammenhänge möglich“ (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 18). 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 (Mayntz 2002, S. 7–43). 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 (Mayntz, 2002, S. 22). Diese Bedingungen (Kontext) werden in der Arbeit zunächst identifiziert. Anschließend werden relevante Faktoren für die Art ihres Zusammenwirkens (Zwang, Kooperation etc.) untersucht.

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, miteinander verflochtene Ursachen. Das Erkenntnisinteresse besteht darin, die „Systeme von Wirkungszusammenhängen“ (Mayntz, 2002, S. 23) zu rekonstruieren und zu erklären.

Prozessualität und Mechanismen

Renate Mayntz bezeichnet „wiederkehrende Prozesse, die bestimmte Ursachen mit bestimmten Wirkungen verbinden“ (Mayntz, 2002, S. 7f.) als Mechanismen. Während ein Prozess einmalig sein kann, sind „Mechanismen auf die Identifizierung verallgemeinerbarer Grundmuster ausgerichtet“ (Messner, 2003b, S. 169). Kausale Rekonstruktion impliziert die Analyse von Prozessen mit dem Ziel, Mechanismen zu identifizieren (Messner, 2003b, S. 167). 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“ (Mayntz, 2009b, S. 89). 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“ (Mayntz, 2002, S. 27). 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“ (Pierson, 1993, S. 593) – 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“ (Pierson, 1993, S. 593). 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 davon 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 (Bulmer, 1994, S. 371). 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 (Mayntz, 2009b, S. 91). Die Berücksichtigung der strukturellen Komplexität ist wichtig, „weil Handlungszusammenhänge auf unterschiedlichen Handlungsebenen verschiedenen Logiken, Steuerungsmodi und Wertemustern folgen“ (Messner, 2003b, S. 170). Wie im Kapitel 4.4 aufgezeigt, spielen bei der Analyse von Prozessen in MES vor allem nationale und internationale Akteure eine Rolle. Ihre wechselseitigen Beziehungen (Interdependenzen) werden betrachtet und Muster der IZ identifiziert. Auch systemische Interdependenzen, die durch das Zusammenspiel zwischen demografischen, 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“ (Messner, 2003b, S. 170) finden in der Arbeit Berücksichtigung.

Interferenz oder *Garbage can*-Prozesse: Grenzen theoretischer Modellbildung

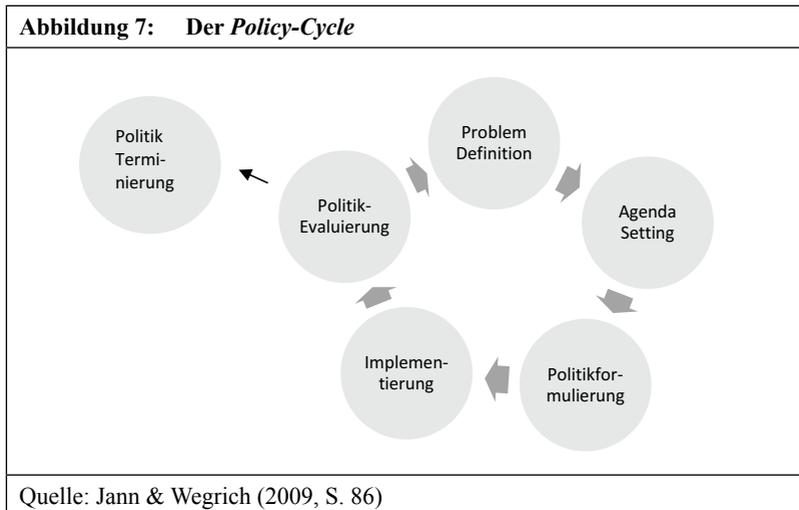
Wenn „das Zusammenwirken der für das Zustandekommen des zu erklärenden Makrophänomens verantwortlichen Teilprozesse überhaupt keiner erkennbaren Regel folgt, dann spricht man von Interferenz“ (Mayntz, 2002, S. 36). Interferenz entsteht dadurch, „dass Prozesse, die in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen eines Makrosystems nach ihrer eigenen Logik ablaufen, unkoordiniert und unvorhergesehen in Wechselwirkungen treten“ (Mayntz, 2002, S. 36). James March und Johan Olson wiesen bereits 1976 auf nicht-lineare Lernprozesse in Organisationen hin und entwickelten das *Garbage can*-Modell (March & Olson, 1976, S. 19). Sie 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“ (March & Olson, 1976, S. 26). (c) Handelnde 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. 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 (vgl. Messner, 2003b, S. 175). 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 (c) die Energie und Handlungskraft der Entscheider und Akteure beeinflusst und (d) durch Vernetzungen, Überlagerungen, Interaktionen oder auch Entkoppelungen zwischen den Strömen bewirkt (Messner, 2003b, S. 176). Auch Messner geht davon aus, dass „nicht-lineare Lern-, Entwicklungs- und Modernisierungsprozesse eher die Regel und nicht die Ausnahme sind“ (Messner, 2003b, S. 174) und „dass das *garbage can*-Phänomen und Pfadabhängigkeiten es der Politikberatung

schwer machen, politische Prozesse zu beeinflussen“ (Messner, 2003b, S. 178). Ob es sich um einen *Garbage can*-Prozess oder „nicht-lineare Lernprozesse“ handelt, ist eine empirische Frage (Messner, 2003b, S. 37), aber Interferenz ist empirisch schwer nachzuweisen. Dennoch ist dieser Aspekt in der Studie präsent und wird „mitgedacht“.

5.6 *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 und 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?“ (Dye, 1972, S. 1). Das Hauptaugenmerk liegt auf politischen Entscheidungen von Regierungen: „Public policy is whatever governments choose to do or not to do“ (Dye, 1976, S. 1). Die *Policy*-Analyse konzentriert sich auf ein Problem, die Inhalte und die Wirkungen staatlicher Politik. Im idealen *Policy-Cycle* werden folgende Phasen unterschieden:

Abbildung 7: Der *Policy-Cycle*



Als dieses Konzept in den 1950er Jahren entwickelt wurde, dominierte noch der mehr oder weniger geschlossene Nationalstaat (Easton, 1953). *Policy*-Analysen konzentrierten sich deshalb auch auf nationale Politik; die Auswirkungen von IOs und *Policies* wurden kaum betrachtet. Inzwischen beeinflusst die Globalisierung viele Politikfelder und stellt diese vor neue Herausforderungen (Messner, 2005, S. 33). Die Konsequenzen der internationalen Verflechtungen von Politikfeldern werden seit einigen Jahren zunehmend untersucht. Vor allem im Rahmen der GG- und MLG-Debatte haben sich Fragen nach den Regulierungsmöglichkeiten in Zeiten von Globalisierung entwickelt (Benz, 2004). Auch die vielen internationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen zwangen zur Abkehr von einer auf die nationalstaatliche Ebene beschränkten Politikfeldanalyse (Nullmeier & Wiesner, 2003, S. 319). Dirk Messner hat bereits Mitte der 1990er Jahre die Bedeutung von internationalen Akteuren im idealtypischen Politikprozess beschrieben (Messner, 1995). 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 *Agenda setting* und in der Implementierungsphase 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. Tabelle 11 beschreibt, in welchen Phasen transnationales Lernen wie stattfinden kann.

Tabelle 11: Rollen externer Akteure und Policies im Politikprozess	
Politikprozess	Rolle externer Akteure und Policies
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wissen (Statistiken, Berichte, Informationen etc.) bereitstellen, Akteure (Sektoren, Forschungseinrichtungen, NGOs etc.) zusammenführen und Herausforderungen, Interessen und Machtstrukturen im Politikfeld erkennen.
<p>Agenda setting: Probleme können von der Regierung, Experten oder NGOs auf die politische Agenda gebracht werden oder durch internationale Politikdiffusion. In diesem Fall bringt ein externer Akteur ein Thema in die öffentliche Diskussion ein oder auf die politische Agenda, ohne dass im Staat ein Problembewusstsein besteht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Einfluss über weiche Mechanismen wie transnationale Lernprozesse im Rahmen internationaler Kooperation, über internationale Harmonisierungsprozesse oder durch Druck, z.B. finanzielle Konditionalitäten Externer.
<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Implementierung: Die Umsetzung der Politiken und Programme hängt von den Akteurskonstellationen (Trägern), Instrumenten, Ressourcen etc. ab.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der Staat kann die Implementierung auch an externe Akteure weitergeben, z.B. im Rahmen der EZ.
<p>(Wirkungs-)monitoring und Evaluation: Die Qualität, Effizienz, Effektivität oder Wirkung einer <i>Policy</i>, eines Prozesses oder Programms wird überprüft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • M&E-Prozesse gemeinsam zwischen Staat und internationalen Institutionen oder durch externe Experten etc.
<p>Korrekturen/Anpassungen/Neuanfang als Folge der Erfolgskontrollen bzw. <i>Policy-Impact</i>-Analysen</p>	
<p>Quelle: eigene Darstellung</p>	

5.7 Resümee Kapitel 5: Analytischer Rahmen und methodisches Vorgehen

Im Kapitel 5 wird zunächst das Analysepotenzial 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 Akteure im MES transnationale Lernprozesse fördern, welche Motive beim transnationalen Politiklernen überwiegen, was transferiert wird, in welchem Moment gelernt wird und welche Faktoren ein erfolgreiches Lernen begünstigen oder hemmen. Es wird detailliert analysiert, inwiefern und über welche Mechanismen und Instrumente globale Akteure und *Policies* Einfluss auf den Nationalstaat Peru nehmen und den Sozialpolitikwandel zwischen den Jahren 2010 und 2014 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- und Dokumentenanalyse und -auswertung (Regierungsprogramme, Gesetzestexte, MIDIS-Berichte, Protokolle etc.), Evaluierungen und auf die Wahrnehmungen von Ministeriumsmitarbeitern, peruanischen Akademikern und Mitarbeitern internationaler Organisationen. In 42 leitfadengestützten Interviews mit 44 repräsentativen Experten in Peru geht es erstens um den Kontext von Sozialpolitikwandel in Peru,

zweitens um die kausale Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse und drittens um Lernmechanismen. Zur Datenauswertung werden vor allem „weiche“ Verfahren der Textanalyse und -interpretation angewendet (qualitative Inhaltsanalyse). Dabei kommt die Analysesoftware MAXQDA kommt zum Einsatz.

Erkenntnisse werden aus der Nutzung unterschiedlicher Methoden gezogen. Die Analyse und -Auswertung der Evaluierungs- und Wirkungsberichte und die Ergebnisse der Interviews 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 6 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 analysiert, um anschließend die Art des Zusammenwirkens (Zwang, Internationale Harmonisierung, Kooperation etc.) zu untersuchen.

6 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 für *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 und Diffusion, in denen Akteure und Institutionen eine wichtige Rolle spielen, wird im folgenden Kapitel der Kontext transnationaler Diffusions- und 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 und ihre Strategien dargestellt und analysiert. Am Ende von Kapitel 6 werden die Fortschritte, aber auch die Probleme und Grenzen (Machtasymmetrien, Legitimationsprobleme etc.) globaler Sozialpolitik zusammenfassend aufgezeigt.

6.1 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 (Kohlmorgen, 2005, S. 293). *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 (Zaschke, 1994, S. 579–622). Messner und Nuscheler definierten die internationale Sozialpolitik Ende der 1990er Jahre als eine „Säule der Global-Governance-Architektur“ (Messner, 1999, S. 5–18) und als ein zentrales *Policy*-Feld einer Global Governance (vgl. Kapitel 4.3.3). In der Annahme, dass globale Probleme nur global gelöst werden können, wird über eine *Global Social Policy* diskutiert (Deacon, 2007, S. 149–167), die auf der nationalen, internationalen und transnationalen Ebene stattfindet (Kohlmorgen, 2004, S. 61). Befürworter dieses Ansatzes hoffen, dass vor allem durch Selbstverpflichtung von Regierungen sozialpolitische Ziele umgesetzt werden (Donner-Reichle, 2000, S. 95–101). 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 einer „internationalen Sozialordnung“ zu sprechen (Sautter, 2000, S. 397–428). 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“ (Kohlmorgen 2005, S. 295; Kohlmorgen 2004, S. 61). Dies umfasst Politik sozialer Entwicklung auf nationaler, internationaler und transnationaler Ebene, die redistributiv auf die Einkommensentwicklung eines Landes abzielt, die Beschäftigungssituation beeinflusst, sich mit der Wettbewerbsfähigkeit und mit den Bedingungen für *Empowerment* befasst, eine soziale Absicherung gewährleistet (Gesundheitssystem, Alterssicherung, Hilfe bei Armut und in Not- und Krisenzeiten) und generell soziale Entwicklung ermöglicht (Kohlmorgen, 2004, S. 61). 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 (Kohlmorgen, 2005, S. 293).

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 (Leisering, 2007, S. 185–205). 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: (a) Ideen, Normen und Ziele, (b) Akteure und Institutionen und (c) politische Maßnahmen und Instrumente (Leisering, 2007, S. 191). Im Bereich Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik existieren internationale soziale Standards und Rechte (Menschenrechte etc.) und entwicklungspolitische Ziele. Globale Leitvorstellungen oder Ideen, etwa 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 (Deacon et al., 1997, S. 2f.). Deacon definiert globale Sozialpolitik als Zusammenspiel von „globalen Redistributionsmechanismen, globalen regulatorischen Maßnahmen und einer globalen Versorgungspolitik (Grundsicherung)“ (Deacon et al., S. 197; s.a. Deacon 2007, S. 140). In den vergangenen Jahren hat sich die Definition von Deacon „als gemeinsamer Bezugspunkt der Diskussion zur Existenz einer globalen Sozialpolitik herauskristallisiert“ (Brühl & Nölke, 2009, S. 151). Da es auf globaler Ebene bisher keine redistributiven oder versorgenden Instrumente und Maßnahmen gibt (Leisering, 2007, S. 197), kommen Brühl und Nölke zu dem Schluß, dass man „von einer umfassenden globalen Sozialpolitik noch weit entfernt ist“ (Brühl & Nölke 2009, S. 151). Die Maßnahmen der EZ können zwar redistributiv auf Länder einwirken, aber es gibt keine explizite Politik der globalen Umverteilung wie z.B. im Umweltbereich durch den 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“ (Brühl & Nölke 2009, S. 157) und „völkerrechtlich nicht verbindlich oder verfügen nicht über ausreichend Monitoring- oder gar Sanktionsmechanismen“ (Brühl & Nölke 2009, S. 158). Der Schwerpunkt globaler sozialpolitischer Maßnahmen liegt noch immer im Bereich „weich“ koordinierter Maßnahmen, z.B. im Rahmen von Gipfeltreffen und EZ. Globale Sozialpolitik konnte bisher vor allem Einfluss über die nationale Ratifizierung multi- und bilateraler Abkommen erlangen.

Nach Hein gehört zur inter- und transnationalen Sozialpolitik neben internationaler Normsetzung (Menschenrechte etc.) und Transferleistungen zur sozialen Stabilisierung und Entwicklung (EZ etc.) eine Strukturpolitik, d.h. eine Politik, die die Wettbewerbsfähigkeit und das *Empowerment* marginalisierter Länder mit dem Ziel sozialer Entwicklung fördert (Hein, 1998, S. 458–481). Die vorliegende Studie untersucht vor allem die internationale Normsetzung und die Transferleistungen. Unter dem Begriff der globalen Sozialpolitik werden im Folgenden sowohl die Arbeit internationaler Institutionen als auch die Formen und Instrumente der EZ untersucht. Bei internationalen Institutionen werden internationale Organisationen (z.B. VN) von internationalen Regimen unterschieden (Hofmann et al., 2007, S. 236). Regime werden „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“ (Rittberger, Kruck & Romund, 2010, S. 234). 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 erforscht werden (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997a), besitzen Eigenschaften von Institutionen und bilden damit einen neuen Typus internationaler Institutionen, der sich von internationalen Organisationen unterscheidet (Rittberger, 1993, S. 3–22).

Laut Rittberger und Zangl sind „internationale Regime als problemfeldbezogene, zwischenstaatliche Institutionen zu definieren, die sich durch zugrundeliegende Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren auszeichnen, die wechselseitige Verhaltenserwartungen dauerhaft in Übereinstimmung bringen“ (Rittberger & Zangl, 2003, S. 25).

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“ (Kohler-Koch, 1989, S. 23). 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.

In der Entwicklungszusammenarbeit wird die bi- und multilaterale Zusammenarbeit unterschieden. Bei bilateraler EZ ist der Geber ein einzelner Staat, bei multilateraler EZ eine internationale Einrichtung (Weltbank, VN-Fonds und -Programme, regionale Entwicklungsbank, EU etc.) handelt. Bilaterale Zusammenarbeit verbindet wirtschaftliche und politische Interessen der Geberländer (Außenpolitik) mit der EZ-Leistung. Der Geber kann die Ausrichtung der Zusammenarbeit unmittelbarer bestimmen und oft rascher, flexibler und unbürokratischer als multilaterale Akteure agieren (Klingebiel, 2012). Die multilaterale Zusammenarbeit wird vor allem angesichts des steigenden Bedarfs an globaler Kooperation immer wichtiger und „gilt als weniger politisiert und interessengeleitet“ (Klingebiel, 2013, S. 39).

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 (inklusive Geberkoordinierung) steuern kann, sind seit einigen Jahren ein EZ-Baustein. Mit derartigen Ansätzen soll zwischen den Gebern nicht koordinierten Missionen und administrativen Belastungen der Partnerländer entgegengewirkt werden.

6.2 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 Armutsbekämpfung und Inklusion geht (zum Einfluss internationaler Normen auf Lateinamerika vgl. CEPAL 2015, S. 93). Global agierende Akteure definieren sich über die in internationalen Institutionen und im Völkerrecht verankerten gemeinsamen Normen und Werte (Brock & Albert, 1995, S. 259–285). Die Bekämpfung von Armut, Entwicklungsdisparitäten und Exklusion wird als eine durch transnationale Kooperation wahrzunehmende Aufgabe betrachtet.

6.2.1 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, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 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). In Artikel 9 wird das Recht auf soziale Sicherheit formuliert. (Der Pakt wurde 1978 von Peru ratifiziert.) Die Menschenrechte verpflichten den Staat, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Bezogen auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bedeutet dies auch die Pflicht, soziale Leistungen bereitzustellen. Im Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen gewinnt das Recht auf soziale Sicherheit seit 2006 mehr Aufmerksamkeit (Leisering et al., 2006, S. 16) und wird seither aus dem Postulat der Menschenwürde abgeleitet. Trotz der zunehmenden Diskussionen um die Durchsetzung sozialer Menschenrechte existiert in den meisten Entwicklungsländern kein einklagbares Recht auf soziale Grundsicherung und die schwache Ausprägung der Einklagbarkeit von sozialen Rechten wird weiterhin beklagt (Brühl & Nölke, 2009, S. 163; Tittor, 2009, S. 260).

6.2.2 Das entwicklungspolitische Ziel der globalen Armutsreduzierung

Im Jahr 1987 veröffentlichte die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen den nach ihrer Vorsitzenden benannten Brundtland-Bericht. Mit der Definition des Begriffs nachhaltige Entwicklung und der Proklamation, dass Nachhaltigkeit auch auf eine weltweite Grundbedürfnisbefriedigung zielt, d.h. elementare Existenzsicherung und grundlegende Bildung, beeinflusste der Bericht die internationale Debatte über 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 Armut in Entwicklungsländern als absolute Armut (Unterschreiten von 1 US\$ pro Tag) und Armut (Unterschreiten von 2 US\$ pro Tag) definierte. Ende der 1990er wurde das Thema Armut schließlich von den meisten IOs (Weltbank, IWF, EU etc.) priorisiert und seither steht die Armutsbekämpfung weltweit auf der 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“ (United Nations, 2005, S. 24–25). 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 (McDonnell, Solignac Lecomte, & Wegimont, 2003). 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“ (World Bank, 2000b), definierte Armut als mehrdimensionales Phänomen und stellte soziale und ökonomische Ziele gleichberechtigt nebeneinander. In den Leitlinien zur Armutsbekämpfung des OECD/DAC von 2001 (OECD/DAC, 2001) 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 auf dem Sozialgipfel in Kopenhagen im Jahr 1995 wurde anerkannt, dass neben strukturellen Maßnahmen (Infrastruktur und *Institution Building*) 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 Studien bestätigen die Wechselwirkungen zwischen sozialer Sicherung und Armutsreduzierung und belegen, dass Grundsicherung positive Wirkungen bei der Bekämpfung individueller Armut haben kann. Auch in Lateinamerika konnte die Förderung sozialer Sicherungssysteme einen bedeutenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten (Sottoli, 1999). Gleichzeitig entstanden andere Instrumente der Armutsbekämpfung (z.B. CCT-Programme), die als wichtige Innovationen der Sozialpolitik angesehen werden.

Da Armut oft mit Exklusion verbunden ist und Gewalt und Kriminalität begünstigt, steht inzwischen das Ziel der sozialen Inklusion neben dem der Armutsbekämpfung. Laut Leisering, Buhr und Traiser-Diop spielt soziale Grundsicherung über das Ziel der Armutsverminderung hinaus eine Rolle als Komponente einer integrierten Politik sozialer Inklusion, d.h. soziale Grundsicherung schafft die Voraussetzung individueller Teilhabe (Leisering et al., 2006, S. 255).

6.3 Zentrale globale sozialpolitische Akteure und Institutionen und ihre Strategien

In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung und die Ausbreitung sozialer Sicherungssysteme und sozialpolitischer *Policies* sowohl vom Wandel der *Global Policies* auch vom Handeln globaler politischer Akteure abhängen. Wie bereits ausgeführt, gibt es bislang keinen *Träger* für eine globale Sozialpolitik; vielmehr versuchen unterschiedliche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen mit verschiedenen Interessen Lösungen für globale sozialpolitische Probleme zu finden. Seit der Gründung der Vereinten Nationen 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, der IWF, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), aber auch das Entwicklungsprogramm (UNDP), die Landwirtschaftsorganisation (FAO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Kinderhilfswerk (UNICEF) sind wichtige Akteure. Außerdem beschäftigen sich bilaterale Geber mit dem Thema und geben Impulse zur Förderung von sozialer Sicherung. Darüber hinaus gibt es zahlreiche internationale NGOs, die sich mit sozialpolitischen Themen beschäftigen. Zivilgesellschaftliche Akteure wie 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*. Einflussreiche Akteure werden vorgestellt, zu denen die Vereinten Nationen, die regionale Entwicklungsbank IDB, das Development Assistance Committee der OECD (OECD/DAC), die G20 und die bilateralen Geber der G7 gehören. Es wird ein Überblick über ihre Positionen, Strategien und Interventionsformen gegeben. Anschließend werden die Weltkonferenzen zum Thema Sozialpolitik und soziale Sicherung mit ihren Zielen und Ergebnissen beschrieben (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 12: Akteure der <i>Global Social Governance</i>	
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	

6.3.1 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 nationale Anstrengungen unterstützen. Weltbank, IWF, ILO, UNDP, WHO, UNICEF und regionale Entwicklungsbanken sind die zentralen Akteure der externen Sozialpolitikförderung in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Die Vereinten Nationen tragen bereits seit ihrer Gründung 1945 zur Entwicklung eines Problembewusstseins für die weltweiten sozialen Probleme und die speziellen sozialen Probleme in Entwicklungsländern bei. Artikel 1 der VN-Charta besagt, dass die Hauptaufgaben der VN neben der Friedenssicherung die internationale Zusammenarbeit, die Lösung globaler Probleme und die Förderung der Menschenrechte sind. Zu den Hauptorganen der VN gehört die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, das UN-Sekretariat mit dem Generalsekretär und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Der ECOSOC, der 54 Mitglieder hat, 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. Nebenorganen der VN 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 (CEPAL) ist eine Organisation der VN, die 1948 in Santiago de Chile gegründet wurde. Zu ihren Aufgaben gehören die wissenschaftliche Analyse der Entwicklungsprobleme in Lateinamerika, die Beratung lateinamerikanischer Regierungen bzgl. der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und die Förderung der regionalen Integration.

Ein erster Meilenstein 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 (Busemeyer et al., 2013, S. 190). Die ILO befasst sich mit weltweiter sozialer Gerechtigkeit sowie Menschen- und Arbeitsrechten und hat die Aufgabe, die sozialpolitische zwischenstaatliche Kooperation zu fördern. Gemäß der ILO hat jeder Mensch Anspruch auf soziale Absicherung. Mit den 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, 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) zeigte 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” (ILO, 2006, S. 33). In den vergangenen Jahren war die ILO vor allem durch Studien zur Grundsicherung aktiv (Pal, Behrendt, Léger, & Hagemeyer, 2005). 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 2011 wurde die *Social Protection Floor (SPF)*-Initiative bzw. das Konzept eines sozialen Basisschutzes verabschiedet: *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems* (ILO-Empfehlung 202) (ILO, 2012). Es hat die Verbesserung sozialer Sicherung auf globaler Ebene zum Ziel und ist die Grundlage für die Implementierung sozialer Sicherungssysteme, vor allem von *Cash Transfer*-Programmen in Kombination mit Mindestlöhnen. 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 (Deacon, 2013, S. 62). In der Empfehlung wird empfohlen, einen „Sockel sozialer Sicherung“ für alle zu entwickeln: Alle Menschen sollen Zugang zu Gesundheitsversorgung und ein gesichertes Grundeinkommen haben. Dieses gewährleistet den Zugang zu Nahrung, Bildung und Versorgung. Zur nachhaltigen Finanzierung eines SPF benötigen die Länder demnach neben der Unterstützung durch internationale Geber ein transparentes, leistungsfähiges Steuersystem und nationale Steuermittel. Vor allem die Sustainable Development Goals (SDGs) stellen eine Chance zur inter-

nationalen Umsetzung von SPFs dar (Cichon, Schildberg & Theemann, 2014, S. 15).

Neben der ILO gehören die Weltbank und der IWF zu wichtigen internationalen Organisationen, die sich weltweit sozialpolitisch engagieren. Die Bretton Woods-Institutionen gehören 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; 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 entwickelt sie Maßnahmen, die auf die „Ärmsten der Armen“ zielten (Zaschke, 1994, S. 579–622). Wie im Kapitel 3.1 erläutert, wurde ab dem Jahr 1990 ein neoliberales Entwicklungskonzept der Strukturanpassung verfolgt, das Sozialpolitik der Markt- und Kapitalverwertungslogik unterwarf (Deacon et al., 1997; Jäger, 2000, S. 60–78). Die Politik der SAPs wurde bereits kurz nach der Einführung kritisiert, woraufhin Sozialfonds eingerichtet wurden, die negative Auswirkungen bei den Betroffenen abfedern sollten.

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 1990 fokussierte erstmals auf 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 (Burchardt, 2004, S. 115). 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 (Goldberg, 2000, S. 456–464) und stellte die Themen Rechtsstaatlichkeit, Sozialprogramme, Bildungs-, Gesundheits- und Bevölkerungspolitik sowie die Bereitstellung von Energie, Infrastruktur, Wasser, Abwasser und ökologische Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt. Der *Post-Washington Consensus* bedeutete aber keine Abkehr vom Neoliberalismus (Burchardt, 2004, S. 121).

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 (Betz, 2000, S. 112). Die Sozialpolitik sollte nicht mehr als Top-down-Politik von IWF und Weltbank, sondern vom jeweiligen Land selbst entworfen werden (World Bank, 2001). An den PRS-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.

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 Weltentwicklungsbericht 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 (World Bank, 2004). Das Konzept wurde als richtungsweisend angesehen und die Weltbank unterstützt seither zahlreiche Grundsicherungsprogramme, 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* (Ortiz, 2007), globale soziale Mindestschutzmaßnahmen, soziale Renten, kostenloser Zugang zum Gesundheitssystem und Sozialhilfe im Mittelpunkt (Lendvai & Stubbs, 2009, S. 236). Die Weltbank unterstützte in den vergangenen 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 (World Bank, 2011).

Auch das 1965 gegründete Entwicklungsprogramm UNDP, das weltweit vor allem TZ in Bereichen der menschlichen Entwicklung bietet, zählt zu den wichtigen Akteuren im Bereich sozialer Grundsicherung. Mit dem ersten 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 (Norton, Cornway, & Forster, 2001). Das UNDP hat eine spezielle Verantwortung für die Armutsbekämpfung und die Umsetzung der MDGs (31 Prozent des Jahresbudgets im Jahr 2012, vgl. hierzu UNDP, 2012, S. 5) 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 (Loewe, 2011, S. 38). Einige Autoren kritisieren das unklare inhaltliche Profil des UNDP (Fues & Klingebiel, 2007, S. 231).

Auch UNICEF ist zu einem wichtigen globalen Akteur im Bereich der sozialen Grundsicherung 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“ (Gore & Patel, 2006, S. 1). Im Jahr 2012 veröffentlichte UNICEF den strategischen Rahmen für integrierte Sozialschutzsysteme, *Integrated social protection systems* (UNICEF, 2012), in dem es sich für die Entwicklung und Stärkung integrierter Sozialschutzsysteme als wirksamen Ansatz für den Umgang mit den Gefährdungen von Kindern und für 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 Zusammenarbeit beim Thema soziale Sicherheit bekannt geben (Rawlings, Murthy & Winder, 2013).

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 (IDB,

2014) beschreibt die sozialpolitischen Bereiche, in denen die IDB lateinamerikanische Länder berät. Demzufolge unterstützt die IDB vor allem CCTs, Sozialprogramme für frühkindliche Entwicklung, 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.“ (IDB, s.a.b)

Es wird deutlich, dass zahlreiche multilaterale Organisationen, vor allem die VN, weltweit im sozialpolitischen Bereich aktiv sind. Doch es gibt Defizite: Fues und Klingebiel weisen darauf hin, dass „die UNO der Erwartung, sie würde die globale EZ koordinieren, nicht gerecht werden kann“ (Fues & Klingebiel, 2007, S. 220f.). Demnach erschwert gerade die Vielfalt an VN-Organen, -Organisationen, -Sonderorganisationen und -Programmen, die sich im sozialpolitischen Bereich engagieren, eine effektive Politikkoordination. Andere kritisieren Doppelstrukturen: so gebe es den Weltentwicklungsbericht der Weltbank neben dem Human Development Report des UNDP. 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.

6.3.2 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), 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 verbessern. Ausgangspunkt für die Forderung bildete nicht zuletzt die 2011 veröffentlichte Studie von Michelle Bachelet (Präsidentin von Chile 2006–2010), *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*, in der sie empfiehlt, einen Mechanismus für Zusammenarbeit und Koordinierung im Bereich des sozialen Basisschutzes auf globaler, regionaler und nationaler Ebene einzurichten (Bachelet, 2011). 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“ (Deacon, 2013, S. 60). Im Jahr 2012 wurde daraufhin eine neue Koordinierungsstelle, der Rat für interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes (*Social Protection Inter-Agency Cooperation Board*, SPIAC-B), ins Leben gerufen (Deacon, 2013, S. 51). 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 (Hermann, 2011). Deacon kommt nach einer ausführlichen Analyse aber zu dem Ergebnis, dass sich mit der Gründung des SPIAC-B die Kommunikation zwischen ILO, Weltbank, UNICEF, bilateralen Gebern und NGOs über die Bedeutung von sozialem Basisschutz und globale Synergien im Bereich Sozialpolitik intensiviert hat (Deacon, 2013, S. 72).

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 die Gesundheits- und Bildungspolitik, Armutsbekämpfung und soziale Sicherung in den Partnerländern. Das Department for International Development (DFID) des Vereinigten Königreiches engagierte sich lange als Vorreiter bei der sozialen Grundsicherung (Deacon, 2013, S. 72) und spielte eine große Rolle bei der konzeptionellen Aufarbeitung und Weiterentwicklung von CCTs, Grundrentensystemen und Sozialhilfeprogrammen (Arnold, Conway, & Greenslade, 2011). Auch Frankreichs Regierung sprach sich im Jahr 2011 in einer öffentlichen Erklärung zu ihren G20-Prioritäten für einen sozialen Basisschutz aus (Deacon, 2013, Seite 57). In der deutschen EZ spielt das Thema soziale Sicherung ebenfalls 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“ (BMZ, 2001, S. 27). 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“ (BMZ, 2009, S. 4 und S. 12). Die KfW Entwicklungsbank, die im Auftrag des BMZ Programme 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 vergangenen Jahren ausgeweitet (KfW Entwicklungsbank, 2016). 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 CCTs und steuerfinanzierte Renten positiv bewertet werden. Seit 2012 arbeitet das Sektorvorhaben der GIZ weltweit Erfahrungen im Bereich sozialer Sicherung auf und berät das BMZ im SPIAC-B. Schließlich war es „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“ (GIZ, s.a.).

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 und der Verabschiedung des Konzeptes *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems* (ILO-Empfehlung 202) wurde 2012 der 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.

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

Die weltweite Einführung sozialer Sicherungssysteme 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. Tabelle 13 nennt die Konferenzen und ihre Ergebnisse im Überblick.

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 (Watt, 2000, S. 137). In der Abschlusserklärung verpflichteten sich die Unterzeichner unverbindlich, die Überwindung der Armut als 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, z.B. eine Weltsozialcharta als Rahmen für eine Politik, die der Ungleichheit zwischen und innerhalb der Nationalstaaten entgegenwirkt (Kohlmorgen, 2005, S. 301). Leider ging vom Weltsozialgipfel lediglich ein Impuls aus. Es blieb bei Absichtserklärungen ohne Verbindlichkeit (Klingebiel, 1996).

Tabelle 13: Weltkonferenzen zu sozialpolitischen Themen bzw. sozialer Entwicklung		
Konferenz	Jahr	Ergebnisse/Beschlüsse
Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen	1995	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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-Initiative: Industrie- und Entwicklungsländer verwenden jeweils 20 Prozent der öffentlichen EZ bzw. 20 Prozent des nationalen Budgets für soziale Grunddienste.
Millenniumsgipfel der UN in New York	2000	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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		

„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 (Mkandawire & Rodriguez, 2000, S. 9), 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 gemeinsamen Zeithorizont bei der 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 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 bilateralen Gebern aufgegriffen und die Ergebnisse gaben Impulse für nachfolgende Konferenzen und Strategien. Die OECD beispielsweise übernahm die Kopenhagener Beschlüsse zur Armutsreduzierung in ihr 1996 veröffentlichtes Strategiepapier „Das 21. Jahrhundert gestalten“ (*Shaping the 21st Century*, S21) und rief dazu auf, die Kommunikation und Kooperation zwischen Geberorganisationen und Empfängerländern zu verbessern und die Selbstverantwortung lokaler Akteure zu erhöhen (DAC, 1996). 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 (Fues, 2000, S. 6–14).

Diese Ziele der S21-Strategie wurden in die Millenniumserklärung der UN aufgenommen, die auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 in New York unter Anwesenheit von 189 Staats- und Regierungschefs angenommen wurde. Die *Millenniumserklärung* 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 bewirkten, dass in Medien und Öffentlichkeit verstärkt über soziale Sicherungssysteme als Instrumente der Armutsbekämpfung diskutiert wurde. 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 der VN zu den MDGs bestätigt Fortschritte, vor allem bei der Reduzierung der extremen Armut und der Grundschulbildung, aber auch bei der Rechenschaftspflicht der Regierungen. 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 (Vereinte Nationen, 2015).

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 die Zeit nach 2015 zu erarbeiten, die soziale, ökonomische und ökologische Ziele enthalten sollten (United Nations, 2012). 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 ab 2014 die SDGs. Nach einem 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 (und 169 Unterziele) verknüpfen die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit: wirtschaftliche, ökologische und soziale. Die SDGs behandeln u.a. die Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion, die Ungleichheit in und zwischen Ländern, gute Regierungsführung und Herstellung von Frieden, Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit sowie 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“ (Gass & Weinlich, 2015, S. 2), sondern die SDGs gelten für Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer gleichermaßen. Die IZ hat damit eine neue Qualität gewonnen, die auf eine gemeinsame Verantwortung für die globale Entwicklung abhebt.

Neben den Konferenzen zu konkreten sozialpolitischen Themen fanden seit dem Jahr 2003 im Bereich *Aid Effectiveness* mehrere internationale Konferenzen statt, die die internationale Zusammenarbeit zwischen Gebern und Partnerländern und damit Lern- und Diffusionsprozesse beeinflussten. Das DAC der OECD organisierte zwei *High-Level International Forums on Aid Effectiveness* (Rom 2003 und Paris 2005), die zur *Paris Declaration on Aid Effectiveness* führten. Im Mittelpunkt der Konferenzen standen die Stärkung entwicklungspolitischer Kapazitäten und die Harmonisierung der Geber-Prozesse. In der *Paris Declaration* (PD) verpflichteten sich sowohl Geber als auch Partnerländer, eine bessere Wirksamkeit der EZ anzustreben. Die Prinzipien waren a) *Ownership* (die Partnerländer machen *Policies* zu ihren eigen); 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“ (Ashoff, 2008, S. 1). Im Jahr 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 BIP); 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“ (Ashoff, 2008, S. 1), wurde noch während des Treffens ein Netzwerk von Thinktanks aus dem Süden gegründet (*Network of Southern Think Tanks, NeST*), das 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 bedeuten, doch im Rahmen der OECD-DAC-Struktur „funktionierte die Transformation der alten EZ-Architektur nicht“ (Fues & Klingebiel, 2014, S. 2). 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 (Fues & Klingebiel, 2014). 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 bei der Formulierung von Zielen und Strategien im Bereich globaler Sozialpolitik zu beobachten. Nachdem das Thema im globalen Diskurs lange Zeit eine geringe Rolle gespielt hatte, wirken seit der Einführung der MDGs verschiedene sozialpolitische Diskurse und Kampagnen internationaler Akteure in die globale Öffentlichkeit hinein. Vor allem deuten die globalen Diskussionen um Grundbildung, Basisgesundheit, Alterssicherung und monetäre Mindestsicherung (CCTs) auf einen Bedeutungszuwachs sozialpolitischer Themen hin. Auch im Rahmen der internationalen 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.

6.4 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“ (Zürn, 1994, S. 78).

Auch globale Sozialpolitik und in diesem Kontext stattfindende transnationale Lern- und Diffusionsprozesse sind 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“ (Burchardt et al., 2012, S. 17). Die Frage nach der Legitimationsgrundlage internationaler Akteure und nach Macht und Abhängigkeiten der Akteure im Geflecht globaler Sozialpolitik sind 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 bei internationalen Organisationen kann sich u.a. in intransparenten Entscheidungsverfahren bei der 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 (Rittberger et al., 2010, S. 680).

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 dieser Kritik wurden im Rahmen der internationalen Konferenzen zur *Aid Effectiveness* Schritte eingeleitet, symmetrischere Machtverhältnisse herzustellen. Offen bleibt allerdings, ob es den Akteuren globaler Sozialpolitik zukünftig gelingen wird, sich ausreichend zu legitimieren.

6.5 Resümee Kapitel VI: Fortschritte, Probleme und Grenzen globaler Sozialpolitik

Wie das Kapitel 6 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	
Globale Akteure/Institutionen	Output im Politikfeld Sozialpolitik
IOs, Regime/Konventionen	Formulierung von Programmen, Regeln, Normen etc.
IOs, multi- und bilaterale Akteure	Implementierung von Programmen, Erreichung von Zielen
	Erzeugung und Verteilung von Informationen und Wissen bzw. Förderung von Austausch zwischen den Staaten
Quelle: eigene Zusammenstellung	

Einerseits existieren, wie Kapitel 6.2 aufzeigt, zahlreiche Ideen, Normen und (entwicklungspolitische) Ziele globaler Sozialpolitik, bei denen es um Menschenrechte, Armutsbekämpfung, soziale Grundsicherung (Grundbildung, Basisgesundheit, Alterssicherung, monetäre Mindestsicherung) und soziale Inklusion geht. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Probleme der Entwicklungsländer sind die globalen sozialpolitischen Normen, Ziele und Politikempfehlungen allerdings oftmals relativ allgemein formuliert.

Andererseits existieren, wie das Kapitel 6.3 belegt, auf globaler Ebene zahlreiche internationale Akteure, die Ressourcen (Humankapital, Finanzmittel, Informationen) in den Bereichen Armutsbekämpfung, Sozialpolitik und soziale Sicherung haben. Zu den einflussreichsten globalen Akteuren gehören UN-Organisationen (Weltbank, IWF, ILO, UNDP, UNICEF, WHO), regionale Entwicklungsbanken, das DAC der OECD, 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. Weltbank, IWF und regionale Entwicklungsbanken üben darüber hinaus durch ihre Kreditpolitik Einfluss aus.

Insgesamt kann die Vielfalt und das Engagement der globalen sozialpolitischen Akteure positiv bewertet werden. Schifferings und Roth weisen allerdings darauf hin, 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 (Schifferings & Roth, 2007). 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 Kompetenzen, Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten und keine 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 Grundsicherung gebracht, namentlich der Kopenhagener Weltsozialgipfel (1995),

der Millenniumsgipfel (2000) und die Verabschiedung der SDGs im Jahre 2015. Trotz dieser Fortschritte konnte bisher keine internationale Sozialordnung institutionalisiert werden und die Beschlüsse blieben meist völkerrechtlich unverbindlich.

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 „weich“ koordinierter Maßnahmen im Rahmen von Gipfeltreffen und der EZ; 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 mittels eines Ressourcentransfers geht (Deacon et al., 1997, S. 210f.). Auf globaler Ebene werden aber noch immer keine Prozesse globaler Umverteilung bzw. eine ausgewogenere Wohlstandsverteilung, etwa im Rahmen von Weltmarktintegration, angestrebt. Globale Sozialpolitik ist noch entfernt von einer Politik, die auf individuell einklagbaren Rechten beruht.

Nach der Beschreibung der sozialpolitischen Probleme Perus (Kapitel 3) und der Ansätze der globalen Sozialpolitik (Kapitel 6) werden im Folgenden die Ausführungen zu den Theorien (Kapitel 4) und Methoden (Kapitel 5) durch die Analyse des peruanischen Falls konkretisiert.

7 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 die Sozialpolitik 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 vergangenen Jahren stark zugenommen und *Policy Windows* wurden zunehmend von internationalen Gebern zur Sozialpolitik-Beratung genutzt. Wie das Kapitel 3 zeigte, hat die nationale Sozialpolitik Perus einerseits einen großen staatlichen Handlungsspielraum, 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 in globale Politiken wie die MDGs und SDGs eingebettet und der Nationalstaat nimmt aktiv an globalen Gremien und Abstimmungsprozessen teil, z.B. im Rahmen der Paris-Deklaration und SDGs.

Diese zunehmenden Interaktionen zwischen nationaler und globaler Ebene im Bereich Sozialpolitik und die Funktionsweisen von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen, werden im Folgenden am Beispiel Peru erforscht. Es geht um die Fragen: *Welche internen und externen sozialpolitischen Akteure und Institutionen existieren im Fall Peru? Wie nehmen externe Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik Einfluss auf die nationale Politikgestaltung?* Die am Auf- und Ausbau des peruanischen Sozialsystems beteiligten Schlüsselakteure werden identifiziert und auf ihre Ziele, Strategien und Interessen hin untersucht. Nach der Profilbeschreibung der einzelnen nationalen und globalen sozialpolitischen Akteure (Kapitel 7.1 und 7.2) wird im Kapitel 7.3 untersucht, wie globale Impulse auf die nationalstaatliche Sozialpolitik einwirken.

7.1 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 (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 im Gesundheitsministerium (Ministerio de Salud, MINSA) ebenfalls zwei zentrale Säulen der peruanischen Sozialpolitik. Beide Ministerien wurden in den vergangenen Jahren finanziell und politisch gestärkt. Tiefgreifende Reformen, u.a. bei ihrem Personal, sollten die Qualität ihrer Dienstleistungen verbessern und ihre Investitionen effizienter gestalten. 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) weiter dezentralisiert und für Bürger mit geringem Einkommen ausgeweitet werden.

Zahlreiche Interviewte assoziierten das Wirtschafts- und Finanzministerium (Ministerio de Economía y Finanzas, MEF) mit einem starken Akteur öffentlicher Sozialpolitik, da es die 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 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 gefährdete Gruppen (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP). Das Letztere hat seit der MIDIS-Gründung deutlich an Gewicht verloren. Gemäß dem Grundlagengesetz über die Exekutive LOPE (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158) soll das Handeln aller genannten Ministerien eine sozialpolitische Komponente haben. Im Idealfall operieren verschiedene Ministerien zum gleichen Zeitpunkt in bestimmten Interventionsgebieten abgestimmt und gemeinsam (UNSA, s.a.).

Auch die Regional- und Lokalregierungen sind wichtige sozialpolitische Akteure. Seit Beginn des Dezentralisierungsprozesses im Jahr 2002 ist 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 (Banco Mundial & Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2007, S. 58f.).

Wie im Kapitel 3 deutlich wird, ist das MIDIS per Gesetz, gemeinsam mit dem integrierten Technischen Sekretariat des CIAS, die wichtigste koordinierende Instanz zwischen den Ministerien und ihren Sozialprogrammen, die viele Jahre meist 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 Versorgungslücken 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 Schaffung von Einkommen und wirtschaftlicher Autonomie (formelle Beschäftigung), 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 sollen 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 schlagen. 2. Das Vizeministerium für Politik und Soziale Evaluierung mit Generaldirektionen für Politik und Strategie sowie Monitoring und Evaluierung, soll bei sozialen Themen eine Führungsrolle und die intersektorielle Koordination übernehmen. Wie im Kapitel 3.4.3 deutlich wird, hat sich das MIDIS inzwischen sowohl in der peruanischen Öffentlichkeit als auch auf internationaler Ebene stark positioniert.

In Peru gibt es also einen breiten Fächer öffentlicher sozialpolitischer Akteure. 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, steht das Ministerium für soziale Entwicklung und Inklusion (MIDIS) als sozialpolitischer Akteur im Mittelpunkt der folgenden Analyse.

7.2 Externe sozialpolitische Akteure in Peru und ihre (Förder-)Strategien

Schaut man aus der Vogelperspektive auf Peru und die externen Akteure, die sozialpolitisch aktiv sind, so sieht man viele Punkte auf der Landkarte. Vor allem während der 1990er Jahre erhöhte sich die Anzahl externer Akteure. Ohne die Betrachtung der multi- und bilateralen Zusammenarbeit kann 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 übernehmen. 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 Institutionen wie FONCODES, die Sozialprogramme umsetzten. Seit einigen Jahren spielen weitere Organisationen der VN wie das 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 USAID, ACDI, JICA, AECID, BMZ (GIZ, KfW) und die schweizerische Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), unterstützen Peru in der Armutsbekämpfung und sozialen (Grund-)Sicherung. In den vergangenen 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 Arme und deren 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 von Programmen Einfluss auf die peruanische

Sozialpolitik aus. In den 1990er Jahren deckten die internationalen Geber mehr als 50 Prozent der öffentlichen Sozialausgaben ab (Goodman, Morley, Siri & Zuckermann, 1997). Zum Zeitpunkt der Untersuchung agierte die peruanische Regierung im sozialen Sektor weitgehend unabhängig von Krediten und die Bedeutung der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) hatte stark abgenommen (Agencia Peruana de Cooperación Internacional, 2013, S. 30).

Gleichwohl haben zahlreiche externe Akteure ebenenübergreifend starken Einfluss auf die peruanische Sozialpolitik (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Akteure der <i>Multi-Level Social Governance</i> 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	

7.3 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 bekommen konnten.“ Carolina Trivelli, erste Ministerin des MIDIS

Wie im Kapitel 3 ausführlich beschrieben, legte die Regierung Humala einen Plan vor, der darauf abzielte, der gesamten Bevölkerung Zugang zu sozialen Basisdienstleistungen und einem sozialen Sicherungssystem zu geben und die Armut zu reduzieren. Für die Umsetzung schuf die Regierung noch 2011 das MIDIS und bat internationale Akteure um technische Unterstützung. 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 des MIDIS und Unterstützung durch externe Akteure		
Sozialpolitische Bereiche/ Maßnahmen	Unterstützung durch bi- oder multilaterale Geber 2011–2014	Süd-Süd-Kooperation ab 2011 mit ...
Aufbau des MIDIS, Entwicklung und Umsetzung der sozialpolitischen Strategie <i>Incluir para Crecer</i>	Weltbank, IDB, UNDP, FAO, ILO, UNICEF, EU, USAID, JICA, GIZ, ACIDI, AECID, DEZA	Brasilien 2012–2014, Ecuador 2012–2014, Guatemala 2012–2017, Mexiko 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 <i>Pensión 65</i>	Weltbank, IDB, GIZ	
Programm zur Förderung frühkindlicher Entwicklung <i>Cuna más</i>	Weltbank, IDB, UNICEF	
Kooperationsfonds für Sozialentwicklung FONCODES	IDB, FAO, USAID, Weltbank (bis 2013), KfW (bis 2014)	
System zur Bestimmung der Zielgruppe (SISFOH)	Weltbank, GIZ	
Fonds zur ökonomischen 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)

geschaffen, einen aus dem MIDIS und EZ-Agenturen bestehenden Dialograum. Es partizipieren die Weltbank, die IDB, UNDP, FAO, UNICEF, UN Frauen, die EU, sowie die spanische, die belgische, die französische, die schweizerische, die japanische, die kanadische, die amerikanische und die deutsche EZ. Der Ausschuss tagt regelmäßig, um die internationale Geberrunde über die Arbeit 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 Partnern 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 7.3.1 werden die externen EZ-Akteure und die Kooperationsthemen zwischen MIDIS und 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 7.3.2 zeigen wird, eine bedeutende Rolle.

7.3.1 Die Kooperation des MIDIS mit multi- und bilateralen Akteuren

Die Gründung des MIDIS weckte großes Interesse bei nahezu allen internationalen EZ-Akteuren. Wie erwähnt, wurden im ersten Jahr viele Führungspositionen im MIDIS durch Personal aus dem Finanzministerium besetzt und u.a. aufgrund bestehender Arbeitsbeziehungen des ehemaligen MEF-Personals mit den Entwicklungsbanken erhielt das MIDIS gleich nach seiner Gründung intensive finanzielle und technische Unterstützung von der Weltbank und der IDB. Einige sozialpolitische Reformen wurden über Kredite von den Banken finanziert, an denen sich das Land in der Regel mit 20-30 Prozent beteiligte. Das MIDIS arbeitete vor allem mit den Banken zusammen, um technische Beratung zu erhalten. *„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 übernahm, wurde entschieden, alle Programme mithilfe eines *Logframe*¹⁴ gleichzeitig zu reformieren. Bei der Professionalisierung der Sozialprogramme und ihrer Dienstleistungen wurde das MIDIS vor allem von der IDB und der Weltbank unterstützt. „*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 gewährte einen Kredit für technische Hilfe im Bereich sozialer Sicherung über 10 Mio. US\$ sowie einen *Development Policy Loan* (DPL). Der DPL1 (2012–2013) über 45 Mio. US\$ konzentrierte sich auf die Gründung des MIDIS und hatte folgende Ziele: (a) Unterstützung der Institutionalisierung der Verwaltung der Programme unter der Leitung des MIDIS, (b) Schaffung der Grundlagen für eine bessere Wirksamkeit der vom MIDIS umgesetzten Sozialprogramme und (c) Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungssystemen (Banco Mundial, s.a.b). Konkret unterstützte 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) war 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 bestand aus fünf Komponenten: (a) Schaffung von Kanälen für Nutzerfeedback, Entwicklung von Instrumenten zur Planung und für M&E der 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 des Personalwesens und (e) Unterstützung der Projektverwaltung (Banco Mundial, s.a.a).

14 Der Logframe ist eine Methodik, die für die Konzeption, Überwachung und Evaluierung von Entwicklungsprojekten genutzt wird.

Peru verfügte 2011–2016 über einen *Sector Wide Approach* (SWAp) im Bereich der sozialen Sicherung unter Federführung der Weltbank. Die Ziele des SWAp umfassten (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 (Banco Mundial, s.a.c). *„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 begleitete die Weltbank ab 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 wurde zudem in den Bereichen Feedback und Rechenschaftspflicht beraten, denn zu einer Verbesserung der Sozialprogramme trägt naturgemäß auch ein Feedback der Nutzer bei. Technische Hilfe erhielt auch das PAN (strategisches Ernährungsprogramm), das mit dem MEF, der Minimal-Krankenversicherung SIS und JUNTOS kooperiert. Außerdem unterstützte die Weltbank die Dezentralisierungsbemühungen des MIDIS, die Bereiche I (frühkindliche Entwicklung) und V (Schutz der älteren Bevölkerung) der Strategie „Wachstum durch Inklusion“, die Schaffung des Leistungsanreizfonds (FED) und die Verbesserung des Systems zur Erreichung von Haushalten (SISFOH) durch eine umfangreiche Datenbank. Zudem wurde das MIDIS bei der Korruptionsbekämpfung beraten, denn einige Sozialprogramme wiesen hier große Mängel auf. Eine von der Weltbank unterstützte Studie zu PRONAA zeigte z.B., dass das Programm sehr anfällig für Korruption war. PRONAA wurde deshalb eingestellt und von Qali Warma abgelöst. *„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 (IDB, 2014), beriet das MIDIS hinsichtlich der Verbesserung des Managements, des Monitorings und der Evaluierung der fünf Sozialprogramme. In diesem Rahmen förderte sie auch die Teilnahme von MIDIS-Mitarbeitern an internationalen Konferenzen, z.B. im Jahr 2013 an der internationalen Konferenz zu M&E des lateinamerikanischen Monitoring-

und Evaluierungs-Netzwerkes (IDB, s.a.a). Das Programm Cuna Más wurde beim Thema Unterernährung von Kindern unter drei Jahren und Verbesserung der Bereitstellung von Nahrungsmitteln für Kinder durch Gesundheitszentren in ländlichen Gebieten 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) gewährte die IDB technische Hilfe bei der Erstellung von Richtlinien.

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. Des Weiteren 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 Förderung von Leistungsempfängern des Programms JUNTOS. Das Programm Qali Warma wurde in einigen Regionen bei der Personalausbildung zur Verbesserung der Schulspeisungen 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 beriet dazu Akteure auf nationaler und regionaler Regierungsebene sowie aus der Gesellschaft.

Die FAO unterstützte Politiken zur (a) Lebensmittel- und Ernährungssicherheit, (b) Förderung der Familienlandwirtschaft und (c) zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels auf die Lebensmittelproduktion von Kleinbauern. *„Auf der Basis internationaler Erfahrungen macht die FAO das Für und Wider von Politiken sichtbar.“* **10 (C)** Das MIDIS wurde bei der Komponente „wirtschaftliche Inklusion“ der nationalen Strategie *Incluir para Crecer* und beim Programm Qali Warma beraten. Die FAO unterstützte schließlich auch die Validierung kleiner landwirtschaftlicher Programme, z.B. das Programm Mi Chacra Emprendedora von FONCODES.

Darüber hinaus kooperierte 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, bearbeitete das MIDIS mit der Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL). Zum Thema finanzielle Inklusion arbeitete das MIDIS als assoziiertes Mitglied auch im internationalen Netzwerk Alliance for Financial Inclusion (afi) mit.¹⁵

Mit der Europäischen Union kooperierte das MIDIS vor allem zur Reduzierung der chronischen Unterernährung bei Kindern. Im Rahmen eines EU-Haushaltsprogramms wird das Programm JUNTOS seit 2012 bei Bildungsthemen unterstützt.

In der Gründungs- und Institutionalisierungsphase des MIDIS waren bilaterale Geber wie die deutsche GIZ, die kanadische ACIDI, die spanische AECID, die schweizerische DEZA sowie USAID bei Sitzungen des MIDIS anwesend und trugen ihre Positionen vor. 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 unterstützt, darunter die Einführung ergebnisorientierter Haushaltsplanung sowie die Verbesserung der Planung und der M&E-Systeme von Sozialprogrammen. Von 2011 bis 2014 begleitete die GIZ das MIDIS bei der Neuorganisation 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 *Targeting*-Systems 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.

15 <http://www.afi-global.org> (17.03.2016)

„Insgesamt gibt es zwischen den bilateralen EZ-Akteuren eine gute Arbeitsteilung.“ **38 (E)** Aber nach Aussagen zahlreicher Befragter wird eine Geberkoordination und Harmonisierung nach den Kriterien der Paris-Deklaration (vgl. Kapitel 6.3.3), also eine Bündelung der Ressourcen und Instrumente, in Peru im Bereich Sozialpolitik bisher nicht überzeugend umgesetzt. Obwohl es bereits seit 2007 Treffen der sozialpolitisch aktiven multi- und bilateralen Geber gibt, existiert zwischen ihnen keine konsistente Kooperation und Kommunikation, um Effizienzgewinne zu erzielen. Die *Ownership* hingegen, d.h. die Verantwortungsübernahme der peruanischen Seite, wird in der Praxis, zumindest im MIDIS, zunehmend erreicht.

7.3.2 Süd-Süd: 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 Lern-Plattform zu CCTs in Lateinamerika koordiniert. Hier können im Rahmen monatlicher Lerngemeinschaften gemeinsam interessierende Themen angesprochen werden, etwa Konditionierung, Bestimmung von Bezugsberechtigten und Transferleistungen. Spezialisten und Verantwortliche der Programme der Region (Kolumbien, Chile, Brasilien, Mexiko, Panama etc.) tauschen im Rahmen dieser „Lernzentren oder Lerngemeinschaften“ Erfahrungen aus.

In der Süd-Süd-Kooperation sieht das MIDIS eine große Chance, vor allem im Hinblick auf die Zusammenarbeit in der Region, aber auch bei der Kooperation mit den Ländern Asiens (Indien, China etc.). Das MIDIS sucht den Kontakt mit ähnlichen Institutionen und Sozialprogrammen in anderen Ländern, um Erfahrungen auszutauschen und „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 des Südens technische Unterstützung anbietet. In Koordination mit dem Programm „Globale Partnerschaften“ der GIZ ist das MIDIS bestrebt, dieses Angebot auszuweiten. *„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 jüngste Bericht des Iberoamerikanischen Generalsekretariats (Secretaría General Iberoamericana, SEGIB) zur Süd-Süd-Kooperation aus dem Jahr 2015 (Secretaría General Iberoamericana, 2015, S. 41) nennt insgesamt 41 Süd-Süd-Kooperationsprojekte, davon 43,3 Prozent im sozialen Sektor (Secretaría General Iberoamericana, 2015, S. 129), zwischen Peru und iberamerikanischen Ländern. Trotz der Intensivierung der Süd-Süd-Kooperation wird kritisiert, dass die auf peruanischer Seite zuständige Peruanische Agentur für Internationale Zusammenarbeit (APCI), zu deren Direktivat der Vorsitzende des Ministerrates, der Außenminister und ein weiterer Minister gehören, als koordinierende Instanz im Bereich Süd-Süd-Kooperation keine gut funktionierende Einheit ist. APCI hat zwar einen Katalog zu Kooperationsthemen und -leistungen erstellt, die Peru anderen Ländern anbieten kann, aber insgesamt wird APCI von den meisten Befragten als schwacher Akteur wahrgenommen.

Außerdem kooperiert das MIDIS mit der Union Südamerikanischer Staaten (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR), der zwölf südamerikanischen 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 Südamerikanischen Rates für soziale Entwicklung (Consejo Suramericano de Desarrollo Social) des UNASUR im Mai 2015 wurde der Aktionsplan 2015–2017 angenommen, der gemeinsame Ziele und Aktionen zur sozialen Integration definiert.

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 vom 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 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 den 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.

7.4 Resümee Kapitel 7: Das MIDIS und seine externen Kooperationspartner

Um die Interaktionen zwischen globaler und nationaler Ebene im sozialen Sektor Perus zu betrachten, wurden im Kapitel 7.1 zunächst die öffentlichen sozialpolitischen Akteure Perus dargestellt. Neben den finanzstarken Ministerien für Gesundheit und Bildung gehören das Finanz-, das Arbeits-, das Landwirtschafts- und das Wohnungsbauministerium, das Ministerium für Verkehr und Kommunikation, das Ministerium für Frauen und vulnerable Gruppen und die Regional- und Lokalregierungen zu den Akteuren. Als wichtigste koordinierende Instanz zwischen diesen Ministerien existiert seit 2011 das Ministerium für Inklusion und soziale Entwicklung, das im Folgenden im Mittelpunkt der Analyse steht.

Im Kapitel 7.2 und 7.3 wird deutlich, dass zahlreiche externe Akteure auf die Gestaltung der nationalen Sozialpolitik und seit 2011 auf das MIDIS Einfluss nehmen. Unmittelbar nach der MIDIS-Gründung wurden externe Akteure um Unterstützung gebeten. Seither 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 *Targeting*-Systems und der Einrichtung und Umsetzung der Sozialfonds FONIE und FED. In den vergangenen Jahren wurden also ganz unterschiedliche sozialpolitische Impulse aus dem globalen Raum nach Peru getragen und verschiedene externe Akteure kurbelten Diffusions- und Lernprozesse an.

Nach der Betrachtung der internen und externen sozialpolitischen Akteure und ihrer Interventionsbereiche (Akteurskonstellationen) in Kapitel 7 wird in den folgenden Kapiteln die Entstehung und Entwicklung transnationaler Lernprozesse zwischen der nationalen und globalen Ebene rekonstruiert und detailliert dargestellt. Im Mittelpunkt stehen zum einen die Gründe für die Kooperation mit externen Akteuren, zum anderen werden (in Kapitel 8 und 9) drei Lernmechanismen (Zwang/Konditionen, internationale Harmonisierung und Koordination) detailliert am Beispiel des MIDIS untersucht. Bei der Analyse der Akteure, politischen Strukturen, Mechanismen und Instrumente der *Multi-Level Social Governance* (vgl. Tabelle 17) wird auf Literatur und einschlägige Regierungsdokumente zurückgegriffen, aber vor allem werden die Aussagen der 44 Befragten einbezogen.

Tabelle 17: Akteure, Mechanismen und Instrumente einer <i>Multi-Level Social Governance</i>	
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	

8 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 wurden in den Interviews Fragen gestellt: 1. zur Entscheidungsfindung bei den jüngsten sozialpolitischen Reformen, 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 und der Lernprozesse und 7. zur Motivation und zu den Zielen von transnationalen Kooperations- und Lernprozessen.

8.1 Das Vorgehen bei den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen

„Seit vielen Jahren gibt es Kredite der Entwicklungsbanken im Zusammenhang mit sozialpolitischen Reformprogrammen und zahlreiche Experten für Sozialpolitik wurden über diese Kredite finanziert.“ 03 (E)

Die Notwendigkeit für sozialpolitische Reformen und die Komplexität der peruanischen Sozialreformpolitik wird bereits in Kapitel 3.3 deutlich. Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Wahrnehmungen der Befragten bzgl. des Vorgehens bei den sozialpolitischen Reformentscheidungen seit 2011. Es wurde auch gefragt, auf welcher Daten- und Informationsgrundlage die Regierung Reformentscheidungen trifft.

Die Regierung beschloss 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 wurden beträchtlich gesteigert (vgl. Tabelle 2). Aus den Interviews geht hervor, dass große Reformen wie die MIDIS-Gründung und die Erhöhung der Sozialausgaben eine ureigene Entscheidung der Regierung war.

Externe Akteure halfen meist erst bei Reformen des MIDIS, wenn es darum ging, Erfahrungen anderer Länder kennenzulernen oder nationale Widerstände zu überwinden. Im MIDIS gab es zu Beginn zwei wesentliche Ziele: Erstens die Rekrutierung von qualifiziertem Personal. *„Dieses Ziel wird innerhalb der ersten Jahre erreicht.“ 07 (E)* *„Es gibt keine Institutionen als Ausgangspunkt.“ 13 (E)* Deshalb war das zweite Ziel die Schaffung von Institutionen, 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 Normen, Verfahren und Strategien spielten externe Akteure eine wichtige Rolle.

Das MIDIS verfügt inzwischen über zwei Kanäle, um sozialpolitische Reformen durchzuführen: Das Vizeministerium für Politik und Evaluierung formuliert Politiken bzw. messbare sozialpolitische Ziele, an denen sich die an der Bereitstellung von 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 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 Neuorientierung der Sozialprogramme in Peru.“ **02 (C)** „Durch 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 Daten- und Informationsgrundlage der Regierung für Reformentscheidungen werden Diagnosen, Studien und Evaluierungen sozialpolitischer Experten und Daten des Statistischen Bundesamtes Perus (INEI), unter anderem eine ENDES-Umfrage (Nationale Umfrage zu Demografie und Familiengesundheit), genannt. Bei der MIDIS-Gründung hatten 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 umzusetzen, erbat das MIDIS zunächst technische Hilfe von der Weltbank und der IDB, später auch von bilateralen Gebern. „Alle waren an den Reformen interessiert.“ **07 (E)** In die Reformen flossen 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 Reformphasen (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.

8.2 Wirkungen globaler sozialpolitischer Diskussionen auf Sozialpolitik(reformen) in Peru

Im Rahmen dieser Frage sollten die Interviewten zunächst beschreiben, was sie unter „globaler Sozialpolitik“ verstehen, um anschließend zu beurteilen, inwiefern globale Sozialpolitik und globale Diskussionen Wirkungen auf Sozialpolitik(reformen) in Peru haben.

Die meisten Befragten beschrieben globale Sozialpolitik als Ziele, Strategien und Instrumente, um die Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerung auf globaler Ebene zu verbessern. Laut den Befragten sollen im Rahmen von globaler Sozialpolitik globale Prinzipien 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 nannte als erstes die Millenniumsziele der VN als Teil einer globalen Sozialpolitik, die Einfluss auf die peruanischen Reformbemühungen hatte und 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 wurden die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) genannt, die die ökologische Dimension von Nachhaltigkeit berücksichtigen. Neben den MDGs und SDGs wurden verschiedene internationale Übereinkommen und Verpflichtungen zur Bekämpfung der Armut, der Unterernährung, der Kinderarbeit usw. angeführt, die Einfluss auf peruanische Reformen hatten und haben. Auch globale Diskussionen über Mindeststandards und Chancengleichheit wurden als Teil globaler Sozialpolitik erwähnt. Als Beispiele wurde das Engagement der Weltbank im Bereich Chancengleichheit angeführt und die Konzentration von UNDP

und UNICEF auf Ungleichheitsindikatoren. Auch der Fokus auf Rechte (Rechte des Kindes, der Frauen etc.) und die Diskussion um das Recht auf Gesundheit und Bildung wurden genannt. Sie würden in Peru von den entsprechenden Ministerien aufgegriffen.

Zwei Regierungsmitarbeiter verneinten 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 äußerte: *„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 wurde, 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 durch relativ allgemein formulierte Ziele, etwa bei den MDGs, entstehenden Umsetzungsprobleme wurden mehrfach genannt: *„Die MDGs sind sehr deklarativ. Es wurden Länderziele 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 wurden 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 seien die Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt. *„Erst in jüngster Zeit werden internationale Ziele wie die SDGs mit der Beteiligung der Länder entwickelt und im Idealfall werden*

die Agenden der Regierungen berücksichtigt.“ 09 (A) Eine Interviewte hob hervor, dass es künftig vermehrt globale Sozialpolitik geben müsse: „Im Kontext einer internationalen Wirtschaftskrise beispielsweise sollte es Elemente einer globalen Sozialpolitik geben, die an das gekoppelt ist, was die ILO die Untergrenze für den sozialen Schutz nennt.“ 35 (C)

8.3 Die Zusammenarbeit des MIDIS mit internationalen Akteuren

„Die Qualität der Kooperation hängt stark von der Leitung der Internationalen Organisation ab.“ 25 (E)

Wie in Kapitel 7 dargelegt, zielen die Unterstützungsleistungen externer Akteure in Peru in der Regel auf den Aufbau sozialpolitischer Institutionen und die Verbesserung sozialpolitischer Strategien und Instrumente ab. Bis Anfang der 2000er Jahre formulierte die internationale Ebene (vor allem Weltbank, IWF und IDB) oft die konzeptionelle sozialpolitische Ausrichtung und gab die finanziellen Rahmenbedingungen vor. Die nationale Ebene arrangierte sich mit diesem Macht- und Kompetenzverlust. Der Nationalstaat Peru folgte der programmatischen Ausrichtung der Geber und gab mehr oder weniger freiwillig Souveränität ab. In nahezu allen Interviews wurde deutlich, dass dieses Dominanz- und Dependenzverhältnis während der vergangenen beiden Regierungsperioden nicht mehr existierte. *„In der EZ kann man eine andere Einstellung beobachten als noch vor zehn Jahren. Die EZ-Agenturen sehen sich gegenwärtig als Dienstleister; sie 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 die Entscheidungsfindung zwischen dem MIDIS und den externen Akteuren meist in horizontal strukturierten Gesprächen stattfindet. *„In den vergangenen Jahren kam es zu einem horizontaleren Dialog.“ 13 (E)* *„Mit den Banken gibt es regelmäßigen Kontakt und die Beziehungen zur IDB und Weltbank sind hori-*

zontal.“ **27 (E)** „Heutzutage ist das Personal im öffentlichen Sektor in Peru professioneller und die Zusammenarbeit horizontaler.“ **02 (C)**

Das MIDIS gewann in den vergangenen Jahren zunehmend an eigener Politikgestaltungsfähigkeit und bei der Umsetzung politischer Entscheidungen an Gestaltungsoptionen. „Jede internationale Organisation hat einen eigenen Blickwinkel auf das Thema Sozialpolitik, hat 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 des Ministeriums oder ein Managementdokument zu erstellen. Nein, das machen wir schon selbst.“ **19 (E)** Die Agenda und Ziele des MIDIS werden allen EZ-Akteuren im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Ausschusses für Internationale Technische Unterstützung (CATI) vorgestellt (vgl. Kapitel 7.3).

Den allgemeinen inhaltlichen Rahmen für die internationale Zusammenarbeit des MIDIS bildet die nationale Strategie „Wachstum durch Inklusion“. Die Kooperationsthemen werden zwischen dem MIDIS und den einzelnen externen Akteuren festgelegt, 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 gesamten Bereich der frühkindlichen Entwicklung mit der Weltbank zusammen und mit der GIZ vor allem zu speziellen 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 speziellen Themen. „Die Treffen mit den EZ-Akteuren finden meist zu einem bestimmten Thema und auf Initiative des MIDIS statt.“ **25 (E)** Neben diesem Kommunikationsweg gibt es noch den inoffiziellen per E-Mail 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. *„Anfangs waren in 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 wiesen 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 kleine Budgets, in Peru treffen. *„Gerade kleinere 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 die 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 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)** Es werden Verträge ausgehandelt, die die Erwartungen der jeweiligen Entwicklungsbank mit den Plänen des MIDIS in Übereinstimmung bringen. *„Intensive Verhandlungen mit den Banken werden nur abgehalten, wenn ein Kredit im Spiel ist.“* **25 (E)** Zur Aushandlung der Verträge bzw. Festlegung der Kreditbedingungen kommt ein technisches Team der Banken 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)** Für die Planung und Durchführung werden Ziele und Indikatoren festgelegt. Im Falle der IDB gibt es mit der jeweiligen peruanischen Institution einen Arbeitsplan („Politische Matrix“), der das Vorgehen und die Ziele des Vorhabens beschreibt. *„Das Programm Cuna Más hat mit der IDB eine Matrix und die IDB überwacht in*

regelmäßigen Videokonferenzen die Fortschritte. “ **33 (E)** Ein bis zwei Mal im Jahr gibt es 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)** „*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)** Aus den Interviews ging 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 Kooperationsmechanismen und -instrumente. Die FAO hat z.B. das Instrument „Jährlicher programmatischer Rahmen“ als Grundlage der Zusammenarbeit. Es beschreibt die Strategien und Zielgrößen der Zusammenarbeit. Das UNDP hat ein fünfjähriges Kooperationsprogramm mit Peru, das Kooperationsbereiche, z.B. Armut, Dezentralisierung, Millenniumsziele und menschliche Entwicklung, enthält. Zum Programm gehört ein Aktionsplan. „*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 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.

8.4 In welchen Phasen des Politikprozesses findet transnationale Kooperation und 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 5.6 beschrieben, kann transnationale Kooperation und transnationales Lernen in verschiedenen Phasen des Politikprozesses (Problemdefinition, Entscheidungsfindung, Implementierung, 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 dessen Perzeption 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. Überdies führen sie verschiedene Akteure (Universitäten, NGOs, Ministerien) zusammen, um den Wissensaustausch zu fördern und gemeinsam Probleme zu diagnostizieren. *„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 Problemdiagnose 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 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 *Targeting*-Systems. Laut Aussagen der Befragten spielten die Weltbank und die IDB für das *Agenda setting* eine zentrale Rolle und ihr Einfluss auf diverse sozialpolitische Inhalte war groß. Die Interviewten wiesen darauf hin, dass IOs in der Phase des *Agenda settings* wichtige Analytiker und Ideengeber sind, die in den vergangenen Jahren überwiegend über weiche Mechanismen wie transnationale Lernprozesse Einfluss genommen haben.

Die meisten Befragten waren der Meinung, dass seit der MIDIS-Gründung die EZ-Akteure in der Phase des Politikdesigns und der Programmformulierung eine wichtige Rolle spielen. Sie brächten dann internationale Erfahrungen und erfolgreiche Modelle anderer Länder ein. *„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)** *„Beim 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 evidenzbasierten 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 beklagten, 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 nach Aussage vieler Befragter ist die Implementierung dieser Politiken und Programme eine Herausforderung. *„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 beim Agenda setting und bei der Entscheidungsfindung ist wichtig, aber anschließend auch bei 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“ (Benz, 2005, S. 95–96). 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 wurde. „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 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 kooperierte und lernte. „Im MIDIS wird am meisten beim Design, bei M&E und bei der Evaluierung von Sozialprogrammen gelernt.“ **37 (E)** Externe Akteure spielten eine wichtige Rolle beim Überprüfen der Qualität einer *Policy* bzw. eines Programms und fragten nach der Effizienz, Effektivität und Wirkung. Während Evaluierungen oft durch externe Experten erfolgen, wird Monitoring 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 empfahl den externen Partnern künftig über Evaluierungen hinauszugehen und praktischen Rat zur Umsetzung zu geben: *„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)**

8.5 Was wird gelernt und transferiert?

„Die Europäer verkaufen vor allem Instrumente. Wir Peruaner lernen sie, aber wir nutzen sie oft nicht lange.“ **13 (E)**

Wie in Kapitel 4.5 beschrieben, kann Verschiedenes transferiert werden: politische Ziele, Instrumente, Maßnahmen, Programme, Gesetze, Ideologien, Ideen und negative und positive Erfahrungen (Dolowitz & Marsh 1996, S. 350). Der Fall Peru zeigt, dass eine Vielzahl von Zielen, Strategien, Konzepten, Instrumenten, Ideen, Methoden und administrativen Arrangements transferiert wurde. Im MIDIS wurde 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 aufnahm, hatte es noch keine Zuständigkeit für die fünf großen Sozialprogramme. Bis zur Integration der Programme im Januar 2012 wurden 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 wurden vom MIDIS im Dialog mit EZ-Akteuren erarbeitet, vor allem der IDB, der Weltbank und der GIZ. In der Direktion für Monitoring und Evaluierung von öffentlichen Sozialpolitiken und -programmen lernte 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, Programmziele effektiver und effizienter umzusetzen. Der ergebnisorientierte Haushalt wurde mehrfach von den Befragten als erfolgreiches Beispiel für einen gelungenen *Policy-Transfer* genannt. „Inzwischen spricht man in der öffentlichen Verwaltung von Evidenzen und dem ergebnisorientierten Haushalt.“ 02 (C)*

Als weitere wichtige Transfergegenstände wurden 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)*

8.6 Motivation für transnationales Kooperieren und Lernen

„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 für transnationales Kooperieren und Lernen. 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 für transnationales Lernen (*Warum wird von externen Akteuren gelernt?*) sind ähnlich. In beiden Fällen stehen intrinsische Gründe wie Problemdruck, Unzufriedenheit mit bestehenden Lösungen, Zeitdruck und Informationskosten im Mittelpunkt. Legitimationsbeschaffung spielt eine weniger große Rolle. Sowohl die Kooperation mit EZ-Akteuren als auch der Süd-Süd-Austausch

haben meist den Zweck, sozialpolitische Lösungen für interne gesellschaftliche Probleme zu ermitteln. In weitaus geringerem Maß werden extrinsische Gründe genannt, wie Reize von außen, Pflichten aus internationalen Vereinbarungen, Streben nach Konformität oder nach Reputation auf globaler Ebene, Attraktivität eines Politikmodells, *Policy promotion* internationaler Akteure oder funktionale Interdependenz.

8.6.1 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 anfang, den Begriff Armut zu diskutieren und sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen, wurde mit externen Akteuren kooperiert, weil sich das Land mit sozialen Problemen konfrontiert sah und es wenige eigene Fachleute in diesem Bereich gab. *„Der Sozialsektor benötigte aufgrund der Mängel im Bereich Humankapital TZ.“* **36 (A)** Externe Experten halfen die sozialen Probleme zu identifizieren, zu analysieren und nach Lösungen zu suchen. Die EZ war eine Informationsquelle über gute und schlechte Praktiken bei der Formulierung und Durchführung von Sozialpolitiken und -programmen. Es wurde kooperiert, um von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen. *„Man nutzte die Mechanismen der IDB und Weltbank, um Erfahrungen anderer Länder kennenzulernen.“* **14 (C)**

Aus den Interviews geht hervor, dass in der vergangenen Dekade der interne sozialpolitische Problemdruck und die politische Nachfrage entscheidende Faktoren waren, warum Peru sozialpolitische Maßnahmen einleitete und mit externen Akteuren zu sozialpolitischen Themen kooperierte. Im Kapitel 3.3 (zum Reformbedarf) wurde bereits aufgezeigt, dass zum Zeitpunkt der Schaffung des MIDIS sozialpolitischer Problemdruck von großer Bedeutung war. Es herrschte Unzufriedenheit mit bestehenden

sozialpolitischen Lösungen und mit einigen Problemen sah sich der Staat überfordert. Da es wenige eigene Erfahrungen gab, brauchte man Know-how sowohl internationaler Organisationen als auch anderer Länder. *„Es war eine enorme Herausforderung, Strategien für ein so komplexes Thema zu erarbeiten.“* **21 (E)** In der Gründungsphase nutzte das MIDIS-Personal die EZ, um mit Fachleuten aus anderen Ländern zu sprechen, die Erfahrung im Aufbau eines Sozialministeriums und im Design nationaler Sozialpolitiken hatten. Viele multi- und bilaterale Organisationen zeigten im Rahmen von FZ und TZ Möglichkeiten auf. *„Das MIDIS nutzte die Chance, 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 mitzugestalten.“* **38 (E)**

Die Regierung Humala strebte nach sozialer Inklusion und in den Phasen der Planung und Umsetzung dieser Politik wurden 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 kooperierte mit externen Akteuren, um Strategien für eine wirksame Erreichung von Ergebnissen zu entwickeln und die Sozialprogramme zu perfektionieren. *„Für Peru sind Fachleute interessant, die sich mit speziellen Themen auskennen, z.B. der Koordination des ergebnisorientierten Haushalts mit verschiedenen Sektoren und Regional- und Lokalregierungen.“* **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 bei 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 null und drei 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 halfen 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 war auch an Erfahrungen 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 vorausszusehen und im Reformverlauf Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.*“ **19 (E)** Es wird also auch gelernt, um Fehler zu vermeiden und wirkungslose Maßnahmen 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 wurde auch bei der Validierung von Strategien, Methoden etc. gebraucht. Seit 2011 werden viele Evaluierungen mit Experten der IDB und der Weltbank durchgeführt.

Einige Befragte wiesen 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)**

Gründe für die Kooperation mit Externen waren außerdem Zeitdruck, der Wille Informationskosten zu reduzieren und 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 wurde darauf hingewiesen, dass die systematisierten Erfahrungen der IOs halfen, 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 spielte die Weltbank eine Hauptrolle, denn sie stellte schnell Mittel bereit und ermöglichte einen flexiblen Zugang zu Know-how. Obgleich das MIDIS die nötigen Gelder zur

Verfügung hatte, zählte 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 erlaubte aufgrund starrer Regelungen keine schnelle Auftragsvergabe. Externe Fachleute unter Vertrag zu nehmen, erforderte 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 US\$ direkt unter Vertrag nehmen können oder die GIZ für bis zu 25.000 US\$, wird der Staat das nutzen, sobald er die Gelegenheit dazu hat.*“ **09 (A)** Aus dieser Sicht gab es einen starken Anreiz, EZ in Anspruch zu nehmen. „*Das ist auch eine Form, die EZ zu nutzen.*“ **11 (C)** Allerdings seien nicht alle EZ-Akteure schnell und flexibel. „*Einige EZ-Akteure müssen Ausschreibungen durchführen und haben nicht die Flexibilität, schnell Aufträge zu vergeben.*“ **25 (C)** Ein Interviewpartner sah in der Kooperationsbereitschaft Perus ein nüchternes Kalkül: „*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 Finanzier seiner Sozialpolitik. Je mehr Ressourcen ein EZ-Akteur zur Verfügung hatte, desto wichtiger wurde er.*“ **35 (C)**

Einige Befragte wiesen darauf hin, dass die Begleitung durch Externe wie die Weltbank oder die IDB helfen kann, die Kontinuität von Politiken und Institutionen über die Amtszeit einer Regierung hinaus zu sichern. „*Die Konsolidierung [des MIDIS] 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 hinausreichten, verschuldete.*“ **14 (C)** Die Regierung nahm FZ in Anspruch, weil sie so garantieren wollte, dass der eingeschlagene Weg unabhängig von politischen Veränderungen fortgesetzt werden würde. „*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 wurde einerseits also aufgrund des schnellen, flexiblen Zugangs zu Ressourcen kooperiert, andererseits, weil über EZ die Fortführung von Programmen über Legislaturperioden hinaus erwartet werden konnte. „Es geht um Schnelligkeit, Flexibilität und um den Schutz, den die IZ bietet, um eine Politik oder ein Programm nachhaltig zu machen. “ 37 (E)

Schließlich diente die Kooperation mit externen Akteuren auch der Legitimierung politischer Reformen und Maßnahmen. Peruanische Politiker nutzten die Erfahrungen anderer Länder oder die Unterstützung von EZ-Agenturen, die zum jeweiligen Thema bereits Erfahrung besaßen oder auf Evidenzen hinweisen konnten, 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 Reaktion auf Kritik und rechtfertigte sich mit dem Hinweis: „Ich mache das nicht im Alleingang, ich kooperiere mit den EZ-Agenturen.“ 25 (E) 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 wahlpolitische Nutzung der Sozialausgaben, vor allem über die Sozialprogramme, in den peruanischen Medien kritisiert wurde, nutzte 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 wurden unpopuläre Entscheidungen, etwa die Schließung des Programms PRONAA, internationalen Akteuren angelastet, um weniger politische Verantwortung übernehmen zu müssen. Einige Vertreter von IOs sahen in der innenpolitischen Legitimation von sozialpolitischen Maßnahmen keinen starken Kooperationsgrund: „*Das MIDIS hat die technische Kapazität und die Legitimität, seine Projekte durchzuführen. Es benötigt 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, ‚Welche schönen 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 schwachen nationalen Organisationen bestimmt die Führungsperson und keiner sagt, wenn er sich irrt. Deshalb braucht man externe Experten, die die Dinge aussprechen.*“ **09 (A)**

8.6.2 Extrinsische Gründe für Kooperation mit externen Akteuren

Inzwischen 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 wurde die Kooperation auf den Druck externer Akteure oder Institutionen zurückgeführt. Lediglich aus der Region gab es gegenüber dem MIDIS einen gewissen Druck, seine Funktion als federführendes Ministerium besser wahrzunehmen. „*Bei einem Treffen mit Kollegen in Kolumbien sagten sie uns, dass wir selbstbewusster sozialpolitische Leitlinien an Institutionen weitergeben sollten.*“ **37 (E)**

Häufig wurden hingegen als extrinsische Gründe für Kooperation mit Externen die im Rahmen von Krediten eingegangenen Verpflichtungen 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. 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 setzen möchte (Furcht vor Reputationsverlust). Vor allem am Anfang nutzte 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 trugen. 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“ (Holzinger & Knill, 2005, S. 783), spielte 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 vergangenen Jahren entstanden neue politische Räume zum gemeinsamen Lernen 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 wiesen darauf hin, dass inzwischen eine Wechselwirkung zwischen Modellnehmer und -geber existiert. *„JUNTOS lernt(e) viel von anderen Ländern, aber bei 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 wurde 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 sich international zu positionieren und einige Externe sind daran interessiert, das CCT-Modell am Leben zu erhalten.“ 29 (E) Zudem wurde mit Externen kooperiert, „weil man sich mit anderen Ländern vergleichen will, z.B. hinsichtlich der sozialen Zielerreichung (MDGs).“ 11 (C)

Einige Befragte nannten auch die internationalen Vereinbarungen zur Wirksamkeit der EZ (Paris-Deklaration, Busan, Accra etc.) als motivierende Faktoren.

8.7 Resümee Kapitel 8: 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)

In Kapitel 8.1 wird deutlich, dass große Reformen, z.B. die Gründung des MIDIS oder die Erhöhung der Sozialausgaben, überwiegend auf Entscheidungen der nationalen Regierung zurückzuführen sind. Nach der Gründung des MIDIS stellten EZ-Agenturen TZ und FZ zur Institutionalisierung des MIDIS bereit. Es ging um konkrete sozialpolitische Reformen und die Erarbeitung von Normen, Verfahren, Strategien und Instrumenten. Externe halfen u.a. dabei, Erfahrungen anderer Länder kennenzulernen. Im Vizeministerium für Politik halfen verschiedene externe Akteure bei der Erarbeitung der nationalen Strategie *Incluir para Crecer*, der Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten und der Verbesserung der intersektoriellen und ebenenübergreifenden Koordination. Das Vizeministerium für soziale Dienstleistungen wurde vor allem bei der Evaluierung und Verbesserung seiner Sozialprogramme von bi- und

multilateralen Akteuren begleitet. Bei der Erarbeitung der Reformvorhaben nutzte das MIDIS sowohl lokale als auch internationale Erfahrungen. Grundlage der Reformen waren 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 Sozialpolitikreformen in Peru (Kapitel 8.2) wurde deutlich, dass der Begriff der „globalen Sozialpolitik“ für viele Befragte nicht eindeutig ist. Der Terminus wurde zwar mit globalen Strategien, Instrumenten und Zielen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten Bevölkerung auf globaler Ebene und mit internationalen Akteuren wie den VN in Verbindung gebracht, aber gleichzeitig wurde in nahezu allen Interviews eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Inhalte und Ziele einer globalen Sozialpolitik deutlich. Die meisten Interviewten führten die MDGs und SDGs als Beispiel für globale Sozialpolitik an und bestätigten eine Wirkung dieser globalen Ziele auf peruanische Reformen. Daneben wurden verschiedene internationale Übereinkommen und Verpflichtungen zur Bekämpfung der Armut, der Unterernährung, der Kinderarbeit sowie Rechte (Rechte des Kindes, der Frauen, Behinderter, das Recht auf Gesundheit und Bildung) angeführt, die Einfluss auf peruanische Reformen hatten. Laut Aussagen der Befragten beeinflussten diese globalen sozialpolitischen Ziele vor allem über die TZ internationaler Organisationen, oft der VN, die Diskurse, Gesetze und Maßnahmen Perus. Kritisiert wurde an globalen sozialpolitischen Zielen, dass sie häufig sehr allgemein sind, meist keine Umsetzungsstrategien enthalten und zu wenig partizipativ erarbeitet werden.

Bei der Frage nach der Zusammenarbeit des MIDIS mit externen Akteuren (Kapitel 8.3) gingen die meisten Befragten zunächst auf die Veränderungen der Zusammenarbeit in den vergangenen beiden Dekaden ein. Während die internationale Ebene (vor allem Weltbank, IWF und IDB) bis Anfang der 2000er Jahre oft die konzeptionelle Ausrichtung und finanziellen Rahmenbedingungen der Kooperation definierte, orientieren sich externe Akteure inzwischen 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 und Ziele werden zwischen dem MIDIS und einzelnen externen Akteuren ausgehandelt. Die Entscheidungsprozesse zwischen dem MIDIS und externen Akteuren verlaufen in der Regel horizontal.

Aus Kapitel 8.4 geht hervor, dass bi- und multilaterale Organisationen in Peru vor allem auf sozialpolitische Probleme aufmerksam machten (*Agenda setting*), Lösungsvorschläge unterbreiteten (Design von Politiken, Programmen, Instrumenten etc.) und bei der Politikgestaltung und Evaluierung mitwirkten. Die meisten Befragten waren der Meinung, dass externe Akteure vor allem in den Phasen des Politik- bzw. Programmdesigns und bei Evaluierungen eine wichtige Rolle spielen. Kritisiert wurde, dass externe Akteure bisher wenig bei der Umsetzung von Sozialpolitiken und -programmen (auch auf subnationalen Ebenen) beraten, obwohl in dieser Phase des Politikprozesses deutliche Schwächen sichtbar seien.

Kapitel 8.5 zeigt auf, dass unterschiedliche Ziele, Strategien, etc. im Rahmen transnationaler Kooperation gelernt bzw. transferiert werden. Externe Akteure nehmen vor allem durch internationale Ziele, Konzepte, Ideen, Instrumente und administrative Arrangements öffentlicher Sozialpolitik Einfluss auf sozialen Wandel. Als erfolgreiche Beispiele für *Policy-Transfer* wurden neben den einflussreichen MDGs und SDGs die Instrumente zur Planung, zum Monitoring und zur Evaluierung von Sozialpolitiken und -programmen genannt, daneben die evidenzbasierte Prozessgestaltung, der ergebnisorientierte Haushalt und der Fokus auf Rechte.

Bei der Frage nach den Motiven für eine Kooperation mit externen Akteuren wurden unterschiedliche Motive deutlich. Während Anfang der 1990er Jahre vor allem kooperiert wurde, weil sich das Land mit sozialen Problemen und hohen Armutsraten konfrontiert sah und es wenige erfahrene Fachleute in diesem Bereich gab, spielen inzwischen intrinsische Gründe wie 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 stellten schnell und flexibel Ressourcen zur Verfügung, zum Beispiel um erfahrene internationale Experten nach Peru zu holen, während in Peru die Auftragsvergabe an Experten aufgrund einer komplexen Rechtslage sehr langwierig war. Des Weiteren wurde kooperiert, um die Nachhaltigkeit der Reformen über die Amtszeit einer Regierung hinaus zu sichern. Kredite der Weltbank und der IDB beispielsweise sind mit Verpflichtungen verbunden, die meist über eine Regierungsperiode hinausreichen. Das MIDIS nutzte zudem die internationale Kooperation,

um auf Evidenzen hinweisen zu können und seine Politik zu legitimieren. Extrinsische Impulse für Kooperation spielen inzwischen keine allzu große Rolle mehr. Lediglich die internationalen Vereinbarungen zur Wirksamkeit der EZ (Paris, Busan, Accra) wurden als motivierende Faktoren genannt. Daneben war auch das Streben nach Anerkennung auf internationaler Ebene von Bedeutung, weil sich das neue Ministerium nach seiner Gründung international gut positionieren wollte. Derzeit spielt die funktionale Interdependenz eine motivierende Rolle. Das Armutproblem und das Problem der sozialen Sicherheit werden als grenzüberschreitende Probleme wahrgenommen, die der Nationalstaat durch enge Kooperation mit anderen Ländern zu lösen versucht.

Da extrinsische Gründe eine deutlich schwächere Rolle bei der Kooperationsmotivation spielten als intrinsische, kann davon ausgegangen werden, dass der interne Reformdruck und das Reformklima maßgeblich die Kooperation bzw. die transnationalen Diffusions- und Lernprozesse beeinflussten. Je grösser der interne Problemdruck und je notwendiger Reformen erschienen, desto eher waren die nationalen Akteure bereit, mit anderen Staaten zu kooperieren und von anderen Nationalstaaten oder internationalen Organisationen zu lernen.

Nachdem im Kapitel 8 mit Hilfe der kausalen Rekonstruktion politischer Entscheidungsprozesse kausale Zusammenhänge in der sozialpolitischen Reformpolitik Perus aufgedeckt wurden, werden in Kapitel 9 die drei Lernmechanismen Zwang/Konditionen, internationale Harmonisierung und Kommunikation überprüft, um anschließend aus Kapitel 8 und 9 detailliertere Schlussfolgerungen für die Relevanz und die Wirkungen von transnationalem Lernen im Kapitel 10 zu ziehen.

9 Überprüfung transnationaler Lernmechanismen am Beispiel Peru

Um herauszufinden, wie externe Akteure oder Institutionen die Ausrichtung der peruanischen Sozialpolitik 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 im Theorieteil Kapitel 4.6 ausführlich vorgestellt wurden. Es geht darum, sämtliche vorstellbaren Einflusswege, von der freiwilligen Übernahme von Politikmodellen, über Ausbreitungsprozesse infolge von internationalen Harmonisierungen, bis hin zu direktem Zwang internationaler Organisationen zu untersuchen. Zur Rekonstruktion der Mechanismen werden neben der Literaturanalyse die 42 Interviews genutzt.

9.1 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. In den vergangenen Jahren kamen 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 kennenzulernen, 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 wurde. Wie in Kapitel 4.3.4 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)zugestalten“ (Messner, 2001a, S. 29) (vgl. Kapitel 4), dann kann in globalen Prozessen durch Kooperation Macht organisiert werden. Es gibt dann Akteure, die an Macht gewinnen und Akteure, die an Macht verlieren. Auch die Frage, inwiefern Machtasymmetrien in Kooperations-

prozessen 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 auf internationalen Treffen zum Thema *Aid Effectiveness* wiederkehrend diskutiert (Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011). In vielen Interviews wurde deutlich, dass die Ergebnisse dieser Treffen Wirkungen auf die Kooperationspolitik der zuständigen peruanischen Agentur für Internationale Zusammenarbeit (APCI) hatten: *„Heute werden in Peru Zwang und Konditionierung kritisiert, und nach Paris, Accra und Busan hat sich diese Praxis sehr gemäßiggt. APCI arbeitet weiterhin an diesen Themen.“* **34 (E)**

In nahezu allen Interviews wurde 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“ (Betz, 2004, S. 28) besteht im peruanischen Fall nicht länger. Die Interviews bestätigten, dass Zwang oder Konditionen globaler Akteure bei transnationalen Kooperationsprozessen kaum eine Rolle spielen. Der Entzug von Mitteln internationaler Geber führt inzwischen nicht mehr zu einer Politikänderung bzw. konformen Verhalten.

In den 1990er Jahren, als Peru wirtschaftlich und politisch instabil und in schlechter Verfassung war, unterwarf sich nach Aussagen nahezu aller Befragten das Land den Vorgaben der EZ-Agenturen und multilateralen Organisationen. Als die Regierung Alan García während ihrer ersten Amtszeit (1985–1990) von einer Reihe von Problemen (Korruption, Terrorismus usw.) heimgesucht wurde, versprachen IWF, Weltbank und IDB Ländern wie Peru die Eingliederung in die internationale Wirtschaft über SAPs. Viele Reformen in Peru wurden 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, 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 stattfand. Erst mit der Festigung der Wirtschaft und des Staatsapparates änderte sich diese Situation, und die Beziehungen zwischen Peru und externen Akteuren wurden horizontaler. Die Aussagen der Befragten machen deutlich, 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 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) „Seit einigen 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 wurde 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 Kooperationsphase, 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. US\$ (siehe Kapitel 7.3), 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, es handelt sich z.B. um eine 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. dem 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 im Untersuchungszeitraum gering war 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)* Das Land kann die Konditionen mit den Banken daher mittlerweile aushandeln. 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 wiesen 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 wurde 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 bemerkten, dass Externe inzwischen zwar keine Reformen mehr aufzwingen, aber über finanzielle Mittel und Wissen noch immer politische Sichtweisen importierten und internationale Moden, globale Agenden und Ideen verbreiteten. „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 eingewirkt haben und einwirken, z.B. die Mode ‚Effizienz‘, weshalb viel Wert auf Targeting und Haushaltsmanagement gelegt wurde, oder die Mode ‚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 wies darauf hin, dass auch peruanische Experten, die durch 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)**

9.1.1 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 führten die meisten Befragten die mit den SAPs in Zusammenhang stehenden Reformen der 1990er Jahre an und nannten Beispiele aus dieser Zeit. Ein ehemaliger Bildungsminister schilderte seine persönlichen Erfah-

rungen: „Die Weltbank zwang früher ihre Ideen auf. Ich nannte das Helikopter-Kooperation, denn sie kamen angefliegen, 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 erwähnte 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 im Sinne der Weltbank.“ **05 (E)** In diesem Zusammenhang wurde angemerkt, dass „einige Beschlüsse von JUNTOS von multilateralen Organisationen blockiert wurden, z.B. genehmigte der JUNTOS-Vorstand eine Baseline mit entsprechendem 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 wurde auch kritisiert, dass im Rahmen von Programmkrediten, z.B. für Reformen des Arbeits- oder des Bildungsmarktes, gelegentlich Indikatoren formuliert wurden, die für die Involvierten unmöglich zu erreichen sind. „Beim Sektoransatz (Sector Wide Approach), der von der neuen Regierung Humala formuliert wurde, wussten die zuständigen Personen z.B. nicht, was mit JUNTOS machbar ist und es wurden Ziele formuliert, ohne die Realität zu kennen.“ **27 (E)**

9.1.2 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 berichteten von einer früheren Abhängigkeit von internationalen Gebern, die zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr existierte. 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 zum Untersuchungszeitpunkt, zu dem Peru makroökonomisch stabil war und über eigene Mittel verfügte. Wie weiter oben ausgeführt, hatten sich die Machtverhältnisse zwischen nationalen und internationalen Akteuren verändert. Das Land war nicht mehr auf diese Beziehungen angewiesen

und „*weder wirtschaftlich noch politisch abhängig*“. **07 (E)** Im Gegenteil, zu Beginn der Legislaturperiode (2011–2016) evaluierte und analysierte das MIDIS zunächst intern und unabhängig die Sozialpolitik und wendete sich erst später der EZ zu. Vor allem MIDIS-Mitarbeiter begründeten 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)**

9.1.3 Machtasymmetrien im Rahmen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse

Aus den Interviews geht hervor, dass zum Untersuchungszeitpunkt schwache Machtasymmetrien bzw. Dependenzverhältnisse zwischen internationalen und nationalen Akteuren existieren. Einige nationale Akteure versuchen weiterhin die Erwartungshaltung der bi- und multilateralen Geber zu erfüllen und mitunter werden Politikkonzepte oder Strategien so formuliert, dass der Zufluss externer Ressourcen gesichert ist, aber grundsätzlich hat sich Peru in den vergangenen Jahren stark emanzipiert. Man kann daher von harmonischen Interaktionen zwischen nationaler und internationaler Ebene und einen freiwilligen Transfer von Ideen und Modellen zwischen den Ebenen ausgehen. Internationale Organisationen setzen bei ihrer Beratung meist kommunikationsbasierte, weiche Instrumente ein, die nicht auf Zwang oder Konditionen beruhen. Nur wenige Befragte waren der Ansicht, dass „*im MIDIS am Ende meist der EZ-Akteur mit dem größten Budget den größten Einfluss hat.*“ **35 (C)** Mehrere Befragte wiesen hingegen darauf hin, dass bi- und multilaterale Geber auch ohne finanzielle Anreize die Ausrichtung der Politik mitbestimmen können und weiche Instrumente wie Empfehlungen und Wissenstransfer sehr einflussreich sein können. Die Interviews bestätigen damit Messners Annahme (vgl. Kapitel 4.3.4), 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“ (Messner, 1995, S. 212).

Einige Interviewte wiesen auf den wichtigen Aspekt hin, dass interne politische Entscheidungsprozesse 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 organisierte Gruppe (z.B. MCLCP) aktiv in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden. An den internen politischen Entscheidungsprozessen wird deutlich, dass die Mehrebenenverflechtung nicht frei von Machtstrukturen ist.

Aus dem Kapitel 9.1 geht hervor, dass sich der Nationalstaat Peru in Interaktionsprozessen mit globalen Akteuren seit einigen Jahren nicht mehr zur Übernahme von *Policies* gezwungen sieht. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den Interaktionsprozessen zwischen Peru und Externen das Gegenüber als gleichwertiger Partner gesehen und ein fairer Interessenausgleich angestrebt wird.

9.2 Internationale Harmonisierung/internationale Verpflichtungen

„In Peru werden Dinge diskutiert, die mit dem übereinstimmen, was im Rahmen der globalen Sozialpolitik diskutiert wird, aber man wird es peruanische Sozialpolitik nennen.“ 08 (A)

Wie in Kapitel 4.5 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“ (Dolowitz & Marsh, 2000, S. 15). Der Grad der Harmonisierung hängt zum Beispiel von den Entscheidungsregeln und Verfahren zwischen den nationalen und internationalen Akteuren ab. Für den gesamten lateinamerikanischen Kontinent bestätigte die CEPAL 2015 einen enormen Einfluss der Menschenrechte, der ILO-Konventionen und der MDGs auf die Sozialpolitiken der Länder (CEPAL, 2015, S. 93). Im Folgenden wird

detailliert analysiert, inwiefern sich die peruanische Regierung bei der Sozialpolitik- und Programmformulierung und Implementierung an internationalen Diskussionen, Normen etc. orientiert.

9.2.1 Der Einfluss globaler sozialpolitischer Themen auf Peru seit den 1990er Jahren

„In den vergangenen 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 nutzte die peruanische Zivilgesellschaft aktiv diesen globalen Referenzrahmen. Die Bedingungen waren damals günstig, da der Vorsitzende des Ministerrats der Übergangsregierung von Valentín Paniagua (2000–2001), Javier Pérez de Cuéllar, mit diesem internationalen Kurs assoziiert wurde und sich auch selbst damit identifizierte. Die Formulierung der MDGs im Jahr 2000 war für Peru ein Meilenstein. Der Dialograum im Kampf gegen die Armut (MCLCP), ein Zusammenschluss staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen, der Anfang 2001 entstand, nahm die Inhalte der Millenniumserklärung in seinem ersten Grundsatzdokument, der Sozialcharta, auf. In den folgenden Jahren wurden die MDGs für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure zur Referenz. So auch für die Regierung Toledo (2001–2006): *„Als wir gerade anfangen, unsere internen Probleme zu lösen, tauchten die MDGs auf, und wir nutzten diese Indikatoren als Referenz zur Lösung unserer Probleme.“ 22 (E)* Die MDGs halfen 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 wurde Referenzland für die Umsetzung der MDGs. Ein erster von der peruanischen Universidad del Pacífico verfasster Bericht kam zu dem Ergebnis, dass Peru die MDGs nicht erreichen werde. *„Die jährlichen Fortschrittsberichte waren wichtig und die Umsetzung der MDGs wurde zum Maßstab für das M&E der Sozialpolitik.“ 25 (E)* Von Seiten der

Medien bestand Druck, die Leistung der Regierung über die Erreichung der MDGs zu messen. Einerseits unterstützten EZ-Akteure wie das 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 wurde, dass *„die MDGs auch Orientierung für die Kooperation zwischen lateinamerikanischen Ländern gaben und ein Benchmarking zwischen den Ländern verpflichtete die einzelnen Länder, konkrete Ziele festzulegen.“* **15 (E)** Neben den MDGs wurde auch der vom UNDP seit dem Jahr 1990 jährlich herausgegebene Human Development Report als Dokument mit Signalwirkung beschrieben.

Einige Befragte bemerkten, dass in den vergangenen 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 *„Armutreduzierung und Anstieg des Wohlstandsniveaus für die Menschheit“* und zum *„Umgang mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen“* bspw. sei von Peru kaum aufgegriffen worden. *„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 gab es eine akademische Diskussion über die Verbindung der globalen Sozialpolitik mit globaler Wirtschafts- und Umweltpolitik, aber das Thema wurde 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.

9.2.2 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 wurden von den Befragten am häufigsten die MDGs und die Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) genannt. *„Der Diskurs in Peru ist sehr durch die MDGs und SDGs geprägt.“ 08 (A)* In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass die MDGs und SDGs als Orientierungsrahmen für Peru dienen, dass diese Verpflichtungen aber auf Freiwilligkeit beruhen und es Peru freistehe zu entscheiden, 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 für Propaganda genutzt.“ 35 (C)*

Seit 2014 spielen die Post-Millenniumsziele (SDGs) in Peru eine bedeutende Rolle im sozialpolitischen Diskurs. Das federführende peruanische Außenministerium gründete Anfang 2014 einen Ausschuss und arbeitete mit der APCI, den Ministerien und der Zivilgesellschaft an einer internen Agenda für die SDGs. Dafür wurden eine Reihe von Workshops mit den Ministerien und einem repräsentativen Teil der Zivilgesellschaft, z.B. der MCLCP und der ANGR (Versammlung der Regionalpräsidenten), durchgeführt. Die Agenda mit einigen innovativen Themen koordinierte 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 Rente für Menschen mit Behinderungen, die Bekämpfung des Analphabetismus usw.“* (Der Interviewte war im Mai 2014 anlässlich der Abstimmung der lateinamerikanischen Länder zu den SDGs in Mexiko). **05 (E)** *„Peru*

begegnete bei der Formulierung der SDGs Herausforderungen: einerseits sollte es als modernes Land z.B. Indikatoren zum demografischen 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 (CEPAL) mit allen Mitgliedsstaaten im Mai 2014 stellte Peru seine Fortschritte im Bereich der SDG-Agenda vor.¹⁶ „*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 wurden von den Befragten globale Initiativen der VN in den Bereichen Gender, Gewalt gegen Frauen, Umwelt- und Klimaschutz, Kinder- und Jugendschutz als relevante internationale 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 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 Kinder- und Frauenrechten und die Übereinkommen mit der ILO. Beim Schutz von Kindern und der Prävention chronischer Unterernährung und Anämie folgt das MIDIS nationalen 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 wurde auch die globale Initiative *Scaling Up Nutrition* (SUN) der VN genannt, die 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)**

16 Informationen findet man auf der Webseite des Außenministeriums: RREE (Ministerio de Relaciones Exteriores), s.a.

Das MIDIS greift seit seiner Gründung auch andere Inhalte der globalen sozialpolitischen Debatte auf, z.B. das Thema soziale Ungleichheit. *„Nachdem die Weltbank lange Zeit Ziele zur Armutsreduzierung verfolgte, widmet sie sich nun auch dem Thema soziale Ungleichheit. Peru hat dieses Thema aufgegriffen und betont 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 bewerteten 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 wurde 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 die Reduzierung der Unterernährung von Kindern zur Priorität wurde. *„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 2014 die Zahlen zur Unterernährung in einigen Regionen wieder anstiegen, erhöhte der Staat umgehend die Mittel zur Bekämpfung von Unterernährung und Anämie und leitete Maßnahmen ein, um Rückschritte in Bereichen zu vermeiden, in denen bereits Erfolge erzielt worden waren.

Einige Befragte (7) bezweifelten offen die Einhaltung internationaler Abkommen auf nationaler Ebene und wiesen auf Probleme der Umsetzung hin. *„Peru ist eines der Länder, das nahezu alle internationalen Abkommen unterzeichnet hat, aber das Land ist nicht sehr sorgfältig, wenn es um die Einhaltung geht. Zudem gibt es beim Monitoring und bei der Evaluierung 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 Regierungsgagenda. 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 wurde kritisiert, dass Peru Schwierigkeiten 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 wurde die ILO-Empfehlung 202 zum sozialen Basisschutz, *Social Security for all*, angeführt, die zwar wahrgenommen werde, aber keine große Bedeutung für die Sozialpolitik besitze. Die meisten internationalen Abkommen führten zwar zur Formulierung politischer Dokumente und Pläne, aber bei den Plänen handelte 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 von 2014 brachte einige Schwächen bei der Umsetzung internationaler Abkommen ans Licht (UNDP, 2014). Im Zusammenhang mit der Umsetzung wurde auch kritisiert, dass es den IOs an Überwachungskapazitäten und Instrumenten zur Schaffung von Anreizen für Staaten mangelt, internationale Verpflichtungen einzuhalten.

Einige Befragte bemängelten, dass bisher wenige internationale Abkommen zwischen globaler und nationaler Ebene verhandelt wurden. Meist würden internationale Ziele und Verpflichtungen global festgelegt und den Nationalstaaten werde dann aufgegeben, die Politikvorgaben umzusetzen. Partizipationsmöglichkeiten spielten 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 Consensus 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 wurde 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 seien. *„Die MDGs*

z.B. zeichnen sich durch eine eigene Sprache aus, die nur eine begrenzte Personengruppe erreicht.“ **28 (E)** Mit der Formulierung der SDGs werde es auch wichtiger, kreative Anpassungsmechanismen internationaler Abkommen und Ziele zu haben. Es wurde angeregt, dass diese zukünftig eine noch größere Rolle spielen sollten.

9.2.3 Welche formellen Regeln bestimmen die Beziehungen zwischen Peru und Externen?

Externe Akteure schließen mit Peru Vereinbarungen ab, um auf die Sozialpolitik Perus Einfluss nehmen zu können. Auch von peruanischer Seite aus muss jede vertragliche Beziehung mit einem Staat oder einer internationalen Organisation durch ein Abkommen oder eine Rahmenvereinbarung formalisiert werden, die die Grundzüge 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 hängen vom jeweiligen externen Akteur ab.

Sowohl die Weltbank als auch die IDB haben ein Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit mit Peru geschlossen, zu einzelnen Projekten werden Ziele und Arbeitsbereiche vereinbart. Darüber hinaus werden Kreditvereinbarungen getroffen. Beamte des MIDIS kritisierten, 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 Entscheidungen und erhält dann entsprechende TZ von den VN. Die Arbeitspläne der VN mit Zielen und Ergebnissen müssen vom jeweiligen peruanischen Sektor genehmigt werden. Auch die bilaterale Kooperation beruht auf Rahmenabkommen zwischen Peru und dem jeweiligen Geber, so auch mit Deutschland. In jährlich stattfindenden Regierungsverhandlungen werden die großen Linien festgelegt und aktuelle Themen auf die Agenda gesetzt, nach der MIDIS-Gründung z.B. 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 (MIDIS, s.a.a).

Der peruanische Staat muss grundsätzlich alle EZ-Programme und Projekte offiziell akzeptieren, auch mit nicht-rückzahlbaren Mitteln finanzierte. Handelt es sich um einen Kredit, so muss dessen Gestaltung auf einem Konsens zwischen der Bank und dem Ministerium 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 wurde kritisiert, dass zahlreiche formelle Prozesse die Zusammenarbeit zwischen Peru und externen Akteuren beeinträchtigen. Die Genehmigungsprozesse für Kooperationsprojekte seien oftmals langwierig, und die Regierung bzw. die APCI halte sich häufig mit formalen Aspekten (Privilegien, Immunität von Beamten usw.) auf. „*Die FAO handelt auf Antrag der Regierung, weshalb man hinsichtlich der Kooperations Themen 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 vier bis fünf 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 erschwerten die unterschiedlichen Anforderungen der EZ-Akteure die Formalisierung, andererseits die Rechtsabteilung der APCI, die oft Monate für die Überprüfung der Rahmenvereinbarungen und der einzelnen Übereinkommen benötige.

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 sowie der Plan Bicentenario (Entwicklungsplan Perus bis 2021), der im Jahr 2011 als Dekret (Decreto Supremo N° 054-2011-PCM) erlassen wurde. Letzterer orientiert sich an den Menschenrechten und dem *Acuerdo Nacional* und beinhaltet sozialpolitische

Ziele mit quantifizierten Indikatoren in den Bereichen Armutsreduzierung, Gesundheit, Bildung etc. Nach Aussagen einiger Befragter wirkten 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 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 OECD mitgewirkt und eigene Erhebungen durchgeführt.“ **34 (E)**

Aus dem Kapitel 9.2 geht zum einen hervor, dass globale sozialpolitische Diskussionen und 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 nicht mit deren Umsetzung gleichzusetzen ist. Es zeigt sich zum anderen, dass sich aus den Vereinbarungen zwischen dem peruanischen Staat und bi- und multilateralen Akteuren Verpflichtungen ergeben, denen der Staat nachkommen muss.

9.3 Transnationale Kommunikation/Lernprozesse

Wie in Kapitel 4.5 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 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, dass 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.

9.3.1 Lernt das MIDIS seit seiner Gründung von externen Akteuren?

„Auch internationale Organisationen lernen.“ 17 (C)

„Das Interesse an peruanischer Sozialpolitik ist in den vergangenen 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, bejahten fast alle 44 Befragten. Neben der Bestätigung der Lerneffekte wurde deutlich, dass komplexe Akteurskonstellationen Externer 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 bei sozialpolitischer Politiken und Maßnahmen. Laut vielen Befragten spielten Weltbank und IDB bis zum Jahr 2005 für das sozialpolitische *Agenda setting* eine zentrale Rolle und ihr Einfluss auf sozialpolitische Inhalte war relativ groß. In der vergangenen Dekade und vor allem seit der MIDIS-Gründung lernten peruanische Stellen von Externen vor allem in speziellen Bereichen. IOs halfen bspw. bei der Evaluierung und Verbesserung der Sozialprogramme und der Suche nach nutzbaren Erfahrungen aus anderen Ländern. Das Programm JUNTOS erhielt technische Hilfe von der Weltbank, der IDB, der FAO, UNICEF und der GIZ. Ein ehemaliger Direktor von JUNTOS erklärte: *„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 gab es auch durch die Teilhabe an internationalen Netzwerken: *„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 spielte in den vergangenen 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 verneinten Lerneffekte und äußerten 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, die Erfahrungen vermitteln.“* **21 (E)**

Ein Wissenschaftler bemerkte, dass *„die Sicht auf Lernen als eine Einbahnstraße ziemlich chauvinistisch ist.“* **08 (A)** Er wies darauf hin, dass Peru inzwischen auch Lernerfahrungen an externe Akteure weitergibt: Peru hatte zum Ende der Toledo-Regierung große Probleme mit der Glaubwürdigkeit seiner Armutsstatistiken. Deshalb wurde 2006 ein Ausschuss mit Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen gegründet, der prüft, ob transparente und international anerkannte Methoden der Armutsmessung genutzt werden. 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 valide Armutsdaten nutzt. Er garantiert die Überprüfung aller Daten und spricht Empfehlungen aus. Erst nachdem die Daten bestätigt und die Methodologie gebilligt sind, veröffentlicht das INEI Zahlen und Trends. Das Vorgehen gewann einen Best Practice-Preis der Weltbank, die das 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)**

9.3.2 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. 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, spielten während des MIDIS-Aufbaus vor allem Modelle, Evaluierungen und Erfahrungen benachbarter und erfolgreicher Länder eine Rolle und wurden bei der Entscheidungsfindung als Referenz genutzt. Seit 2012/13 bestanden politische Allianzen mit verschiedenen Ländern Lateinamerikas: Brasilien, Chile, Kolumbien, Ecuador, Guatemala und Mexiko (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, 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 wurden genutzt, um neue Ideen im Bereich öffentlicher Sozialpolitik zu entwickeln. *„Anfänglich wurde besonders großen Wert auf die Generierung von Evidenzen gelegt.“ 36 (A)* Das MIDIS untersuchte in den ersten Jahren sozialpolitische Institutionen benachbarter Länder, verglich die Sozialgesetzgebung und Instrumente und griff diese für eigene Reformprojekte auf. Bevor das MIDIS Entscheidungen über eine neue Politik oder ein Programm traf, wurden zunächst Erfahrungen von anderen Ländern, die vergleichbare Maßnahmen umgesetzt hatten, ausgewertet. *„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 die Bereiche chronische Unterernährung und frühkindliche Entwicklung wurde 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 begann neue Programme zu entwerfen, z.B. Pensión 65, reisten 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 zeigte auf, wie ähnliche Fonds in anderen Ländern funktionieren. Auch für die Ausarbeitung der nationalen Strategie *Incluir para Crecer* wurden die Erfahrungen lateinamerikanischer Länder herangezogen. Einige Befragte erwähnten 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 speziellen Themen wurde als wichtige Quelle genannt, da diese Plattformen die Suche nach Lösungen erleichterten. Peru ist ein empirischer Beleg für eine positive Wirkung kultureller Ähnlichkeiten, wie Weyland (2005) sie beschreibt (siehe Kapitel 4.5.3). In den Interviews wurde 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.

9.3.3 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 entstand und auf der Grundlage der brasilianischen und mexikanischen Programme entwickelt wurde, beschrieben 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 evaluierte 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 wurden auch die Erfahrungen mit CCTs in Brasilien, Kolumbien und Mexiko analysiert und die Umsetzbarkeit der Strategie in Peru diskutiert. 2005 wurde vor allem auf der Grundlage der Erfahrungen von Brasilien und Mexiko beschlossen, JUNTOS zu initiieren. Zunächst wurde der MCLCP beauftragt, in Koordination mit dem Frauenministerium einen Vorstand des Programms zu ernennen, der Neutralität gewährleistet und das Risiko einer klientelistischen Führung verringert. Der Vorstand

setzte sich aus neun Mitgliedern zusammen: vier Ministern (MEF, MINSA, MINEDU, MIMDES), vier Vertretern der Zivilgesellschaft sowie dem Vorstandsvorsitzenden. Die Zusammensetzung des Vorstandes knüpfte an die Erfahrungen von Mexiko und Brasilien an. Vor allem im Design berücksichtigte 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 Família) und Mexiko (damals Progresá, heute Oportunidades) gelernt.“* **03 (E)** Zur Umgestaltung von JUNTOS 2009 evaluierte die Weltbank das Programm und verglich 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 2014 ermöglicht, die Komponente der Familienbegleitung weiterzuentwickeln. Die Familienbegleitung sind Interventionen in den Haushalten, die die Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen oder aufgrund von Problemen die Voraussetzungen nicht erfüllen, z.B. aus persönlichen oder familiären Gründen oder weil sich der Zugang zu JUNTOS problematisch gestaltet.“* **31 (E)**

9.3.4 Wie wird kommuniziert und gelernt?

Lernmechanismen

„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 umfasste. In den Interviews wurde deutlich, dass es verschiedene Modalitäten gab, unter denen gelernt wurde: Süd-Süd-Austausch im Rahmen

von Praktika, Videokonferenzen, internationalen Netzwerken etc., darüber hinaus durch internationale Experten und Missionen, Dokumentenrecherche, Veranstaltungen, Arbeitsgruppen und Lerngemeinschaften. Der internationale Vergleich und das *Peer Learning* wurden als wichtig genannt.

Am häufigsten wurde von den peruanischen Regierungsmitarbeitern der Süd-Süd-Austausch als positiver transnationaler Lernmechanismus genannt. Beim MIDIS-Aufbau waren der Süd-Süd-Austausch und Praktika der Mitarbeiter in anderen Ländern Schlüsselinstrumente. „*Das MIDIS hat am meisten über Süd-Süd- und Dreiecksoperationen gelernt. In den vergangenen Jahren gab es viel Wissenstransfer über Praktika in der Region, aber auch mit Asien und Afrika.*“ **37 (E)** „*Ein Schlüsselement war der Austausch mit Akteuren benachbarter Länder, die bereits mit ähnlichen Interventionen befasst waren.*“ **33 (E)** „*Von Amtskollegen benachbarter Länder zu lernen, ist die wirkungsvollste Lerntechnik.*“ **28 (E)** „*Praktika in anderen 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, tauschte sich vor allem in seinen ersten zwei Jahren mit anderen Ländern Lateinamerikas aus. „*Als das MIDIS gegründet wurde, war das brasilianische Ministerium bereits acht 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 reiste 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 besuchten z.B. das Entwicklungsministerium in Kolumbien und lernten 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 wurde die Bedeutung des direkten Austauschs zwischen Ländern und Kollegen 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 profitierten vor allem in der Phase ihrer 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 informierten sich über ein Programm in der Dominikanischen Republik. *„Andere Realitäten zu erfahren, war für das Personal von Cuna Más eine gute Motivation.“* **32 (E)**

Einerseits existierten direkte Kooperationsvereinbarungen zwischen den Ländern, andererseits förderten EZ-Akteure den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Regierungen. Es wurden Treffen zu speziellen Themen ermöglicht, (Video-)Konferenzen, Reisen etc. Von vielen Regierungsbeamten wurde darauf hingewiesen, dass *„der Süd-Süd-Austausch ein unschätzbare 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 hervor, dass diese auf die peruanische Nachfrage reagiert und deshalb in den vergangenen Jahren verstärkt die Süd-Süd-Kooperation und Triangulierung gefördert haben. *„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 förderten intensiviert einen internationalen Erfahrungsaustausch und Süd-Süd-Kooperation und brachten Länder miteinander in Kontakt. Ein Mitarbeiter einer internationalen Organisation bemerkte 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 bei speziellen sozialpolitischen Themen und Bedürfnissen. 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 (World Bank, 1999). Da die Mehrzahl der Weltbank-Mitgliedsstaaten heute Länder mittleren Einkommens sind, die Wissen über Erfahrungen anderer Länder 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 Interviews 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, berichten von ihren Erfahrungen und stellen ihre Expertise zur Verfügung. *„In den vergangenen Jahren haben erstklassige internationale*

Experten mit MIDIS-Mitarbeitern verschiedene Themen diskutiert. “ 38 (E) Einige Regierungsmitglieder wiesen 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 und 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 wies 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 Regierungsmitarbeitern wurde auch im Rahmen von internationalen Kongressen, Konferenzen, Netzwerken oder Lerngemeinschaften, wie sie die Weltbank und die IDB, aber auch andere EZ-Akteure organisieren, zu speziellen sozialpolitischen Themen 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) „In einer Lerngemeinschaft, z.B. zum Thema Targeting, berichten alle Länder über ihre positiven und negativen Erfahrungen. Dieser Austausch ermöglicht Verbesserungen im eigenen Land.“ 29 (E) Eine Regierungsmitarbeiterin wies 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 wiesen darauf hin, 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)* Videokonferenzen, die vor allem Entwicklungsbanken einsetzen, würden Zeit und Kosten sparen und Wissen schnell und flexibel verfügbar machen: *„Bei JUNTOS sind die Lernformen 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 wurde die Dokumentenrecherche 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 beispielsweise stellt Publikationen zu speziellen Themen zur Verfügung. Ihre Webseite ist eine umfassende Informationsquelle, auf der einerseits wissenschaftliche Informationen zugänglich sind und andererseits Ländererfahrungen im Bereich Sozialpolitik.

In den Interviews wurde mehrfach erwähnt, dass dank der Informations- und Kommunikationstechnologie Wissen inzwischen leicht verfügbar ist. *„Die Welt ist ein globales Dorf, und es gibt immer mehr Kanäle und Mechanismen zur Wissensübermittlung. 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) entsprechender Institutionen in anderen Ländern anzuschauen.“ 07 (E)* Die weltweite Vernetzung führt dazu, dass sich sozialpolitische Ideen, Modelle, Strategien, Methoden schnell verbreiten.

Aus den Interviews 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. „Die GIZ identifiziert zunächst die Prozesse 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)**

In den Interviews wurden auch Probleme transnationaler Lernprozesse genannt: Die hohe Personalfuktuation im peruanischen Staat führt dazu, dass einmal erworbenes Wissen wieder verloren geht. „In Peru ist die Sammlung und Anwendung von Wissen wenig institutionalisiert. 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 Personalfuktuation wurden mangelhaftes Wissensmanagement und fehlende systematische Aufbewahrung und Weitergabe von Wissen 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 von Gebern unterstütztes Lernen nicht fortgesetzt wird. Manche Prozesse sollten weiter unterstützt werden, aber das wiederum könnte von peruanischer Seite als ein Aufzwingen von Ideen missverstanden werden.“ **15 (E)**

Zudem wurde von Befragten kritisiert, dass 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)** Man müsse das Gelernte in den Kontext stellen und anpassen. „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 Kapitel 9.3 geht hervor, dass das sozialpolitische *Agenda setting* bis hin zur Politikumsetzung 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. Es wurde deutlich, dass für das MIDIS der Süd-Süd-Austausch und transnationale Räume für Dialog, Interaktion und Diskussion von besonderer Bedeutung sind. Zudem spielten beim transnationalen Lernen im Internet verfügbares Wissen und internationale Expertenmissionen eine Rolle. Das MIDIS reagierte auf die Sozialpolitik anderer Nationalstaaten, ahmte Erfolgsmodelle nach oder lernte von schlechten Erfahrungen anderer Länder.

9.4 Resümee Kapitel 9: Transnationale Lernmechanismen in Peru

Es lässt sich festhalten, dass – gemessen am Politiktransferkontinuum von Dolowitz und Marsh (Freiheit bis Zwang) – in Peru Zwang bei der Formulierung nationaler sozialpolitischer Strategien oder Reformen aktuell keine Rolle spielt. Im Wesentlichen wird gelernt, um akute nationale soziale Probleme zu lösen. Verpflichtender Transfer zur Umsetzung internationaler sozialpolitischer Normen oder Ziele spielt eine weniger starke Rolle.

Im Kapitel 9.1 zum Lernmechanismus ‚Zwang‘ oder ‚Konditionen‘ wird deutlich, dass die hierarchische Steuerung, also die Festlegung von Strategien durch einseitige Entscheidungen internationaler Akteure, in Peru der Vergangenheit angehört. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den Verhandlungen zwischen Peru und externen Akteuren kaum noch einseitige Interessen durch 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 (Scharpf, 1992, S. 11–28). Dabei wird das Gegenüber als Verhandlungspartner „auf Augenhöhe“ akzeptiert und ein fairer Interessenausgleich angestrebt, d.h. „der zu erwartende gemeinsame

Nutzen ist das handlungsleitende Kriterium“ (Scharpf, 1992, S. 53). In den Interviews gab es zahlreiche Hinweise in diese Richtung: „*Heute wird nichts mehr aufgezwungen, sondern es geht um ein gemeinsames Interesse.*“ **25 (E)** Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass Beratung und 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 können, soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass teilweise noch schwach ausgeprägte hierarchische Strukturen eine Rolle spielen. Internationale Organisationen können bspw. durch die Veröffentlichung von Evaluierungsergebnissen oder Länder-Ranglisten einen gewissen Druck ausüben.

Aus Kapitel 9.2 zum Diffusionsmuster internationaler Harmonisierung geht hervor, dass Selbstverpflichtungen und die Normen internationaler Konventionen in Peru implementiert werden, wenn auch oftmals mit Umsetzungsschwierigkeiten. Nahezu alle Befragten bestätigten eine Orientierung an internationalen sozialpolitischen Diskussionen, Normen und Zielen sowohl beim *Agenda setting* als auch bei der Entscheidungsfindung. Vor allem die MDGs und SDGs, aber auch die Menschenrechte, ILO-Konventionen und Initiativen der VN in den Bereichen Gender, Gewalt gegen Frauen, Kinder- und Jugendschutz wurden von den Befragten als Orientierungsrahmen für die Sozialpolitik genannt. Die sozialpolitische Diskussion auf globaler Ebene wirkt als Motor für das *Agenda setting* und den Diskussionsverlauf in Peru und zahlreiche Sozialpolitiken, Prioritäten und Pläne der Regierung hängen mit der Erreichung internationaler Ziele zusammen. Während der Einfluss in den 1990er Jahren bis Anfang 2000 (MDGs) bedeutend war, reagieren peruanische Akteure zwischen 2005 und 2013 weniger stark auf sozialpolitische *Policy*-Diskussionen auf globaler Ebene und es werden nur wenige neue Themen der globalen Agenda aufgenommen. Erst mit dem Prozess der Erstellung der SDGs im Jahr 2014 nahm der Einfluss globaler sozialpolitischer Diskussionen wieder zu. Zudem zeigen die Interviews, dass sich aus den bilateralen Regierungsabkommen und den Vereinbarungen mit multilateralen Akteuren fortlaufend Verpflichtungen ergaben.

Kapitel 9.3 zum Diffusions- bzw. Lernmechanismus der transnationalen Kommunikation bestätigt, dass das MIDIS seit seiner Gründung von

internationalen Organisationen und anderen Staaten durch transnationale Kommunikation lernte und *Policies*, Programme und Instrumente von anderen Ländern oder internationalen Akteuren übernahm und eigene *Policies* entsprechend anpasste. Zum einen versorgten EZ-Akteure wie die Entwicklungsbanken, bilaterale Geber und Organisationen der VN das MIDIS mit Informationen über innovative Politikmodelle, Instrumente und Evidenzen und förderten die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen Ländern. Zum anderen nahmen die Verflechtungen zwischen den Ländern Lateinamerikas und der direkte Süd-Süd-Austausch in den vergangenen Jahren stark zu; bilaterales Politiklernen spielte in diesem Rahmen für das MIDIS eine große Rolle. Das MIDIS tauschte Erfahrungen und Ideen mit erfolgreichen Nachbarländern aus. Das Lernen fand statt in Räumen für Dialog, Austausch und durch Diskussion im Rahmen transnationaler Netzwerke, Arbeitsgruppen oder Lerngemeinschaften, über Praktika in anderen Ländern und über internationale Experten und Expertenmissionen, die Peru besuchten. Es wurde 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 durch die hohe Personalfuktuation im peruanischen Staat in Verbindung mit einem mangelhaften Wissensmanagement, die dazu führen, dass das Gelernte in den Institutionen oft schnell wieder verloren geht.

In Kapitel 10 stehen die Wahrnehmungen der Befragten zum Einfluss externer Akteure und die Relevanz transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf Sozialpolitikwandel in Peru im Mittelpunkt. Die Wirkungen dieser Prozesse auf den Sozialpolitikwandel in Peru werden in Kapitel 10.1 betrachtet. Im Kapitel 10.2 wird anhand einer Zeitachse aufgezeigt, wie sich transnationale Lernprozesse in den vergangenen vier Dekaden verändert haben. Anschließend werden in den Kapiteln 10.3 und 10.4 die Erfolgsbedingungen und Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse diskutiert.

10 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)

10.1 Wirkungen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse auf den Sozialpolitikwandel (Relevanz)

Auf der Mikroebene wurden in Evaluationsstudien bereits die Wirkungen einzelner Programme und Strategien externer Akteure im Fall Peru erfasst, aber bisher gibt es keine Studie, die explizit den Einfluss externer Akteure auf den Sozialpolitikwandel in Peru untersucht hat. Im Folgenden werden die Einschätzungen der Gesprächspartner bezüglich der Relevanz transnationaler Lernprozesse dargestellt und der Nutzen dieser Prozesse für Peru deduziert.

Aus den Interviews ergibt sich, dass der Einfluss externer Akteure auf den Sozialpolitikwandel im Zeitverlauf unterschiedlich war. Nahezu alle Befragten unterschieden deutlich zwischen der Zeit vor und nach dem Jahr 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 laut vielen Interviewpartnern 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. Befragte wiesen 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. Verschiedene Strategien

und Aktionspläne der EZ-Akteure zu Armutsreduzierung und sozialer Sicherung trugen zur Bewusstseinsbildung bei und stießen sozialpolitische Reformen an.

Von mehreren Befragten wurde angemerkt, dass sich die Art und Weise der Einflussnahme der EZ-Akteure bzw. die transnationalen Kommunikations- und Lernprozesse in den vergangenen 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 und zur Veränderung transnationaler Kommunikations- und Lernprozesse seit den 1990er Jahren das folgende Kapitel 10.2)

Zum Untersuchungszeitpunkt gehörten laut den Befragten weiterhin die VN und ihre Organisationen, die IDB und einige bilaterale Geber zu den einflussreichen externen Akteuren. „*Die EZ ist aber derzeit stärker politisch und weniger wirtschaftlich motiviert.*“ **12 (E)** Das finanzielle Volumen der EZ hat sich in den vergangenen Jahren stetig verringert, weil Peru, trotz aller Ungleichheiten, inzwischen ein Land mittleren Einkommens und eines der wachstumsstärksten Länder Lateinamerikas ist. Im Jahr 2013 machte der EZ-Haushalt in Peru weniger als 0,5 Prozent des BIP aus (APCI, 2013, S. 30). Eine Regierungsmitarbeiterin hob anschaulich hervor, dass „*es in Peru Regionalregierungen gibt, die über einen jährlichen Haushalt von 300 Mio. US\$ verfügen, soviel wie das Land von der gesamten internationalen Kooperation erhält.*“ **34 (E)** Ein Wissenschaftler beschrieb 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 aus den vorherigen Kapiteln hervorgeht, nehmen verschiedene externe Akteure seit 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 wurden von den Regierungsmitarbeitern die positiven Einflüsse der TZ auf die Institutionalisierung des MIDIS und bei der Validierung neuer sozialpolitischer Strategien. „*Während der MIDIS-Gründung und der Institutionalisierung war die TZ der IDB, der Weltbank*

und einiger bilateraler Geber (z.B. der 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. *„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 wiesen darauf hin, dass externe Akteure zwar Wissen vermittelten und Strategien vorschlugen, die Reformen jedoch im MIDIS erarbeitet 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 unsere 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 fünf 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 war: 16 von 20 Interviewten räumten externen Akteuren mittlere Einflussmöglichkeiten ein (vgl. Tabelle 18). Obwohl viele Befragte einzelnen EZ-Akteuren einen Einfluss bescheinigten, so sahen sie in der aktuellen Situation die nationalen Akteure als bestimmend. *„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 wurde darauf hingewiesen, dass *„viele MIDIS-Mitarbeiter in den Fachdirektionen Abschlüsse im Ausland gemacht haben und dadurch international beeinflusst sind.“* **35 (C)**

Einfluss	1	2	3	4	5
Interviewter	kein	wenig	mittel	groß	sehr groß
Staat (E)	–	1x	12x	1x	1x
Internationale Kooperation (C)	–	1x	4x	–	–
Quelle: eigene Erhebung im Rahmen der 42 Interviews					

Die Befragten bewerteten den Einfluss über Wissen und Informationen, die externe Akteure zur Verfügung stellen, oft mit 4 oder 5 (auf einer Skala von 1–5). Demnach sind Externe eine wichtige Informationsquelle und haben vor allem Einfluss, indem sie Erfahrungen, Informationen und Wissen zu speziellen 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 wurde 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 Institutionalisierung 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 differenzierten, 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 Akteuren bestimmt ist (Risse, 2013, S. 436). Externe Akteure spielten zudem eine Rolle beim Design von Sozialpolitiken und Maßnahmen, weniger bei der Umsetzung. *„Wenn es im MIDIS darum ging, soziale Probleme besser zu verstehen, war der Einfluss der EZ sehr positiv. Ebenso beim Design der Sozialpolitik. Beim operativen Teil hat die EZ geringere Fähigkeiten und ihr Einfluss ist nicht groß.“* **36 (A)** Auch

die Ergebnisse unabhängiger Evaluierungen könnten 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 wurde von nahezu allen Befragten als relevant eingeschätzt. Ein Dokument der APCI bestätigt dies: *„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“* (APCI, 2014, S. 13). Der Einfluss anderer Länder habe unter der letzten Regierung Humala deutlich zugenommen und das MIDIS sei beim Design seiner Sozialpolitik von einigen Ländern beeinflusst worden. *„Der Einfluss anderer Länder ist für das MIDIS relevant. Wir haben häufig aufgrund der Lernerfahrungen anderer Länder entschieden, welchen Weg wir einschlagen. Der Austausch mit Brasilien und Mexiko zur finanziellen Inklusion ist ein exzellentes Beispiel.“* **37 (E)** Das wechselseitige Lernen sei in den vergangenen Jahren besonders relevant gewesen, weil das MIDIS kaum eigene Erfahrungen besessen habe, auf die es hätte zurückgreifen können.

Aus den Aussagen wird deutlich, dass die Wirkungszusammenhänge komplex sind. Offensichtlich hat der 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. Es wird deutlich, was Multikausalität im Mayntzschen 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“ (Mayntz, 2002, S. 36), kommen in Peru zum Tragen. Im MIDIS werden Entscheidungsprozesse teilweise durch das zufällige Zusammentreffen von Akteuren, Entscheidungsgelegenheiten, Problemen und Lösungen bestimmt. So präsentieren externe Akteure gelegentlich auch sozialpolitische Lösungen für Probleme, die das Land (noch) gar nicht definiert hat. Obgleich keine eindeutigen kausalen Zuordnungen möglich sind, geht insgesamt aus den Interviews hervor, dass transnationale Lernprozesse für den Politikwandel auf nationalstaatlicher Ebene seit der MIDIS-Gründung relevant sind.

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass im Unterschied zu früheren sozialpolitischen Reformen, die teilweise stark von internationalen Akteuren beeinflusst worden waren (Durand, 2012, S. 19–56) (vgl. hierzu Kapitel 10.2), seit 2011 die Entscheidungen über Sozialpolitiken und -programme nahezu ausnahmslos im MIDIS getroffen wurden. Die nationalen Akteure waren die dominanten Akteure der Sozialpolitik, die transnationalen Lernprozesse eine Ergänzung zur 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, dass das MIDIS seitdem aber eine eigene, autonome Agenda hat (Dargent, 2012). Peru besteht im sozialpolitischen Bereich inzwischen auf seiner Souveränität und die Sozialpolitikgestaltung wird thematisch, aber weniger kreditpolitisch, von Externen beeinflusst. Externe Faktoren sind zwar wichtig für nationalen Sozialpolitikwandel, aber der nationale Kontext (u.a. der Problemdruck) ist ausschlaggebend für den Zeitpunkt, an dem mit externen Akteuren kooperiert wird und dafür, ob Politiken, Innovationen etc. übernommen werden.

Aus Sicht des Akteurs MIDIS werden die transnationalen Lernprozesse genutzt, um Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten und politische Entscheidungen zu legitimieren. Die nationalen Akteure verspüren wenig externen Druck, d.h. es liegt bei den nationalen Akteuren, ob sie deren Wissen und Instrumente verwenden. Bis 2011 existierte in Peru keine durchsetzungsfähige Institution (Ministerium), die Sozialpolitik plante und umsetzte. Lernen geschah vor allem individuell, z.B. wenn Mitarbeiter die eigene Arbeitsweise in Frage stellten. Dies führte nicht automatisch zu organisatorischen oder institutionellen Veränderungen. Seit einigen Jahren kommt es im MIDIS neben den Lernprozessen auf individueller Ebene zum Lernen auf organisatorischer und institutioneller Ebene. Einerseits nutzen peruanische Beamte auf individueller Ebene nach wie vor den Erfahrungsaustausch, um eigene Denk- und Arbeitsweisen zu reflektieren und Lösungsansätze anderer Länder kennenzulernen. Entscheidungsträger, die im MIDIS direkt in transnationale Lernprozesse eingebunden sind, bewerteten diese als wichtig. Gleichzeitig wurde mehrfach angemerkt, dass individuelle Lernerfahrungen oft nicht weitergegeben würden, weil kein internes Wissensmanagementsystem vorhanden sei, das das Wissen sammelt und verbreitet. Andererseits komme es zu organisationalem Lernen, Strukturen und Steuerungsinstrumente würden verändert und Reformen eingeleitet.

Transnationale Lernprozesse können einen institutionellen Wandel anregen, dem meist individuelle oder organisationale Lernprozesse vorausgehen (Bourdieu, 1993). Über kognitive Prozesse werden kollektive Leitbilder oder eigene sozialpolitische Modelle kritisch hinterfragt und gegebenenfalls modifiziert. Das Gelernte fließt in neue Regierungsprojekte ein oder bewirkt institutionelle Veränderungen (Gesetzesänderungen, Regierungspläne etc.).

10.2 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.“ (WBGU, 2011, S. 108)

Sozialpolitische Policy-Entscheidungen im historischen Kontext: Die alten Pfade der SAPs

In Kapitel 3 zur Sozialpolitik wird bereits im Überblick über die historische Entwicklung der Sozialpolitik seit den 1960er Jahren (Kapitel 3.1) deutlich, dass externe Akteure wie die Weltbank und der IWF während der Strukturanpassung der 1980er Jahre, aber auch während der Amtszeit Alberto Fujimoris (1990–2000) einen bedeutenden Einfluss auf die Sozialpolitik hatten. Die Befragten bestätigten 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 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 kann man bis heute beobachten. Die Interviews zeigten, dass die Politik der Strukturanpassung und die mit ihr verbundenen politischen Konditionalitäten auch über 20 Jahre später eine Rolle für Entscheidungen in Peru spielten. Auch heute

gibt es neben zahlreichen transnationale Lern- und Diffusionsprozesse begünstigenden Faktoren (globale Wissensnetzwerke etc.), noch immer Blockaden und Deutungsmuster, die nur langsam aufgegeben werden (Pfadabhängigkeiten). Die während der SAPs gemachte Erfahrung, dass die Banken und Industriestaaten das Land dominieren, ist für viele peruanische Beamte noch immer eine feste Größe und führt zu einem dazu, dass die EZ-Akteure von einigen noch immer als „Eindringlinge“ wahrgenommen werden. Zum anderen haben die Strukturanpassungsjahre zu einer starken Emanzipation beigetragen, *„man ist erleichtert, nicht mehr auf bi- oder multilaterale Geber angewiesen zu sein.“* **19 (E)** Nach dem Jahr 2000 wurde der finanzielle Einfluss Externer geringer, weil Peru aufgrund seiner verbesserten wirtschaftlichen Lage EZ weniger für operative Zwecke benötigte und begann, die Programme aus staatlichen Mitteln zu finanzieren. *„Das Budget von JUNTOS sichert z.B. seit 2005 die konstante Durchführbarkeit. JUNTOS wendet sich nur in speziellen 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 hat Peru mit dem IWF keine Kreditprogramme mehr vereinbart, 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 deuten die Interviews auf Veränderungen der Interaktionen zwischen Peru und Externen zwischen 1990 und 2015. Die Mechanismen haben sich von vertikaler, teilweise erzwungener Diffusion hin zu freiwilliger, horizontaler Diffusion verändert. In den Strukturanpassungsjahren fanden Diffusionsprozesse vor allem über die Mechanismen Zwang und Konditionen statt, in den vergangenen Jahren vor allem über Verhandeln und Kommunikation. Die Entwicklung hat dazu geführt, dass externe Akteure zwar Einfluss auf die Ausgestaltung der Sozialpolitik nehmen können, den Nationalstaat aber nur begrenzt zu einem bestimmten Verhalten veranlassen können. Die traumatischen Erlebnisse der 1990er Jahre bedeuten nicht nur für die Kooperation zwischen Peru und EZ-Akteuren bis heute eine Hürde, sondern erschweren auch globale Partnerschaften.

10.3 Erfolgsbedingungen 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 speziellen Kontext ab. Dabei 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 5.4 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 laut Jänicke (2007) Trendsetter bzw. Vorreiterländer wichtige Antriebskräfte der horizontalen Ausbreitung von Politikinnovation sein. Auch die Einbindung von Ländern in Kommunikationsnetzwerke und die Nutzung neuer Technologien 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)*

Im Folgenden stehen die Erfolgsbedingungen der transnationalen Lern- und Kooperationsprozesse im Mittelpunkt. Die Arbeit fokussiert an dieser Stelle auf 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 9.1 wird deutlich, dass ein Zuviel an internationalem Druck kontraproduktiv sein und Diffusionsprozesse blockieren kann, während ‚weiche‘ internationale Vorgaben als Unterstützung und Legitimation dienen und Wandel beschleunigen können (vgl. Kapitel 9.3). Erfolgreiches Lernen und Politikdiffusion kann von unterschiedlichen endogenen und exogenen Faktoren abhängen. Im Kapitel 8.6 wird deutlich, dass zunächst intrinsische

Gründe, wie Problemdruck und Interessen, für transnationale Lernprozesse gegeben sein müssen. Auf der Basis der Interviews sind folgende Faktoren relevant:

(a) Akteure und ihre Motive und Kapazitäten bzw. Ressourcen

Laut zahlreichen Interviewaussagen ist eine bedeutende interne Voraussetzung für Lernen der Innovations- und Reformwille nationaler Institutionen. Ideen, Modelle, Instrumente etc. werden nur aufgenommen und umgesetzt, wenn die Institution Interesse daran hat. Der Erfolg transnationaler Lernprozesse 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 vergangenen Jahren gab es auf peruanischer Seite eine Bereitschaft zu sozialpolitischen Veränderungen und das MIDIS war 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 *Policy-Transfer* setzt auch voraus, dass Fähigkeiten zur Übernahme bzw. Anpassung von Modellen oder Politiken gegeben sind. Zahlreiche Befragte wiesen darauf hin, dass ein 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 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)**

Minister- und Personalwechsel während einer Legislaturperiode beeinträchtigen die Lernfähigkeit der Institutionen und damit den *Policy-Transfer* (vgl. Kapitel 9.3.4). „*Neue Regierungen beginnen wieder bei null, aber auch Wechsel während der Legislaturperiode bedeuten meist eine Neuausrichtung der Politik.*“ **10 (C)** „*Die Personalfuktuation ist ein schwerwiegendes Problem, das die Lernfähigkeit begrenzt.*“ **42 (C)** Aufgrund der Personalwechsel ist es schwierig, das intellektuelle Kapital zu erhalten. „*Viele talentierte Ministeriumsmitarbeiter 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 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 Institutionalisierung und einen festen Personalstamm aufweist. Als das MIDIS gegründet wurde, wollte man dem Ministerium ein Mindestmaß an Institutionalisierung 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 größer. „*Solange dieses strukturelle Problem nicht gelöst wird, bleibt die Lernfähigkeit begrenzt und bedeutet es eine Einschränkung für jegliche Bemühungen der EZ-Akteure.*“ **36 (A)**

Unter anderem aufgrund der schwachen Institutionalisierung und der hohen Personalfuktuation ist 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)** Ein Befragter merkte 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 wichtige exogene Erfolgsfaktoren transnationaler Lernprozesse wurden von den Befragten die Ressourcenausstattung und die organisatorischen Kapazitäten externer Akteure und die Qualität des Wissens und der Informationen, die externe Akteure zu Verfügung stellen, genannt. Externe Akteure können durch ihre organisatorischen Kapazitäten 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 zusammenzubringen und Wissensgemeinschaften aufzubauen.*“ **26 (A)** „*Externe Akteure schaffen globale Räume zur Verbreitung von aktuellen Themen und Evidenzen.*“ **21 (E)** Lernerfolg 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 Darstellung von erfolgreichen Reformen und ihrer positiven Wirkungen auf die Leistungsempfänger.*“ **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, sodass 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)**

Eine horizontale Koordination, Partizipation und Vertrauen zwischen den externen und nationalen Akteuren führt zu schnelleren Entscheidungen, verbindlicheren Vereinbarungen und besseren Lernergebnissen. *„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 äußerten, dass der Erfolg transnationaler Lern- bzw. Kooperationsprozesse auch von der Qualität der gemeinsam definierten Ziele abhängt. Je konkreter die Ziele formuliert sind, desto effektiver sind die Lernprozesse und desto einfacher lassen sich Ergebnisse 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 minderwertigem Netzwerk. Wir hatten konkrete Fragen, sodass der Lernbereich klar eingegrenzt war. Ein klares Ziel hilft auch zu definieren, was unnützlich 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 wiesen darauf hin, dass auch die Charakteristika eines Transfergegenstandes (Ideen, Strategien, Instrumente etc.) politische Entscheidungsträger bei der Übernahme beeinflussen und Wandel bremsen oder vorantreiben können. Bereits im Kapitel 8.6 zur Motivation von transnationalem Lernen wird deutlich, dass nationale Akteure sich durch die Kooperation mit externen Akteuren vor allem Problemlösungen erhoffen. Daher ist die Lernbereitschaft umso wahrscheinlicher, je eher Externe in der Wahrnehmung nationaler Akteure „passende Lösungen“ für nationale *Policy*-Probleme bereithalten. Da Tansfergegenstände eher übernommen werden, wenn positive Evaluierungen aus anderen Ländern 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 Übernahme von Ideen und Modellen neben dem rationalen Nutzen die kulturellen Werte und Normen der Menschen eine wichtige Rolle spielen (Rogers, 2003). Politikinnovationen breiten sich vor allem zwischen Ländern aus, die politisch-institutionelle, sozioökonomische und administrative Ähnlichkeiten aufweisen. Die Modelle müssen für die politischen und administrativen Rahmenbedingungen geeignet sein (politische Machbar- und Übertragbarkeit). Auch kulturelle Ähnlichkeiten (Sprache etc.) können den Politiktransfer zwischen Staaten fördern oder erleichtern.

In diesem Kontext hoben 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. Sie kritisierten, 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 bestätigten, was Barr und Diamond am Beispiel der Rentenreformen zeigten, nämlich dass ein Transfer westlicher Wohlfahrtsmodelle ohne Anpassungen und die Einbettung in nationale Strukturen und Kontexte

nicht Erfolg versprechend ist (Barr & Diamond, 2009). Als Beispiel für *copy and paste* ohne ausreichende Berücksichtigung des Kontextes wurde die Einführung des ergebnisorientierten Haushalts genannt: *„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 wurde 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, sodass wir gezwungen sind, verschiedene 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 heruntergebrochen werden. Der Erfolg hängt von der Anpassung an lokale Gegebenheiten ab.“* **32 (E)** Das MIDIS legt besonderes Augenmerk darauf, ob und wie die Modelle anderer Länder mit der peruanischen Logik abgeglichen werden können und stellt Ressourcen dafür bereit: *„In den vergangenen Jahren hat sich die Professionalität im öffentlichen Sektor verbessert und es wurden angemessenere Anpassungen vorgenommen.“* **04 (A)**



Am Beispiel Peru wird deutlich, dass neben den internationalen Rahmenbedingungen und der Ressourcenausstattung (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: Die Akteure und Institutionen müssen (a) bereit sein, Reformen einzuleiten (kognitive Voraussetzungen) und (b) das Wissen und den Transfergegenstand für relevant halten. Entscheidungsträger müssen das Wissen (c) nachfragen und das Wissen muss (d) anschlussfähig an bestehende Strukturen, Werte und Debatten sein.

10.4 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 Hinweise zur Gestaltung transnationaler Lernprozesse. Obwohl die aktuellen Lernprozesse laut Aussagen der Befragten den Anforderungen im Großen und Ganzen gerecht werden, bestehen Verbesserungspotenziale.

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 das Dekret zur Staatsmodernisierung erlassen. 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, so die Befragten, existieren jedoch immer noch 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 sollte 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 moderner Technologien spielen und die Systematisierung und Verbreitung von Wissen sowie die Entwicklung nationaler Fähigkeiten in diesem Bereich unterstützen. *„Das Thema Wissensmanagement könnten die EZ-Akteure mit längerfristigen Programmen begleiten.“ 37 (E)* Ähnliche Ideen kommen von Wissenschaftlern und IOs. Die Weltbank arbeite seit Jahren an einer Wissensdatenbank, trotz einiger Fortschritte sehen die befragten Weltbank-Mitarbeiter noch Verbesserungspotenziale 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 Prozent der Personen, die die Inhalte lesen und neun Prozent, die sie generieren, sowie ein Prozent, die sie editieren. Ideal wäre der Aufbau eines Wikipedia-ähnlichen Systems, in das 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 regten in diesem Kontext den Auf- und Ausbau globaler Dialogräume und Netzwerke zur Förderung von Süd-Süd-Austausch an. „Es sollten noch mehr globale Konferenzen zum Wissensaustausch zwischen Ländern stattfinden, z.B. wie das Lateinamerikanische Netzwerk für Monitoring und Evaluierung.“ **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 zusammenzubringen.“ **25 (E)** „Ich erhoffe mir von der IZ mehr Hilfe beim Aufbau globaler Experten-Netzwerke.“ **19 (E)** Die meisten Befragten waren der Ansicht, dass es noch mehr *Global Social Governance* durch globale Allianzen und Partnerschaften bedarf. Im Bereich Umwelt- und Klimaschutz sind in den vergangenen Dekaden viele globale Kooperationsnetzwerke entstanden. Sozialpolitische Probleme hingegen führten, wie Kapitel 11.3 zeigt, zu wenigen globalen Allianzen oder gar Regimen.

Auf institutioneller Ebene wurde die Führungsfunktion der VN als wichtig erachtet, um *Global Social Governance* und transnationale Lernprozesse zu fördern und Themen zu bearbeiten, die globaler oder regionaler Natur sind. An dieser Stelle sei 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 höher-rangigen 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 sahen den Schlüssel zu verbesserten transnationalen Lernprozessen in der Formulierung einer klaren nationalen Politik zur Kooperation mit multi- und bilateralen EZ-Akteuren. Die APCI hat 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 soll für die bereits laufenden öffentlichen Projekte einen Mehrwert schaffen, der auf Innovationen, Know-how und dessen Verbreitung basiert. Trotz dieser Strategie forderten einige Befragte eine nationale Politik mit klareren Erwartungen an die EZ-Akteure. Angeregt wurde die Einrichtung eines nationalen Ausschusses, der die Kooperationsthemen mit den EZ-Akteuren und mit den zuständigen Ministerien abstimmt und priorisiert: *„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)** In den Interviews wurde immer wieder die Forderung formuliert, dass alle Akteure im Mehrebenensystem, von den Regional- und Lokalregierungen bis hin zur armen Bevölkerung, stärker in transnationale Lernprozesse eingebunden werden sollten. Die Prozesse sollten ebenenübergreifend, d.h. von globaler zu lokaler Ebene, geplant und ausgestaltet werden.

Es wurde angeregt, stärker überregionale Lernprozesse zu fördern. Die lateinamerikanischen Länder hätten viele Ansatzpunkte für gemeinsame transnationale Lernprozesse und dies sollte ein stärkeres politisches und strategisches Element der EZ/IZ werden.

Einige Interviewte regten eine stärkere Abstimmung 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 zusammenzubringen. „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 wurde 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 gelungenes Beispiel für Geberkoordination wurde mehrfach der Kampf gegen die chronische Unterernährung angeführt, in dessen Rahmen sich internationale und nationale Akteure zusammenschlossen, 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 tage zwar regelmäßig, um die Prioritäten 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“ (Jachtenfuchs, 2003, S. 507). Je nach Problemlage können unterschiedliche Institutionen oder Mechanismen gewählt werden, die den Präferenzen der Beteiligten entsprechen oder von denen sie sich Erfolg versprechen (Knodt & Jachtenfuchs, 2002, S. 16f.).

Vor allem von Wissenschaftlern kam 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 empfahlen einige Experten, transnationale Lernprozesse stärker für die Wissenschaft zu öffnen, die Schranken zwischen dem öffentlichen Sektor und der Wissenschaft zu überwinden und den Dialog zwischen EZ-Akteuren, Wissenschaft und öffentlichem Sektor zu fördern. Wissenschaftliche Politikberatung könne zu nachhaltigeren sozialpolitischen transnationalen Lernprozessen beitragen. In Peru gebe es eine sozialpolitische Diskussion unter Wissenschaftlern, und die Regierung arbeite an einer professionellen Sozialpolitik, aber es fehle 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 habe 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)**

10.5 Resümee Kapitel 10: Wirkungen, Erfolgsbedingungen und Gestaltungsoptionen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse

In Kapitel 10.1 wird am Beispiel Peru deutlich, dass externe Akteure (multi- und bilaterale Geber und Nationalstaaten) seit einigen Dekaden wichtige Impulsgeber für die Gestaltung nationaler Sozialpolitik sind. Zwischen 1980 und 2015 haben sich die transnationalen Diffusionsmechanismen allerdings verändert, von einer stärker vertikalen, teilweise erzwungenen Diffusion, vor allem während der Strukturanpassung der 1980er Jahre, hin zu einer freiwilligen, horizontalen Diffusion über Verhandeln und Kommunikation. Obwohl alle Befragten darauf hinweisen, dass seit dem MIDIS-Gründungsjahr 2011 alle Reformen im MIDIS erarbeitet und alle Entscheidungen dort getroffen wurden, hatten verschiedene Geber und benachbarte Länder Einfluss auf das MIDIS und seine Institutionalisierung. Der Einfluss fand und findet statt, indem Modelle und systematisierte Erfahrungen aus anderen Ländern vorgestellt, neue sozialpolitische Strategien validiert und Evaluierungen von Sozialpolitiken und -programmen vorgenommen werden. 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, eindeutige Aussagen zur Wirkung von globaler Sozialpolitik und transnationalen Lernprozessen zu machen. Das Beispiel Peru zeigt jedoch, dass sozialpolitisches Wissen zunehmend weltweit transferiert wird und Einfluss auf nationale sozialpolitische Entwicklungen ausübt. Bei der Wissensdiffusion handelt sich nicht um einen linearen Transfer zwischen einem Sender und einem Empfänger, vielmehr wirken unterschiedliche externe Akteure (multi- und bilaterale Geber, andere Nationalstaaten) mit ihren Ansätzen, Strategien etc. auf nationalstaatliche Akteure ein. Diese entscheiden dann, wie sie die Ansätze für ihren Staat zusammenbringen und anpassen. Es handelt sich 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 10.2) 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 dies 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 der Sozialpolitik nehmen, aber den Staat nicht über Sanktionen oder Druck in seinem Handeln beeinflussen können.

Im Kapitel 10.3 zu den Erfolgsfaktoren transnationaler Lernprozesse wird deutlich, dass GG-Mechanismen auf nationalstaatlicher Ebene dann wirken, wenn die Staaten mit der Situation im Land unzufrieden sind und Probleme nicht alleine lösen können. Nationale Probleme sind der Anlass, wenn sich nationale Akteure auf die Suche nach Problemlösungen begeben und sich gegenüber externen Akteuren öffnen.

Die Interviews zeigen, dass für den Erfolg transnationaler Lernprozesse (a) Akteure und ihre Motive und Kapazitäten eine entscheidende Rolle spielen. Eine bedeutende Voraussetzung für einen erfolgreichen Lernprozess ist die Motivation der staatlichen Akteure und der Innovations- oder Reformwille der Institutionen. Zudem müssen die Institutionen über Fähigkeiten zur Übernahme verfügen, u.a. über Personal, das in der Lage ist, sozialpolitische Probleme zu identifizieren und Ziele zu bestimmen. In Peru werden transnationale Lernprozesse oft durch Regierungs- bzw. Personalwechsel in den Ministerien gebremst. Bei den externen Akteuren sind ihre Ressourcenausstattung und Kompetenzen Erfolgsfaktoren, d.h. ihre haushaltsrechtlichen Möglichkeiten, organisatorischen Kapazitäten und die Informationsqualität. Am Beispiel Peru wird deutlich, dass (b) auch die Qualität der Interaktion zwischen externen Akteuren und Nationalstaat

Auswirkungen auf den Erfolg hat. Größere Erfolgsaussichten haben transnationale Lernprozesse, die auf einer horizontalen Koordination, Partizipation der relevanten Akteure im gesamten Lernprozess und Vertrauen zwischen den Akteuren basieren. Schließlich spielen (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 die Lernprozesse aus.

Das Kapitel 10.3 zeigt am Beispiel Peru, dass weiterhin bedeutende Gestaltungsoptionen transnationaler Lernprozesse im Auf- und Ausbau von Wissensmanagementsystemen sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene liegen. Informationen, Erfahrungen und Know-how über Strategien, Instrumente etc. sollten von nationalen und internationalen Akteuren besser aufbereitet und damit für Dritte nutzbarer und wertvoller werden. In diesem Kontext wird empfohlen, globale Netzwerke und Dialogräume (Süd-Süd-Austausch), verstärkt zu fördern bzw. aufzubauen. Um grenzüberschreitende sozialpolitische Lernprozesse noch stärker zu mobilisieren, sollten *Global Social Governance*-Strukturen durch globale Allianzen und Partnerschaften (wie PIAC-B), in denen Regierungen, IOs, Privatwirtschaft und 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. Leitlinien, die Erwartungen und Ziele für die bilaterale Kooperation benennen, sollten eine Grundlage der IZ darstellen. Lernprozesse sollten zudem stärker ebenenübergreifend im MES von der globalen bis zur lokalen Ebene geplant und ausgestaltet werden. Die Befragungen in Peru bestätigen die in OECD/DAC-Berichten kritisierten Defizite bei der Geberharmonisierung. Eine stärkere Geberabstimmung und gemeinsame Ziele der EZ-Akteure könnten den Befragungen zufolge zu nachhaltigeren Lernprozessen und Ergebnissen führen. Auch der Bedarf nach einer stärkeren Öffnung der transnationalen Lernprozesse für die Wissenschaft und Forschungsinstitute wurde hervorgehoben.

Im folgenden Kapitel 11 werden die Ergebnisse der Arbeit bezüglich des Einflusses transnationaler Lernprozesse auf den nationalen Sozialpolitikwandel zusammengefasst und die Leistungsfähigkeit von *Global Social Governance* wird diskutiert. Die Bestimmungsfaktoren transnationaler Lernprozesse werden generalisierend dargestellt und die Konsequenzen für zukünftige Kooperations- und Lernprozesse im sozialpolitischen Bereich im Rahmen der EZ/IZ diskutiert.

11 Die Leistungsfähigkeit von *Global Social Governance*

11.1 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 (Dolowitz & Marsh, 2000). Es wird der Frage 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 auf nationalstaatlicher Ebene betrachtet. Es wird überprüft, ob transnationale Lern- und Diffusionsmechanismen entscheidende Triebkräfte beim Wandel von nationaler Sozialpolitik darstellen und welche Rolle über nationalstaatliche Politik hinausgehende Lernmechanismen bei der Einführung neuer Politiken, Programme und Instrumente haben. Vor allem mit Hilfe der Global Governance-Ansätze und der Lern- und Diffusionstheorien werden mögliche Wirkungszusam-

menhänge und Interdependenzen zwischen nationalen und internationalen Akteuren analysiert. Es geht sowohl um horizontale Politikdiffusion, in dem „policy choices in one country may influence the policy choices in others“ (Meseguer & Gilardi, 2009, S. 530), als auch vertikale Diffusion durch internationale Normsetzung und den Einfluss globaler Akteure.

Hier werden die wichtigsten theoretischen und empirischen Ergebnisse zusammengefasst.

Nach der Einleitung, in der das Problem in seinem Kontext dargestellt wird, werden in Kapitel 2 Fragestellungen, das Erkenntnisinteresse und die Zielsetzung der Arbeit erläutert. Kapitel 3 beschreibt die Sozialpolitik und das System sozialer Sicherung in Peru. Die aktuellen Probleme des Politikfelds werden vor dem historischen Kontext erläutert und die Sozialreformpolitiken zwischen 2006 und 2014 dargelegt. Es wird aufgezeigt, dass sich das soziale Sicherungssystem im Untersuchungszeitraum internen Problemen gegenüber sah: einem großen informellen Sektor, der Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen, der Urbanisierung und Landflucht und der Auflösung traditioneller Familienstrukturen. Zudem haben die demografischen Veränderungen und die höhere Lebenserwartung Auswirkungen auf die Alterssicherung und die Gesundheitsvorsorge und machen Reformen des bestehenden Sozialsystems notwendig. Das Sozialsystem ist in den vergangenen Jahren zwar weiter auf- und ausgebaut worden, 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“ (Zürn, 1998, S. 41; Czempiel, 1981, S. 198) weist staatliches Handeln in Peru nach wie vor Defizite auf. Das Wohlstandsgefälle zwischen Reichen und Armen ist groß, Rechtsstaatlichkeit und politische Teilhabe ist unzureichend. Der Zugang zum Sozialsystem ist nach wie vor nicht für alle Bevölkerungsteile gesichert, staatliche Sozialprogramme sind defizitär und es ist nicht sicher, dass Sozialausgaben und -programme dauerhaft aufrechterhalten werden können. Die sozialen Maßnahmen und Politiken sind schwach institutionalisiert und weitere Schritte hin zu einer flächendeckenden, dauerhaften Bereitstellung sozialer Leistungen stehen Peru noch bevor, etwa der Aufbau eines effizienten Verwaltungsapparates und Steuersystems oder eine wirksame Arbeits- und Beschäftigungspolitik. Am Ende des dritten Kapitels werden nationale Erklärungsgrößen für den Wandel in der peruanischen Sozialpolitik genannt. Demnach üben folgende interne

Faktoren und institutionelle Bedingungen Einfluss auf die Sozialpolitik aus: Problemdruck (hohe Armutsraten und Ungleichheit bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum), die innenpolitische Nachfrage nach Sozialpolitik, das Vorhandensein von Ressourcen, politischer Klientelismus und die Angst vor dem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Das Kapitel 3 schließt mit einem ersten Blick auf externe Faktoren (u.a. auf den Einfluss von EZ und von globalen sozialpolitischen Tendenzen und Normen), die die sozialpolitischen Reformen Perus beeinflussen.

Zur Untersuchung des Einflusses externer Akteure und *Policies* auf Sozialpolitikwandel in Peru werden im theoretischen Teil (Kapitel 4) zunächst Global Governance-Ansätze und *Multi-Level-Governance*-Konzepte sowie Theorien transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse dargestellt. Um die Interaktionen bzw. Mechanismen zwischen nationaler Staatstätigkeit und Globalisierung besser zu verstehen, werden Ansätze miteinander verknüpft, die globale Kooperationsmechanismen und Entscheidungsprozesse analysieren. Die Ansätze GG und MES, die auf globale Normen und Regime als wichtige Mechanismen der Veränderung von Politiken fokussieren, dienen vor allem der Analyse der Politikkoordination zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren, während die Lernmechanismen anhand von Lern- und Diffusionstheorien analysiert werden. Folgende drei 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 (Handlungsressourcen) sowie ihre Wahrnehmung und Präferenzen (Handlungsorientierung) im Kapitel 6 und schließlich die Interaktionsprozesse zwischen Ihnen im Kapitel 7–9 analysiert.

Im Kapitel 5 werden die Methode vorgestellt, die geplanten Forschungsschritte erläutert und die wichtigsten Datenquellen benannt. Um sozialpolitische Entscheidungen zu erklären und Lernprozesse zu analysieren, wird

die qualitative Methode *process tracing* 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 (Ministeriumsmitarbeitern), Wissenschaftlern und Mitarbeitern internationaler Organisationen, die zum Vorgehen bei Reformentscheidungen und der Relevanz von transnationalen Lernprozessen befragt wurden.

Im Kapitel 6 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 gibt. Die globalen sozialpolitischen Politikempfehlungen und Ziele (der ILO, daneben die MDGs und SDGs.) sind, unter anderem aufgrund der großen Heterogenität der Länder, allerdings meist allgemein formuliert. Die bisherigen Weltsozialgipfel seit dem Jahr 1995 führten zwar zu keinen verbindlichen Konventionen, aber brachten die globalen sozialen Probleme stärker in das öffentliche Bewusstsein und auf die Agenda zahlreicher Länder und bi- und multilateraler EZ-Akteure.

Im Kapitel 7 werden im Rahmen einer Zweiebenenanalyse die globalen und nationalen Akteure im Bereich Sozialpolitik am Beispiel Peru beschrieben (Akteurskonstellationen). Es wird deutlich, dass sich die Zahl der externen Akteure, die mit Peru kooperieren, in den vergangenen Jahren erhöht hat und dass der Aufbau des peruanischen sozialen Sicherungssystems und des neuen Sozialministeriums ohne diese Akteure nicht zu erklären ist.

Die folgenden Kapitel 8–10 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 wird über eine Zeitspanne von vier Jahren analysiert. Die Rekonstruktion transnationaler Lernprozesse steht im Vordergrund, um daraus Evidenz für die Wirkung der untersuchten Einflussfaktoren zu gewinnen. Es wird erklärt, „über welche Schritte Ursache und Wirkung miteinander verbunden sind“ (Mayntz, 2009b, S. 89), d.h. es wird untersucht, welche Mechanismen (Ursachen) zu Sozialpolitikwandel (Wirkung) führ(t)en. Dazu wird im Kapitel 8 dargestellt, wie es zu den jüngsten sozialpolitischen Reformentscheidungen kam. Die Analyse macht

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. Dagegen haben externe Akteure in den vergangenen Jahren die Institutionalisierung des MIDIS unterstützt, d.h. die Erarbeitung von Normen, Verfahren, Strategien und Instrumenten und die Evaluierung und Verbesserung der Sozialprogramme. Die globalen Akteure und andere Länder boten und bieten Problemlösungen an, lieferten Argumente und konnten in einigen Fällen auch die Legitimation für politische Alternativen bieten. Im MIDIS spielten und 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 vergangenen beiden Dekaden verändert hat. Während die internationale Ebene (vor allem Weltbank, IWF und IDB) bis Ende der 1990er Jahre oftmals die konzeptionelle Ausrichtung und finanziellen Rahmenbedingungen definierte und der Nationalstaat 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.) bestimmt. Peru nutzt die transnationalen Kommunikationsprozesse vor allem, um eigene Probleme zu lösen, aber teilweise auch, um auf internationaler Ebene in einem positiven Licht dazustehen. Extrinsische Gründe (Reize von außen, z.B. durch vielbeworbene Modelle; Pflichttransfers aus internationalen Vereinbarungen etc.) spielen aber eine weitaus geringere Rolle.

Im Kapitel 9 liegt der Analyseschwerpunkt auf den Lern- und Diffusionsmechanismen: Zwang und Konditionen, internationale Harmonisierung und transnationale Kommunikation. Die verschiedenen Mechanismen, die auf Freiwilligkeit bis hin zu Zwang beruhen, werden am Beispiel Peru untersucht. Dabei wird deutlich, dass Zwang oder Konditionen in Peru der Vergangenheit angehören und aktuell von kooperativen Interaktionsorien-

tierungen 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 und Selbstverpflichtungen implementiert werden. Zahlreiche Sozialpolitiken und Pläne hängen mit globalen sozialpolitischen Diskussionen und der Erreichung internationaler Ziele zusammen, d.h. die Regierung priorisiert die entsprechenden Themen. Vor allem die MDGs und SDGs werden als wichtige Orientierungsrahmen genannt. Internationale Normen und Ziele haben beobachtbare politische Effekte, wobei nicht nachvollzogen werden kann, ob sie zu einer Verbesserung der Sozialpolitik bzw. der 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 oder eigene *Policies* entsprechend anpasst. Erfolgreiche Modelle und Strategien spielen eine große Rolle, wie z.B. die CCTs zeigen, die zu einem wichtigen Teil der 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 aus den Erfahrungen anderer Länder. Das Lernen findet über unterschiedliche Modalitäten statt: über internationale Dialogräume wie Konferenzen, transnationale Netzwerke und Lerngemeinschaften, Praktika in Ländern, Expertenmissionen etc. Die Arbeit liefert an dieser Stelle einen empirischen Beweis dafür, dass Verflechtungen zwischen Nationalstaaten zugenommen haben und die Globalisierung zu verstärkten Informationsflüssen zwischen Staaten geführt hat (Duina & Nedergaard, 2010, S. 193f.). Zudem bestätigt sie die Aussage von Harald Fuhr und Markus Lederer, dass ein Vorteil der Akteurs- und Instrumentenvielfalt globaler Netzwerke darin liegt, dass intensives Lernen und damit auch Adaption stattfinden kann (Fuhr & Lederer, 2008, S. 257–478).

Kapitel 10 fasst die Wirkung und Relevanz zusammen, die transnationale Mechanismen bei sozialpolitischen Reformen in Peru haben. Obwohl es aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge schwierig ist, konkrete Aussagen zur Wirksamkeit zu machen, zeigen die empirischen Ergebnisse, dass konkrete sozialpolitische Gestaltungsoptionen zwar noch immer auf nationaler Ebene liegen, aber transnationale Lernprozesse für Reformen

eine signifikante Bedeutung haben. Globale Wissensdiffusion übt Einfluss auf nationale sozialpolitische Entwicklungen aus. Neben den Ansätzen und Strategien multi- und bilateraler Geber sind auch die Erfahrungen und Strategien 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 Lernprozessen 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. Nationale Probleme führen dazu, dass sich nationale Akteure auf die Suche nach Problemlösungen begeben und mit externen Akteuren kooperieren. Für den Erfolg transnationaler Lernprozesse spielen (a) Akteure und ihre Motive und Kapazitäten (Personalfähigkeiten, Ressourcen etc.) eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus bestimmt auch (b) die 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 Lösungen und Wirkungen) 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 Verbesserungspotenziale 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, Wissensnetzwerke 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 dem Einfluss globaler Sozialpolitik bzw. Wissensdiffusion gerichtet. Gemäß den theoretischen Erwartungen haben externe Akteure und *Policies* einen positiven Effekt auf den Wandel der nationalen Sozialpolitik. 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 vergangenen Jahren wahrscheinlicher gemacht haben. Die Ergebnisse der Untersuchung dieser beiden Wirkungsmechanismen (ebenenübergreifend und länderübergreifend) am Beispiel Peru stützen diese Annahmen.

Die Forschungsergebnisse zum Wandel der Sozialpolitik Perus unter dem Einfluss einer globalen Sozialpolitik zeigen einerseits, dass der peruanische Nationalstaat nach wie vor zentraler Akteur der Sozialpolitik ist und die schwierigsten Herausforderungen auf nationaler Ebene bewältigt. Die Ergebnisse sprechen also 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 hineinwirkt und nationale sozialpolitische Prozesse 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 2011 zu einer neuen Qualität der Sozialpolitik geführt haben. Die Erfahrungen während der Gründung und des Aufbaus 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 erfolgreichen Nachbarländern beeinflusst. Positive Einflüsse gab es vor allem bei der Strukturierung und Institutionalisierung des MIDIS als Träger der Sozialpolitik und bei der Reform sozialer Dienstleistungen. 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 sehr groß bezeichnet 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 durch Best Practices (*Peer Review*-Prozesse, *Peer Learning*) und der internationale Vergleich (*Benchmarking*) wichtige 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 erfolgreichen Ländern. Politikdiffusion wird also durch 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 (Deacon et al., 1997; Busemeyer et al., 2013, S. 178) und dass „Nationalstaaten und globale Akteure durch Prozesse der Politikdiffusion miteinander verbunden sind“ (Busemeyer et al., 2013, S. 179). Die Globalisierung treibt den Sozialpolitikwandel und den Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme in Ländern erkennbar an. Der 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 Sozialpolitik dadurch beeinträchtigt werden kann, dass Akteure ihre Interessen durchsetzen. In Peru greifen globale Akteure zwar in nationale Politikbereiche ein, aber der geringe 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 wurde z.B. deutlich, dass im Verhandlungsprozess durchaus 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, zum Entzug von Kooperation und finanziellen Mitteln führen. Seit der Gründung des MIDIS werden aber kaum Verhaltensänderungen bei nationalen Akteuren durch direkte oder indirekte Drohungen externer Akteure forciert. Die Analyse zeigt, dass das Handeln staatlicher Akteure in Peru im Untersuchungszeitraum nicht aus Top-down-Strategien globaler Akteure abgeleitet werden kann und „harte“ Erklärungsfaktoren wie Macht keine große Bedeutung besitzen. In Peru unterstützten zum Zeitpunkt der Befragung vor allem „weiche“ globale Prozesse die Sozialpolitik. EZ-Akteure (auch Entwicklungsbanken) setzten bei ihrer Beratung kommunikationsbasierte Instrumente ein, die nicht auf Konditionen beruhen. Man kann von harmonischen Interaktionen zwischen nationaler und globaler Ebene und einem freiwilligen Austausch von Ideen und Modellen sprechen. Damit zeigt sich, dass sich Politikinnovationen allein durch informationsbasierte transnationale Kooperations- und Lernprozesse ausbreiten können.

Die Kombination der Forschungsansätze Global Governance, Mehrebenensysteme und Diffusion ermöglichte eine gute Annäherung an die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes. Die Ansätze, die sich alle mit Strukturen und Koordinationsmechanismen zwischen individuellen, korporativen oder kollektiven Akteuren beschäftigen, haben geholfen, die komplexe empirische Wirklichkeit zu erklären. Die zunehmenden Interdependenzen und die Bedeutung von Kooperation zwischen nationalen und globalen Akteuren konnten erfasst werden. Sowohl die institutionellen Aspekte als auch die Handlungsebenen, Akteure und Akteurskonstellationen auf globaler und nationaler Ebene 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 auf Institutionen und globale Akteure fokussiert, und der normativen Variante, die Problemlösungen und Wirkungen betrachtet, ließen sich sowohl die empirisch 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 12).

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 zu tun hat, haben sich das analytische Modell der kausalen Rekonstruktion (Mayntz, 2002, S. 7–43) 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 haben sich zur Erklärung von Sozialpolitikwandel als hilfreich erwiesen: sowohl der akteurszentrierte, der das Interesse der Akteure am Ziel der individuellen Nutzenmaximierung betont und Wandel als rationale Reaktion von Akteuren auf Ineffizienz, mangelhafte Zielerreichung etc. gewachsener Institutionen interpretiert (Scharpf, 2000, S. 117–122), als auch die institutionentheoretische Erklärung des Wandels, bei der die Veränderung der normativen Orientierung von Akteuren ein wichtiges Moment darstellt (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 52). 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, dass die Kooperation mit Externen in Peru auf eine Mischung von Gründen zurückzuführen ist: politischer Druck angesichts dringender sozialer Probleme, Hoffnung auf flexible FZ und TZ von EZ-Akteuren, Legitimation für politisches Handeln und der Wunsch, die Beziehungen zu den externen Akteuren nicht zu verschlechtern.

Auch die für diese Arbeit angewandten Methoden der qualitativen Sozialforschung haben sich als effektiv erwiesen. Mit der Methode *process tracing* konnten sozialpolitische Entscheidungen und der *Policy*-Wandel unter Berücksichtigung der Interaktionsmodi nach Mayntz und der Lern- und Diffusionsmechanismen erklärt werden. Obwohl kausale Erklärungen von nationalstaatlichem Wandel durch globale Impulse methodisch schwierig sind, konnten Entscheidungsgründe und Interaktionsmuster identifiziert und Mechanismen, die die abhängige und die unabhängigen Variablen verbinden, benannt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass mit dem theoretischen und methodischen Ansatz die Komplexität der transnationalen Prozesse ausgeleuchtet werden kann. Es zeigte sich darüber hinaus, dass die Sozialpolitik ein geeignetes Gebiet für den Test von Lerneffekten darstellt.

Bei der Erfassung des Einflusses von externen Akteuren und *Policies* auf nationale Entwicklungen traten methodische Probleme auf. In den 42 Interviews wurde gefragt, wie sozialpolitische Reformprozesse ablaufen und

wie nationale Entscheidungsträger transnationale Lernprozesse einschätzen und das Gelernte nutzen. Obwohl durch die Interviews deutlich wurde, dass Vernetzung und Kooperation mit externen Akteuren zu einem bedeutenden Faktor geworden ist, um nationalen sozialen Problemen zu begegnen, konnten Kausalzusammenhänge zwischen *Global Social Governance* und nationalem Sozialpolitikwandel nicht detailliert beschrieben werden. Es erwies sich als schwierig, Effekte einzelnen Institutionen, Akteuren und Instrumenten zuzuordnen. Zudem wurde 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 internen Faktoren ist. Diese methodischen Schwierigkeiten entkräften aber nicht die gewonnenen empirischen Erkenntnisse.

11.2 Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die *Global Social Governance* – Möglichkeiten, Grenzen und Risiken (generalisierend)

Die Untersuchung der Interaktionen zwischen globaler und nationaler Sozialpolitik am Beispiel Peru zeigt Möglichkeiten und Grenzen der Instrumentalisierung von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen für die *Global Social Governance* auf. Obwohl die Arbeit nur Ausschnitte der komplexen Realität wissenschaftlich beleuchtet und die gewonnenen Erkenntnisse schwer generalisierbar sind, zeigt die Studie, dass verschiedene Aspekte für die Gestaltung von nationalem Sozialpolitikwandel relevant sein können. Im Folgenden werden die Möglichkeiten, aber auch Grenzen und Risiken von transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen aufgezeigt.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass transnationale Lernprozesse nicht losgelöst von politischen Interessen stattfinden. Die globale und nationale Sozialpolitik und das *Agenda setting* grenzen die Themen ein und mit der Eingrenzung werden Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Lern- und Diffusionsprozesse bestimmt.

Das Beispiel Peru macht 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 Rahmenbedingungen. Die Offenheit des politischen Systems für Innovationen, stabile politische Institutionen und die Fähigkeit zur Politikkoordination sind wichtige institutionelle Rahmenbedingungen.

Vorhandene oder nicht vorhandene nationale Handlungskapazitäten können die Übernahme externer Politikinnovationen fördern oder verhindern. Die Studie zeigt, dass transnationale Lernprozesse umso besser gelingen, je besser sie an existierende nationalstaatliche Prioritäten und Agenden anknüpfen. Passt der transnationale Lernprozess zu den nationalen Prioritäten, so bestehen gute Chancen auf Erfolg. Passen internationale und nationale Prioritäten nicht zueinander, wachsen nationale Widerstände und es gibt schlechtere Erfolgchancen. Die Anschlussfähigkeit der Beratung an die politischen Diskurse stellt eine weitere Bedingung transnationaler Lernprozesse dar.

Die Partizipation relevanter (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 Themen und Ziele mit dem Counterpart erhöhen die Erfolgchancen. Direkte Kommunikation (Meinungsaustausch, Wissenstransfer) und horizontale, vertrauensvolle Kooperation und Koordination erhöhen die Chancen auf Erfolg. Er hängt nicht zuletzt von der Persönlichkeit der Berater ab. Neben den fachlichen Kriterien spielen ihre persönlichen Eigenschaften eine Rolle, ihre interkulturelle Sensibilität und ihre regionalen Erfahrungen. Es hat sich auch gezeigt, dass ein mittel- oder langfristiger Zeithorizont beim Engagement für transnationale Kooperations- und Lernprozesse förderlich ist.

Die Studie hat gezeigt, dass externe Akteure zur Verbesserung der Kommunikation und Information bei transnationalen Lern- und Diffusionsprozessen beitragen können: Wenn sie über personelle und finanzielle Handlungskapazitäten verfügen, können sie Lernen und Diffusion über eine Verbesserung der Kommunikation fördern, z.B. in Form von Süd-Süd-Austausch, globalen Netzwerken und Dialogplattformen. Zudem können sie Best Practices identifizieren, Evaluierungen, Studien etc. durchführen und daraus 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 Politikgestaltung zurückgreifen können.

Aus der Fallstudie geht hervor, dass mit transnationalen Lernprozessen auch Risiken verbunden sind, z.B. die Abwertung eigener Erfahrungen, Kontextignoranz oder die Verfestigung von Pfadabhängigkeiten. Externe

Akteure bieten nicht immer problemadäquate Lösungen und können Pfadabhängigkeiten schaffen, die schwer zu korrigieren sind (vgl. Kapitel 10.2). In der Analyse wurde deutlich, dass Erfahrungen der Vergangenheit, etwa die mit SAPs, das Denken in der Gegenwart mitbestimmen 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 globale Partnerschaften wirken, sollte nach Strategien gesucht werden, um diese künftig zu überwinden.

11.3 Einordnung der Arbeit in den Forschungsstand und weiterer Forschungsbedarf

Diese Arbeit ist politikwissenschaftlich an der Schnittstelle zwischen Entwicklungsforschung, dem Politikfeld Sozialpolitik und den internationalen Beziehungen zu verorten. Die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes machte eine Fallstudie und die Kombination von Theorieelementen notwendig. Im Rahmen einiger qualitativer empirischer Forschungsarbeiten wurde in den vergangenen Jahren der Einfluss externer Akteure und *Policies* auf nationale politische Entscheidungen untersucht. Die Untersuchungen zeigen, dass Staaten oft auch ohne rechtlichen Rahmen auf Empfehlungen externer Akteure reagieren und Modelle anderer Länder freiwillig übernehmen (Kern et al., 2000, S. 507–546). Dass sich das Lernen von externen Akteuren auf die nationale Politikgestaltung auswirken kann, wurde bisher vor allem für den Umweltbereich untersucht und belegt. Obwohl sich die Forschung zunehmend für die Bedeutung von Lernen bei grundlegenden Veränderungen politischer Programme interessiert (Bandelow, 2003, S. 113), wurden transnationale Lern- und Diffusionsprozesse im sozialpolitischen Sektor bisher kaum in qualitativen Studien analysiert. Es ist kaum erforscht, unter welchen Bedingungen und mit welchen Mechanismen globale Akteure die nationale Sozialpolitikentwicklung beeinflussen (Busemeyer et al. 2013, S. 84). Da eine systematische, theoriegeleitete Analyse von Lern- und Diffusionsprozessen in der Sozialpolitik bisher nicht existiert (Gilardi, 2010, S. 111–129), 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 am Beispiel Peru. Die Untersuchung enthält eine Daten-

sammlung zu globalen und nationalen Sozialpolitiken und den komplexen Verflechtungen zwischen politischen Akteuren und Institutionen in Peru und globaler Ebene.

Die Studie ergänzt damit einerseits Analysen zu transnationalem Lernen, andererseits legt sie Forschungslücken und weiteren Forschungsbedarf offen. Sie untersucht, inwiefern Wandel auf nationalstaatlicher Ebene auf globale Impulse zurückzuführen ist, lässt aber mit ihrem Untersuchungsdesign nationale Erklärungsfaktoren (nationale Politik und Prozesse) weitgehend unberücksichtigt. Eine umfassendere Analyse der nationalen Faktoren, die zu Sozialpolitikwandel führen bzw. diesen erschweren, wäre wünschenswert und ertragreich.

Überdies zeigte sich, dass weiterer Forschungsbedarf zu den wachsenden Bemühungen von sozialpolitisch relevanten globalen Akteuren besteht, auf nationale Sozialpolitiken Einfluss zu nehmen. Weitere empirische Untersuchungen an anderen Fallbeispielen sind notwendig, um herauszufinden, unter welchen Bedingungen globale Akteure und Institutionen in der Lage sind, sozialpolitische Probleme effektiv zu bearbeiten. Dabei sollte auch untersucht werden, in welchem Verhältnis die globalen Akteure untereinander stehen und wie die Akteure im Bereich globaler Sozialpolitik zusammenarbeiten. In der Arbeit wird festgestellt, dass EZ-Akteure in Peru die Art und Weise ihrer Einflussnahme in den vergangenen Dekaden stark verändert haben. Offen bleibt, inwieweit bi- und multilaterale Akteure auch in anderen Regionen zunehmend auf *soft law* und weiche Interaktionsformen übergehen und welche sozialpolitischen Wirkungen damit 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 in mehreren Ländern vergleichend untersuchen. Die Lern- und Diffusionsforschung selbst weist auch noch einige konzeptionelle Schwächen auf, so sollte das zu untersuchende Akteursspektrum z.B. auf zivilgesellschaftliche, private und lokale Akteure erweitert werden.

Die Arbeit zeigt auf, dass *Global Social Governance* derzeit noch mit empirischen 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“ (Grande, 2012, S. 580). Das folgende Kapitel 12 liefert einen Beitrag zur Weiterentwicklung der GG-Forschung und gibt praktische Empfehlungen.

Das Zusammenwirken komplexer Akteurskonstellationen und Koordinationsmechanismen im Bereich globaler Sozialpolitik sollte empirisch noch besser erfasst und die Möglichkeiten und Grenzen von Global Governance im Bereich Sozialpolitik sollten tiefer analysiert werden. Dabei sollte vor allem untersucht werden, 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 einbezogen werden. Die Beteiligungs- und Demokratieorientierung globaler sozialpolitischer Akteure und Institutionen und die Frage, inwiefern in der Sozialpolitik die auf globaler und nationaler Ebene artikulierten Interessen zum Tragen kommen, müsste weiter empirisch geprüft werden. Auch die wichtige Frage nach Machtasymmetrien im MES konnte im Rahmen der Arbeit nicht ausführlich diskutiert werden. Bei der Untersuchung, inwieweit Zwang und Konditionen sozialpolitischen Wandel in Peru beeinflussen, wurde deutlich, dass in der internationalen Zusammenarbeit die Abgrenzung transnationalen Lernens von Prozessen, die auf Druck oder Konditionen basieren, von Fall zu Fall schwierig ist. Der Zusammenhang zwischen dem Druck globaler Akteure und nationalstaatlichem Wandel sollte daher noch genauer 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 soll deshalb der Frage nachgegangen werden, wie es zu einer nachhaltigen globalen Sozialpolitik kommen kann. Aus den Erkenntnissen sollen Empfehlungen für die 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.

12 **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“ (Zürn, 2005, S. 126f.).

Ziel der Untersuchung war es darzustellen, wie Global Governance-Prozesse im sozialpolitischen Bereich aussehen, zu reflektieren, worin die Motivationen und Erfolgsfaktoren bestehen, zu beschreiben, wie diese Prozesse zu nationalstaatlichem Wandel beitragen und daraus Schlussfolgerungen sowohl für die 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 globale sozialpolitische Tendenzen beleuchtet und Gestaltungsoptionen für eine zukünftige *Global Social Governance* aufgezeigt werden.

Ein theoretischer Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass GG-Ansätze sich bisher stark auf die Betrachtung der Wirkung von Regimen und Normen sowie 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 zwischen globalen sozialpolitischen Akteuren und *Policies* und nationaler Sozialpolitik zu analysieren.

Die Ergebnisse der Forschung bestätigen, dass Lern- und Diffusionsprozesse für den Sozialpolitikwandel in Peru eine wichtige Rolle spielen und globale Ziele als Orientierungsrahmen für nationale Sozialpolitiken dienen. „Harte“ Instrumente (Konditionen, Richtlinien etc.) spielen hingegen kaum eine Rolle. 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; externe Akteure sind als *Change agents*, die Wissen und Dialogplattformen bereitstellen, wichtig. Am Beispiel Peru wird deutlich, dass das Wissen um sozialpolitische Probleme und die zugrundeliegenden Ursachen inzwischen unabdingbar für Regierungen ist. Regierungen versuchen daher, mit geringen Kosten Wissen über die zu regelnden Bereiche zu erhalten. Freiwillige Mechanismen wie Kommunikation und Kooperation werden 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. Sie 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“ (Sommerer, 2011, S. 15).

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 zu erweitern, um zukünftig Trans- bzw. Internationalisierungsprozesse zwischen Akteuren in MES zu untersuchen. Die GG- und MES-Forschung fokussierte bislang stark auf die institutionelle Ebene und hatte vor allem globale Normen und Regime im Blick, während dem wichtigen Aspekt der transnationalen Lern- und Diffusionsprozesse 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 Ländern, d.h. wechselseitiges Lernen über Süd-Süd-Austausch und Wissensnetzwerke, stärker betrachten. Die Potenziale transnationaler Kooperationsprozesse sollten herausgearbeitet werden. Die Frage nach der politischen, transnationalen Lernfähigkeit und den Lernbedingungen sollte in der GG- und MES-Forschung und im Zusammenhang mit Politikwandel insgesamt eine wichtigere Rolle spielen. Zudem sollte die GG-Forschung stärker berücksichtigen, dass die Relevanz von Entwicklungs- und Schwellenländern wächst und sie für die Bearbeitung globaler Probleme zunehmend an Gewicht gewinnen.

12.1 Globale sozialpolitische Tendenzen/Dynamiken

„Wir kämpfen alle mit den weltweiten sozialpolitischen Tendenzen, und da brauchen wir Agenten, die uns untereinander verbinden, sodass 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, die zur Bearbeitung sozialpolitischer Probleme kooperieren. Die Probleme sind längst nicht gelöst, weshalb globale Sozialpolitik nicht nur eine zu beobachtende Tatsache ist, sondern auch ein normatives Bestreben bleibt (Rittberger, 2004, S. 245f.).

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 zeigen globale sozialpolitische Tendenzen auf, die weiterhin große globale Anstrengungen zur Bekämpfung dieser Phänomene notwendig machen. Global vergrößern sich sowohl innerhalb der Gesellschaften als auch zwischen den Staaten die Ungleichheiten. Der „Weltbericht zur sozialen Sicherung 2014/2015“ der ILO 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 partiellen oder gar keinen Zugang haben (ILO, 2014b). Sowohl der UNDP-Bericht von 2013 (UNDP, 2013, S. 69f.) als auch der Weltbankbericht „The State of Social Safety Nets 2015“ (Honorati, Gentilini, & Yemtsov, 2015) 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 Mio. Menschen weltweit) ohne soziale Absicherung (Honorati et al., 2015). 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 Mio. anstieg und damit um nahezu eine Million über dem Vorjahreswert lag (ILO, 2016). In unsicheren Beschäftigungsverhältnissen sind laut Bericht 1,5 Mrd. Menschen (über 46 Prozent aller Beschäftigten) tätig. Gerade im informellen Sektor Tätige haben begrenzt Zugang zu Schutzsystemen. Im Jahr 2015 lebten circa 327 Mio. Erwerbstätige in extremer Armut (d.h. sie mussten mit täglich weniger als 1,90 US\$ in Kaufkraftparität auskommen) und 967 Mio. in mäßiger Armut oder knapp über der Armutsgrenze (d.h. von 1,90 bis 5,00 US\$ am Tag in KKP). Die

extreme Armut ging gegenüber 2000 deutlich zurück, jedoch zeichnen sich seit 2013 nur begrenzte Verbesserungen ab. Die Zahl der Erwerbstätigen, die in mäßiger Armut oder knapp über der Armutsgrenze leben, ist seit 2000 angestiegen (ILO, 2016). Im Weltbankbericht „Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty“ wurde jüngst vor der Verarmung weiterer 100 Mio. Menschen bis zum Jahr 2030 aufgrund des Klimawandels gesprochen (Hallegatte et al., 2016). Diese globalen Tendenzen machen 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.

12.2 Herausforderungen für eine effektive *Global Social Governance* im 21. Jahrhundert 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.“ (Hein, 2007, S. 474)

Obwohl Stefan Peters und Hans-Jürgen Burchardt in ihrem gleichnamigen Buch von einer „Renaissance des Entwicklungsstaates“ sprechen (Burchardt & Peters, 2015), gehören 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 demografische Entwicklung, d.h. die Zunahme der Zahl älterer Menschen und der Druck durch Migration, schaffen zusätzliche Probleme. Fortschritte bei der Lösung sozialer Probleme und eine sozial gerechte Entwicklung oder „buen vivir“¹⁷ sind Anliegen, die

17 Im indigenen lateinamerikanischen Konzept des „Guten Lebens“ (*sumak kawsay*) geht es um ein gemeinschaftliches Leben im Einklang mit der Natur und anderen Menschen sowie die Wahrung kultureller Identitäten, um soziale Beziehungen, die reziprok und solidarisch sind, und um eine Kritik an westlichen Wachstumsvorstellungen (hierzu Cortez & Wagner, 2013, S. 61–78).

inzwischen nicht 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. Die Notwendigkeit einer globalen Sozialpolitik wird inzwischen weitgehend anerkannt und der Ausbau wirksamer Sozialprogramme sowie administrativer Kapazitäten gewinnt sowohl national als auch global an Bedeutung. Auch wird die Verbesserung der Lebensbedingungen zunehmend als gemeinsame Aufgabe betrachtet. Dennoch ist die Umsetzung zum Teil mangelhaft. Die Studie zeigt am Beispiel Peru auf,

- a) dass es inzwischen ein breites Spektrum globaler Akteure gibt, vor allem bilaterale Geber aus den OECD-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. 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 6).
- b) dass die zentralen sozialpolitischen Kräfte nach wie vor in den Nationalstaaten liegen, aber Länder kollektiv, 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 auf nationale sozialpolitische Prozesse ein. Dabei können weiche Governance-Formen 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 7–11).
- 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“ (Breitmeier, 2009, S. 19) oder „globaler Sozialgesetzgeber“ (Leisering, 2007, S. 200). 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 bei 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:

- 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 (Ostrom et al., 1999, S. 278–282). Die Dynamik komplexer globaler sozialpolitischer Strukturen und die Interaktionen zahlreicher Akteure können zu hohen Transaktionskosten, Ineffizienz und Konflikten führen. Wilke beschreibt das komplexe Zusammenspiel von Nationalstaaten und globalen Kontexten als eine zentrale Konfliktdimension des Globalisierungsprozesses (Wilke, 2006, S. 10). 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“ (Zürn, 1998).
- b) (Macht-)Asymmetrien: Ein weiteres Problem für *Global Social Governance* ergibt sich aus den unterschiedlichen Ressourcen der sozialpolitischen Akteure. Es 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 Out-

put-Legitimität (z.B. Effektivität globaler Maßnahmen) des Weltregierens besteht (Rittberger et al., 2010, S. 680). Regelungsadressaten, die selbst an der Schaffung von Normen und Regeln beteiligt waren, seien eher bereit, die Normen und Regeln zu befolgen (Zürn, 2005, S. 1–39). Obwohl insgesamt die Input-Legitimität von Global Governance durch Kooperation als vergleichsweise hoch eingestuft werden kann (Rittberger et al., 2010, S. 325), wird im Bereich globaler Sozialpolitik bisher stärker auf die Output-Legitimität fokussiert, d.h. die Ergebnisse. Dambisa Moyo z.B. schreibt in ihrem Buch „Dead Aid“, dass es der EZ zu sehr auf schnelle und sichtbare Erfolge (*quick wins*) ankomme (Moyo, 2010). Auf der Input-Seite fehlt es an Mitwirkungsrechten von Betroffenen, der ZG und privaten Akteuren bei globalen sozialpolitischen Entscheidungen. Zudem sind Entscheidungen für Betroffene oft undurchsichtig oder schwer nachvollziehbar.

Aus der Untersuchung 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 Partnerschaften. Die Arbeit zeigt, dass globale Wissensnetzwerke und Kooperationen ein großes Potenzial für sozialpolitische Verbesserungen auf nationaler Ebene bergen. Es bedarf deshalb einer verstärkten Zusammenarbeit von Staaten und externen Akteuren. Denn es wird nur gemeinsam mit den Staaten möglich sein, globale soziale Probleme zu bearbeiten. Weil globale Probleme oft abstrakt und „weit weg“ erscheinen, um in Staaten politische Bedeutung zu erlangen (Wilke, 2014, S. 161), sollten Länder über Wissensmanagement und 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. 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 als Impulsgeber für die intendierte Transformationsdynamik (WBGU, 2011, S. 7). Eine nicht-souveränitätseinschränkende

globale Institution sollte die Komplexität globaler sozialer Probleme wahrnehmen, die zahlreichen sozialpolitischen Institutionen koordinieren und globale Sozialpolitik umsetzen und fortentwickeln. Werner Lachmann schlug bereits 1995 die Schaffung einer IO vor, die eine Weltsozialpolitik etablieren und überwachen sollte (Lachmann, 1995, S. 243). 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 Delegation von Aufgaben an kompetente Institutionen ernst nimmt“ (Wilke, 2014, S. 2). Laut Wilke ist die Globalisierung unumkehrbar und dies macht „Formen und Einrichtungen globaler Steuerung zwingend erforderlich“ (Wilke, 2014, S. 20). Auch Heiner Flassbeck ist überzeugt, dass „die Übertragung von Sachverstand und Kompetenzen an neue multilaterale Organisationen unumgänglich ist“ (Flassbeck, 2015, S. 86). Zur institutionellen globalen Sozialpolitikgestaltung könnten existierende Institutionen reformiert oder eine neue geschaffen werden. Einen guten Anknüpfungspunkt könnten die VN bieten, auch wenn ihnen immer ineffiziente Strukturen vorgehalten werden. Die VN schließen fast alle Staaten ein und sind mit ihren Aktivitäten (auch in der Forschung), ihren finanziellen und personellen Ressourcen und ihren Erfahrungen bereits ein zentraler Akteur der globalen Sozialpolitik. Gerade weil die VN in den vergangenen Jahren nicht mehr als Global Governance-Institution, sondern nur noch „als Dienstleister multilateraler EZ“ (Weinlich, 2011, S. 2) wahrgenommen werden, sollte Entwicklungs- und globale Sozialpolitik stärker verzahnt und die Rolle der VN gestärkt werden. So könnte der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) reformiert, als Kompetenzzentrum für soziale Fragen ausgebaut und mit weiteren Zuständigkeiten ausgestattet werden. Alternativ könnte eine neue Weltsozialorganisation mit umfassendem Mandat als VN-Sonderorganisation geschaffen werden.

Die neue bzw. reformierte globale Institution sollte auf die Herausforderungen von *Beyond Aid* eingehen. Janus, Klingebiel und Paulo beschreiben *Beyond Aid* „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“ (Janus, Klingebiel, & Paulo, 2014, S. 1): in den Partnerländern steigen die Zahl und Vielfalt der Akteure, die mit den Ländern kooperieren, die Bedeutung von ODA nimmt für Entwicklungsländer ab und internationale Regime haben zunehmenden Einfluss auf Entwicklung. Ein Hauptmerkmal von *Beyond Aid* ist „die

Verbreitung und Spezialisierung des für Entwicklung relevanten Wissens“ (Janus et al., 2014, S. 3). Die globale sozialpolitische Institution sollte sich deshalb auf drei Aufgaben konzentrieren: (a) die institutionelle Bündelung und Koordinierung der Zuständigkeiten für soziale Fragen, (b) Analysen und *Capacity Building* in Ländern (vor allem durch 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 die zahlreichen EZ-Akteure, aber auch zivilgesellschaftliche, private und wissenschaftliche Akteure, koordinieren. Dabei sollten die Entscheidungsprozesse, Berichtsverfahren etc. der einzelnen Akteure bestehen bleiben. UN-Organisationen, bilaterale Akteure und NGOs sollten die Länder, die eine Sozialpolitikreform eingeleitet oder priorisiert haben, weiterhin unterstützen, ihre sozialpolitischen Aufgaben zu bewältigen, die ILO beispielsweise 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 Beschäftigung und Bildung die „Schlüssel zur Gleichheit“ in Lateinamerika sieht (CEPAL, 2015, S. 61), 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 Aktivitäten im sozialpolitischen Bereich stärker im Sinne von *Aid 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“ (Messner & Scholz, 2005, S. 34). Durch eine Koordination, die über Informationsaustausch und Transparenz hinausgeht, und ein homogeneres sozialpolitisches Angebot könnten Staaten fokussierter und effektiver unterstützt werden. Eventuell könnte auch, wie Messner und Faust vorschlagen, die Anzahl der EZ-Akteure, die in einem Land aktiv sind, reduziert und damit die Komplexität von Abstimmungsprozessen verringert werden (Faust & Messner, 2009, S. 229). Demgegenüber gilt *Ownership* als Voraussetzung für erfolgreiche EZ/IZ, aber viele Empfängerländer verfügen bisher über kein funktionierendes EZ-Managementsystem, das zwischen den EZ-Akteuren und den Regierungsstellen 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“ (Messner, 2001a, S. 28f.) – 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 der sozialpolitischen Analyse, der Unterstützung bei der Umsetzung von globalen Zielen und *Capacity Building* in Ländern liegen. Länder sollten dabei unterstützt werden, die soziale Situation zu analysieren, Risiken zu identifizieren und die Kosten alternativer Politik- und Finanzierungsoptionen zu ermitteln. Wie existierende Sicherungssysteme, z.B. in Brasilien, zeigen, kann schon ein relativ geringes finanzielles Budget große Wirkungen entfalten. Nationale Pläne zur Umsetzung globaler Ziele sollten gemeinsam mit den Ländern festgelegt und länderspezifisches 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 weiterer (vielleicht der wesentliche) Schwerpunkt sollte auf der Umsetzung und Fortentwicklung der globalen Sozialpolitik liegen: der Bündelung und Weiterentwicklung von sozialpolitischen Zielen und Normen; der Überwachung der Umsetzung von Zielen und Normen in Ländern (u.a. über Berichte); dem Sammeln, Analysieren, Veröffentlichenden und Verbreiten von Wissen, 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 universell anwendbare sozialpolitische Strategie geben, aber die gemeinsamen Ziele könnten sich zunächst an etablierten Zielen ausrichten (SDGs, ILO-Empfehlungen etc.). Die MDGs haben sich, trotz einiger Schwächen wie Unvollständigkeit, schwache Wirkungsorientierung, als einheitliches Zielsystem bewährt. Auch wenn die Sozialausgaben (Renten, CCTs etc.) weiterhin auf nationaler Ebene festgelegt werden, müsste es eine globale Strategie gegen Sozialdumping geben, die Mindeststandards festlegt. Anstrengungen zur globalen Umverteilung bzw. zur global ausgewogeneren Wohlstandsverteilung, wie die Einrichtung des Global Social Trust der ILO, waren zwar wenig erfolgreich, aber 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. mittels Berichten zum Stand der Umsetzung von Zielen und Normen. Zur besseren Umsetzung der Ziele könnten Anreize zur Zielerreichung geschaffen werden, eventuell über Zertifizierungen bis hin zu „erfolgsbasierten Konditionalitäten, die für Geber- und Empfängerländer gelten“ (Peters, 2015, S. 54). Rechenschaftslegung und unabhängige Prüfungen sollten Geber- und Empfängerländer gleichermaßen betreffen. Über unabhängige, transparente und vergleichbare Evaluierungen könnten ferner systemweite Lern- und Diffusionsprozesse erreicht werden (Faust & Messner 2009, S. 229).

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 Peter Burke in seinem Werk „Die Explosion des Wissens“ (Burke, 2014) unterscheidet, sollten zukünftig von Bedeutung sein. Vor allem durch die Verbreitung von Wissen entstehen laut Burke grenzüberschreitende Kommunikationsräume. Diese Kommunikationsräume wiederum verändern zunehmend den klassischen Nationalstaat und bestätigen damit Gunnar Folke Schupperts These, dass Kommunikation Auswirkungen auf den Staatswandel hat (Schuppert, 2015, S. 315). Die Ergebnisse der vorliegenden Studie 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 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“ (Messner, 2014, S. 6). Sie bekräftigt Messners Plädoyer, dass Wissenskooperation einen neuen Stellenwert in der internationalen Kooperation einnehmen müsse (Messner, 2014). Deshalb sollte die reformierte oder neu geschaffene globale Institution zunächst weniger als Normengeber aktiv werden, sondern als Wissensdatenbank, -netzwerk und Dialogplattform dienen. Evers, Kaiser und Müller beschrieben schon 2003 den Aufbau einer weltweiten IKT-Struktur zum Nutzen von Entwicklung (Evers, Kaiser & Müller, 2003, S. 44f.) und führen die Tendenz der Homogenisierung von Wissen darauf zurück, dass sich die Diskurse und Themen in der EZ immer mehr in internationalen Abkommen manifestieren (Evers et al., 2003, S. 45). Wissen, Daten und Erfahrungen sollten auf globaler Ebene noch transparenter und zugänglicher werden; Entwicklung sollte durch den Zugang zu virtuellem Wissen gefördert werden. Über den Zugang zu Wissen hinaus sollten Länder die Möglichkeit haben, auf diesen virtuellen Plattformen über Erfolge und Probleme bei der Umsetzung von Sozialpolitiken und -programmen zu berichten um damit Orientierung für andere Länder zu bieten.

Die Wissensproduktion, -analyse, -verbreitung und der Zugang zu *Lessons learned*, Best Practice-Berichten sollte ein noch größerer Bestandteil der EZ/IZ werden und 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 auch „informationelle Aktivitäten“ (Rittberger & Zangl,

2006, S. 61) sind. IOs dienen als „Informationssammelstelle, Erzeuger von Informationen und Informationsbörse“ (Rittberger et al., 2010, S. 224). 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 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 (Wolfensohn, 1996, S. 7).

Heute gilt die Weltbank als globale *knowledge bank* (WBI, s.a.), 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 einzelner Geber liegen, sollten gebündelt und für alle einschlägigen Akteure zugänglich werden.

Da zwischen globalem Wissen und lokalem Erfahrungswissen nach wie vor Asymmetrien bestehen, sollte bei der globalen Wissensproduktion kulturelle Diversität und Transdisziplinarität eine größere Rolle spielen. EZ-Agenturen 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 und 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 Thinktanks, 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 sollten eine größere Rolle für sozialpolitische transnationale Lernprozesse spielen. Haas schreibt bereits 1992, dass die Existenz transnationaler *epistemic communities* kooperationsfördernd sein kann (Haas, 1992, S. 1–35). Denkbar wäre auch im sozialpolitischen Bereich ein wissenschaftliches Gremium wie der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Der IPCC, der von der Weltorganisation für Meteorologie und dem Umweltprogramm der VN (UNEP) ins Leben gerufen wurde, ist ein Gremium, das aus Regierungen, Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft besteht und als globale Informationsquelle über Klimaänderungen dienen soll (IPCC, s.a.). Der IPCC trägt die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die weltweit zum Thema publiziert werden, zusammen und bewertet sie. Gremien wie das IPCC üben durch ihre 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 Ergebnisse an Verhandlungsgremien und die transnationale Öffentlichkeit geben. Um in der Öffentlichkeit ein Problembewusstsein und mehr Verständnis für die Notwendigkeit sozialpolitischer Reformen zu fördern, sollten gezielt globale öffentliche Medien zum Thema Sozialpolitik, die sowohl auf nationaler als auch auf globaler Ebene zur Meinungsbildung beitragen, aufgebaut werden.

Neben der Produktion, Analyse und Bereitstellung von Wissen sollte der Fokus auf der Anwendung von Wissen liegen. Die Arbeit zeigt, dass es hier große Probleme gibt. *„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 geht es auch um Unterstützung bei der Selektion von Wissen und die Anpassung an den lokalen Kontext. Das bedeutet für die EZ-Akteure, dass sie ihre Instrumente und Leistungserbringung entsprechend 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“¹⁸, 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. Die Weltbank ist bei der Süd-Süd-Kooperation einer der erfahrensten Akteure. Sie könnte helfen, nach weiteren institutionellen Möglichkeiten zu suchen, die es Ländern mit ähnlichen Problemen erlauben, Informationen und Erfahrungen auszutauschen.

Neben der Koordinierung der global aktiven sozialpolitischen Akteure und der Umsetzung und Fortentwicklung globaler Sozialpolitik mit einem Fokus auf Wissensmanagement 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 3.3.4): 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 (Zürn, 2015, S. 328), 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 Forschungsarbeit wird deutlich, dass auf dem Feld globaler Entwicklungs- und Sozialpolitik bereits zahlreiche weiche GG-Instrumente, z.B. die MDGs und SDGs, ILO-Empfehlungen und Erklärungen zur *Aid Effectiveness* existieren, die von Peru weitgehend akzeptiert und umgesetzt werden. Normen und Regeln der globalen Sozialpolitik haben jedoch meist deklamatorischen Charakter und freiwilligen Selbstverpflichtungen kommen die Unterzeichnerstaaten nur begrenzt nach. „Regime, die die Keimzellen bilden, aus denen sich international tragfähige Säulen von Global Governance entwickeln“ (Messner & Nuscheler 1997, S. 360) sollten deshalb ein mittel- bis langfristiges Ziel sein. UN-Konferenzen könnten zunächst genutzt werden, um das Thema transnationale

18 Der Begriff „Pioniere des Wandels“ wurde vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) im Hauptgutachten 2011 eingeführt (WBGU, 2011).

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 angelegt, problemfeldbezogene Regimebildungsprozesse folgen: Aus *soft law* würden sich im Laufe der Zeit völkerrechtlich verbindliche Normen entwickeln. Dabei sollte nicht unterschätzt werden, dass die gemeinsame Zieldefinition im Rahmen von Regimen aufgrund der kulturellen Heterogenität der Länder erschwert wird. Da in dynamischen GG-Prozessen Ziele meist erst während des Prozesses ausgehandelt werden, sich Regime also nicht gezielt aufbauen lassen, schlägt Edgar Grande vor, die *Politics*-Dimension stärker in die Governance-Theorie zu integrieren (Grande, 2012, S. 584).

An dieser Stelle darf nicht außer Acht gelassen werden, dass mit der teilweisen Übergabe der oben genannten Kompetenzen und Aufgabenbereiche 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 einen Multistakeholder-Ansatz verfolgen, also von einer möglichst großen Zahl von Mitgliedern der internationalen Staatengemeinschaft (u.a. der G20) gestaltet werden und die ZG, Privatwirtschaft und Wissenschaft einbeziehen. NGOs, die seit Jahren globale sozialpolitische Prozesse mitgestalten, bei der Erarbeitung globaler Ziele beteiligt waren (SDGs, ILO-Empfehlungen etc.) und in vielen Ländern helfen, Wissen zu verbreiten und damit wichtige Governance-Beiträge leisten, müssen verstärkt in GG-Prozesse einbezogen oder „gar mit Governance-Aufgaben betraut werden“ (Breitmeier, Roth & Senghaas, 2009, S. 241).

12.2.1 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, dass MLG-Prozesse zu keinem signifikanten Steuerungsverlust von Nationalstaaten führen müssen. Zwischen globaler und nationaler Ebene existieren Interdependenzen, aber keine übergeordnete 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* war gering. Im Bereich der Armutsbekämpfung ging es z.B. Ende der 1990er Jahre um von IOs und westlichen Gebern entwickelte Konzepte wie PRS, 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, „die von der Fähigkeit des Staates abhängt, seine eigenen Grenzen gegenüber der Außenwelt zu kontrollieren“ (Scharpf, 2000, S. 336), relativierte. Die gemeinsame Problemanalyse und Strategieentwicklung rückte erst in jüngerer Zeit in den Vordergrund. 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“ (Busemeyer et al., 2013, S. 37), deshalb müssen zukünftig für globale Probleme wie wachsende Entwicklungsdisparitäten und Armut gemeinsam innovative Problemlösungen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene erarbeitet werden (Mehrebenenansatz). Obwohl der Nationalstaat nach wie vor entscheidet, welche globalen Strategien national umgesetzt werden, haben der Agenda 21-Prozess und die Umsetzung der MDGs gezeigt, dass Handlungsempfeh-

lungen auf allen Ebenen des MES und die aktive Mitarbeit aller betroffenen Akteure notwendig sind. Es sollte nach neuen 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. Auch Betroffene und nicht-staatliche Akteure sollten in den Prozess der Formulierung globaler sozialpolitischer Konzepte, der Festlegung von Zielen und in die Implementierung eingebunden werden. In den vergangenen Jahren hat sich die gemeinsame Problembearbeitung und Entscheidungsfindung von öffentlichen, nicht-staatlichen und privaten Akteuren im VN-System verbessert und es wurde versucht, die Distanz zwischen Regierenden und Regierten zu reduzieren. Ein Beispiel ist das vom ECOSOC 2007 eingerichtete EZ-Forum (Development Cooperation Forum, DCF), in dessen Rahmen sich alle zwei Jahre staatliche und nicht-staatliche 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“ (Brühl & Nölke, 2009, S. 150). Die vielen Facetten von Armut und sozialer Unsicherheit machen, neben der Integration von Mehrebenen, *place-based-approaches* (Pottier, Bicker & Sillitoe, 2003) 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.

12.2.2 Globale Sozialpolitik als Teil einer globalen Strukturpolitik

*„Angesichts der real existierenden, auch der sich in Teilbereichen zuspitzenden Weltprobleme bleibt Global Governance bzw. Weltordnungspolitik eine nicht hintergehbare Zielgröße“
(Breitmeier et al., 2009, S. 242).*

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 mehrstufigen Aufbau bzw. durch vertikale Differenzierung nach Mayntz, vgl. Mayntz, 2009b, S. 91). In der Untersuchung, die vor allem die Beziehungen der nationalen und globalen Ebene betrachtet, wird außerdem deutlich, dass auf der nationalen und globalen Ebene systemische Interdependenzen existieren, die durch das Zusammenspiel zwischen ökonomischen, ökologischen und politischen Prozessen entstehen (Komplexität durch systemische Interdependenz nach Mayntz, vgl. Mayntz, 2009b, S. 91). Am Beispiel Peru wird z.B. deutlich, dass auf nationaler Ebene bedeutende Wechselbeziehungen zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Gestaltung des sozialen Sicherungssystems bestehen. Auf globaler Ebene hängt Sozialpolitik auch von der Weltwirtschaft ab, so stellt eine internationale Finanzarchitektur, die die Bedürfnisse der Entwicklungs- und Schwellenländer berücksichtigt, 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 gestellt. Dirk Messner schlug bereits 2005 die Weiterentwicklung von Entwicklungspolitik „durch eine stärkere internationale Koordinierung, weg von einer Projektpolitik hin zu einer globalen Strukturpolitik“ (Messner, 2005, S. 39) vor. Auch Franz

Nuscheler plädiert für eine globale Strukturpolitik und stärkere globale Zusammenarbeit (Nuscheler, 2007). Eine globale Sozialpolitik, die globale ökonomische und ökologischen Prozesse (Klimawandel etc.) einbezieht, erfordert politikfeldübergreifende Koordination und die Verknüpfung verschiedener globaler 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“ (BMZ, s.a.a), 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, finanziellen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen sollte sich globale Sozialpolitik langfristig über die Verknüpfung mit anderen Politikfeldern stärker von der Symptombekämpfung zur Vorsorge bewegen mit dem Ziel, ökologisch, ökonomisch und sozial intakte Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen sicherzustellen.

Literaturverzeichnis

- Abugattás Fatule, J. (2010). *Integración de políticas nacionales en el Perú. Aprendiendo de experiencias como funcionario público 2005–2006*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- AFI (Alliance for Financial Inclusion). (s.a.). Abgerufen von <http://www.afi-global.org> (17.03.2016)
- APCI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional). (2013). *Perú: Plan Anual de la Cooperación Internacional 2013*. Lima: Autor.
- APCI. (2014). *Perú: Orientación básica sobre el acceso a la cooperación internacional no reembolsable*. Lima: Autor.
- Altvater, E. (1991). *Die Zukunft des Marktes*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Altvater, E., & Mahnkopf, B. (1996). *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Aramburú, C. (2013). *Políticas sociales en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- 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, H. (1970). *On violence*. New York, NY: Houghton Mifflin Harcourt.
- Arendt, H. (2003). *Macht und Gewalt* (15. Auflage, Originalausgabe: *On violence*, New York, NY 1970). München, Zürich: Piper.
- Arnold, C., Conway, T., & Greenslade, M. (2011). *Cash transfers literature review*. London: Department for International Development (DFID).
- Ashoff, G. (2008). *Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?* (Analysen und Stellungnahmen 5/2008). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Bachelet, M. (Hrsg.) (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Report of the Social Protection Floor Advisory Group. Genf: ILO.
- Banco Mundial. (s.a.a). *Perú – Préstamo de Asistencia Técnica para la Protección Social*. Abgerufen von <http://www.bancomundial.org/projects/P131029/pe-social-inclusion-tal?lang=es> (16.12.2014)
- Banco Mundial. (s.a.b). *Perú – Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Protección Social*. Abgerufen von <http://www.bancomundial.org/projects/P131028/pe-social-inclusion-dpl?lang=es> (16.12.2014)

- Banco Mundial. (s.a.c). *Resultados en materia de nutrición del enfoque sectorial de Juntos*. Abgerufen von <http://www.bancomundial.org/projects/P117310/results-nutrition-juntos-swap?lang=es> (16.12.2014)
- Banco Mundial & Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (2007). *Protección social en el Perú. ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?* Lima, Washington, DC: Autor.
- Bandelow, N. C. (2003). Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. In M. L. Maier, A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff, & A. Wiesner (Hrsg.), *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse* (S. 98–121). Opladen: Leske + Budrich.
- Barr, N., & Diamond, P. (2009). *Pension reform: A short guide*. Oxford: University Press.
- Barrientos, A., & Lloyd-Sherlock, P. (2002). *Non-contributory pensions and social protection. Issues in Social Protection*. Genf: ILO.
- Barrientos, A. (2003). *What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa* (Working Paper No. 33). Manchester: Chronic Poverty Research Centre.
- Barrientos, A. (2012). Accounting for change in Latin America's welfare regime. In H.-J. Burchardt, A. Tittor, & N. Weinmann (Hrsg.), *Sozialpolitik in globaler Perspektive* (S. 199–139). Frankfurt am Main: Campus.
- Benda-Beckmann, F. von, Benda-Beckmann, K. von, Casino, E., Hirtz, F., & Woodman, G.R. (Hrsg.) (1988). *Between kinship and the states: Social security and law in developing countries*. Dordrecht: Foris.
- Bennet, C., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy-learning and policy change. *Policy Science*, 25(3), 275–294.
- Benz, A., Scharpf, F., & Zintl, R. (Hrsg.) (1992). *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt am Main: Campus.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004). *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, A. (2004). Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 125–146). Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, A. (2005). Governance in Mehrebenensystemen. In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (S. 95–120). Baden-Baden: Nomos.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., & Simonis, G., (2007). Einleitung. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simons (Hrsg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 9–25). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Benz, A. (2010). Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. (2. aktualisierte und veränderte Auflage, S. 111–135). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., & Dose, N. (2010a). Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. (2. aktualisierte und veränderte Auflage, S. 13–36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., & Dose, N. (2010b). Von der Governance-Analyse zur Policytheorie. In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. (2. aktualisierte und veränderte Auflage, (S. 251–276). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bernedo Alvarado, J. (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* (S. 239–296). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung Ciedla.
- Bertranou, F., van Ginneken, W., & Solorio, C. (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, 3–18.
- Betz, J. (1998). Globalisierung und nationale Sozialpolitik. In *Nord-Süd aktuell*, 98(3), 449–457.
- Betz, J. (2000). Schuldenerlass und Armutsbekämpfung in strategischer Verknüpfung. In *Nord-Süd aktuell*, 14(1), 112–119.
- Betz, J. (2004). Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Ein Überblick. In J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern* (S. 7–31). Opladen: Leske + Budrich.
- Beyer, J. (2005). Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. *Zeitschrift für Soziologie*, 34 (1), 5–21.
- Beyme, K. von (1986). *Die politischen Theorien der Gegenwart*. München: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, S., & Schubert, K. (2009). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bourdieu, P. (1993). *Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Boris, D. (2001). *Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas: Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts*. Hamburg: VSA.

- Brand, U., Brunnengräber, A., Schrader, L., Stock, Ch., & Wahl, P. (2000). *Global Governance: Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Breitmeier, H., Roth, M., & Senghaas, D. (2009). Noch ein weiter Weg zu angemessenen Ordnungsstrukturen. In dies. (Hrsg.), *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch* (S. 237–242). Baden-Baden: Nomos.
- Breitmeier, H. (2009). Weltordnungspolitik in sektoraler Perspektive: Effektives, gerechtes und demokratisches Regieren? In H. Breitmeier, M. Roth, & D. Senghaas (Hrsg.), *Sektorale Weltordnungspolitik: Effektiv, gerecht und demokratisch?* (S. 15–27). Baden-Baden: Nomos.
- Brock, L., & Albert, M. (1995). Eingrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 2(2), 259–285.
- Brunnengräber, A., & Walk, H. (2007). Der Mehrwert der Mehrebenenbetrachtung. In dies. (Hrsg.), *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt* (S. 17–31). Baden-Baden: Nomos.
- Brunnengräber, A., Burchardt, H.-J., & Görg, Ch. (Hrsg.) (2008). Einleitung. In dies. (Hrsg.), *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Brühl, T., & Nölke, A. (2009). Spurensuche: Fragmente globaler Sozialpolitik, *Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 114(115), 149–167.
- Brühl, T., & Rosert, E. (2014). *Die UNO und Global Governance*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bulmer, S. J. (1994). Institutions and policy change in the European communities: The case of merge control. *Public Administration*, 72(3), 423–444.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). (2001). *Aktionsprogramm 2015: Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*. Bonn: Autor.
- BMZ. (2009). *Sektorkonzept Soziale Sicherung, BMZ Konzepte 180*. Bonn: Autor. Abgerufen von <http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Konzepte180.pdf> (07.03.2016)
- BMZ. (s.a.a). Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Abgerufen von http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html (18.09.2016)
- BMZ. (s.a.b). ODA-Zahlen: Geber im Vergleich. http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/geber/index.html (21.12.2015)

- Burchardt, H.-J. (2004). Neue Konturen in der internationalen Sozialpolitik: Paradigmenwechsel am Horizont? In A. Croissant, G. Erdmann, & F. Rüb (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien* (S. 111–130). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Burchardt, H.-J. (2005). Die internationalen Sozialfonds auf dem Wege ins 21. Jahrhundert. *Lateinamerika Analysen*, 2005(10), 76–92.
- Burchardt, H.-J., Ernst, T., & Isidoro Losada, A. M. (2007). More levels than governance. Transnationale Mehrebenenpolitik am Beispiel lateinamerikanischer Sozialfonds. In A. Brunnengräber, & H. Walk (Hrsg.), *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt* (S. 251–277). Baden-Baden: Nomos.
- Burchardt, H.-J., Tittor, A., & Weinmann, N. (2012). Sozialpolitik in globaler Perspektive: Zu den Herausforderungen eines Forschungsfeldes. In dies. (Hrsg.), *Sozialpolitik in globaler Perspektive. Asien, Afrika und Lateinamerika* (S. 9–35). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Burchardt, H.-J., & Peters, S. (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: Campus Verlag.
- Burke, P. (2014). *Die Explosion des Wissens. Von der Encyclopédie bis Wikipedia*. Berlin: Wagenbach.
- Busemeyer, M., Ebbinghaus, B., Leibfried, S., Mayer-Ahuja, N., Obinger, H., & Pfau-Effinger, B. (Hrsg.) (2013). *Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Chapman, K. (2006). *Using social transfers to scale up equitable access to education and health services. Background Paper*. London: DFID Policy Division.
- Cichon, M., Schildberg, C., & Theemann, Y. (2014). *Social Protection Floors. Chancen der Umsetzung. Internationale Politikanalyse*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (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, Peru 2.–4.11.2015.
- Commission on Global Governance, & Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.). (1994). *Nachbarn in einer Welt*. Bonn: Autor.
- Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Autor.

- Cortez, D., & Wagner, H. (2013). El buen vivir – ein alternatives Entwicklungsparadigma? In H.-J. Burchardt, K. Dietz, & R. Öhlschläger (Hrsg.), *Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika* (Bd. 20, S. 61–78). Baden-Baden: Nomos.
- Curbach, J. (2003). *Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czempiel, E.-O. (1981). *Internationale Politik: Ein Konfliktmodell*. Paderborn: UTB für Wissenschaft.
- Czempiel, E.-O. (1993). *Weltpolitik im Umbruch* (2. neu bearbeitete Aufl.). München: C.H. Beck.
- Daase, C., & Deitelhoff, N. (2015). Jenseits der Anarchie: Widerstand und Herrschaft im internationalen System. *Politische Vierteljahresschrift*, 56(2), 299–318.
- DAC (Development Assistance Committee). (1996). *Shaping the 21st century: The contribution of development cooperation*. Paris: Autor.
- Dargent, E. (2012). *Technocracy under democracy: Assessing the political autonomy of experts in Latin America*, Dissertation University of Texas at Austin. Abgerufen von <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/ETD-UT-2012-05-5000/DARGENT-DISSERTATION.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (16.02.2016)
- Deacon, B., Hulse, M., & Stubbs, P. (1997). *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage Publications.
- Deacon, B. (2000). Globalisation: A threat to equitable social provision? *IDS bulletin*, 31(4), 32-41.
- Deacon, B. (2005). From “safety nets” back to “universal social provision”. *Global Social Policy* 5, 19-28.
- Deacon, B. (2007). *Global social policy and governance*. Los Angeles, CA: Sage Publications.
- Deacon, B. (2013). Sozialer Basisschutz und globale Sozial-Governance: Hin zu politischer Synergie und Zusammenarbeit unter internationalen Organisationen. *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 66(3-4). Vereinigtes Königreich: Universität Sheffield.
- Dierkes, M., & Zapf, W. (1994). Institutionenvergleich und Institutionendynamik: Einleitende Überlegungen. In dies. (Hrsg.), *Institutionenvergleich und Institutionendynamik* (WZB-Jahrbuch). Berlin: edition sigma.
- Dirección General de Estadística e Informática del MINSA & MCLCP (2012). *Altera: Situación de la vacunación a los menores de 3 años*. Lima: Autor.
- Dobner, P. (2010). *Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5–24.
- Dombois, R. (1998). Wohlfahrtsmix und kombinierte Strategien sozialer Sicherung. *Peripherie* 17(69–70), 46–66.
- Donner-Reichle, C. (2000). Elemente einer globalen Sozialpolitik. *Nord-Süd aktuell*, 14(1), 95–101.
- Drezner, D. (2001). Globalization and policy convergence. *International Studies Review*, 3(1), 53–78.
- Duina, F., & Nedergaard, P. (2010). Learning in international governmental organizations. *Global Social Policy* 10(2), 193–217.
- Duran-Valverde, F. (2002). *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme* (ESS Paper No. 8). Geneva: ILO.
- Durand, F. (2012). *El debate sobre la captura del Estado peruano. Perú Hoy, La gran continuidad*. Lima: Desco – Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Dye, T. (1972). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Pearson.
- Dye, T. (1976). *Policy Analysis: What governments do, why they do it and what difference it makes*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Easton, D. (1953). *The political system*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Princeton University Press.
- Europäischer Rat (2000). *Schlussfolgerungen des Vorsitzenden* (Europäischer Rat in Lissabon 23–24 März 2000). Brüssel: Autor.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfers: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration* 77(2), 361–385.
- Evers, H.-D., Kaiser, M., & Müller, Ch. (2003). Entwicklung durch Wissen: Eine neue globale Wissensarchitektur. In M. Kaiser, *Weltwissen: Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft* (S. 43–79). Bielefeld: Transcript Verlag.
- Faust, J., Lauth, H.-J., & Muno, W. (2004). Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika: Querschnittsvergleich und Fallstudien. In A. Croissant, G. Erdmann, & F. Rüb (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Faust, J., & Lauth, H.-J. (2006). Politikfeldanalyse. In M. Mols, H.-J. Lauth, & Ch. Wagner (Hrsg.) *Politikwissenschaft. Eine Einführung* (S. 289–314). Paderborn: UTB GmbH.

- Faust, J., & Messner, D. (2009). Entwicklungspolitik als Global Governance-Arena. Governance-Herausforderungen und die internationale Reformagenda. In H. Breitmeier, M. Roth, & D. Senghaas (Hrsg.), *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch* (S. 213–233). Baden-Baden: Nomos.
- Filipic', U. (2000). Pensionssysteme in den 1990er Jahren: zwischen Reform und Umbau. *Kurswechsel 2000*(3), 44–55.
- Fischer, R. (2007). Unabhängige Bewertungsagenturen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: Ein Beispiel für gelungenen Politiktransfer in der Europäischen Union? In K. Holzinger, H. Jörgens, & Ch. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift, 2007* (Sonderheft 38), 348–374.
- Flassbeck, H. (2015). Der Staat und die globale Krise: Blockaden und Perspektiven. In H.-J. Burchardt, & S. Peters (Hrsg.), *Der Staat in globaler Perspektive. Zur Renaissance der Entwicklungsstaaten* (S. 85–97). Frankfurt am Main, New York, NY: Campus Verlag.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996). Weltgesellschaft – Identifizierung eines „Phantoms“. *Politische Vierteljahresschrift 37*(1), 238–242.
- Fuchs, D. (2007). Determinanten der Diffusion: Eine empirische Analyse politikfeldübergreifender Dynamiken. In K. Holzinger, H. Jörgens, & Ch. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift, 2007* (Sonderheft 38), 180–199.
- Fues, T. (2000). Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien. *INEF-Report, 44*, 6–14.
- Fues, T. (2001). Der Kopenhagen-Prozess und die Weltsozialordnung. In T. Fues, & B. Hamm (Hrsg.), *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance* (S. 158–190). Bonn: Dietz.
- Fues, T., & Klingebiel, S. (2007). Multilaterale Entwicklungspolitik: Die Rolle der Vereinten Nationen. In H. Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen* (S. 219–241). München: De Gruyter Oldenbourg.
- Fues, T., & Klingebiel, S. (2014). *Nicht erwiderte Liebe. Was bleibt vom ersten Global-Partnership-Treffen?* (Die aktuelle Kolumne, 17.04.2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Fuhr, H., & Lederer, M. (2008). Regieren in der Globalisierung. In W. Jann, & K. König (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (S. 257–478). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gass, T., & Weinlich, S. (2015). *Die 2030-Agenda – eine kopernikanische Wende in der Entwicklungspolitik?* (Die aktuelle Kolumne, 05.10.2015). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

- Geddes, B. (1990). How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. In J. Stimson (Hrsg.), *Political Analysis* (S. 131–150). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Giddens, A. (1983). *Nation-state and violence*. Berkeley, Los Angeles, CA: University of California Press.
- Gilardi, F. (2010). Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science* 54(3), 650–666.
- Gillion, C., Bradshaw, J., Turner, J., Bailey, D., & Latulippe, D. (2000). *Social Security Pensions: Development and Reform*. Genf: ILO.
- GINNEKEN, W. van (2003). *Extending social security: Policies for developing countries*, Social Security Policy and Development Branch. Genf: ILO.
- GINNEKEN, W. van (2003). Extending social security: Policies for developing countries. *International Labour Review*, 142(3), 277–294.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). (s.a.). *Aufbau und Integration von Systemen der Sozialen Sicherung*. Abgerufen von <https://www.giz.de/de/weltweit/32524.html> (12.08.2015)
- Goodman, M., Morley, S., Siri, G., & Zuckerman, E. (1997). *Social Investment Funds in Latin America. Past Performance and Future Role*. Washington, DC: ECLAC.
- Goldberg, J. (2000). Front gegen die Armut? Neue Strategien der Bretton-Woods-Institutionen. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 45(4), 456–464.
- Goñi, E., López, H., & Servén, L. (2008). *Fiscal redistribution and income equality in Latin America* (Policy Research Paper 4487). Washington, DC: The World Bank Development Research Group.
- Gore, R., & Patel, M. (2006). *Cash transfers in emergencies: A review drawing upon the tsunami and other experiences*. Bangkok: UNICEF East Asia and the Pacific Regional Office.
- Grande, E. (2012). Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(4), 556–593.
- Grunow, D. (Hrsg.) (2003). *Verwaltungshandeln in Politikfeldern*, Opladen: Leske + Budrich, UTB.
- Gsänger, H. (2004). Förderung der sozialen Sicherheit. Ein strategisches Feld der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung des globalen Armutshalbierrungszieles? In J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern* (S. 81–101). Opladen: Leske + Budrich.
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46(1), 1–35.
- Haas, P. (2002). UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment. *Globale Governance* 8, 73–91.

- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics* 25(3), 275–296.
- Hallegatte, S., Bangalore, M. u.a. (2016). Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty. Climate Change and Development. Washington, DC: World Bank. Abgerufen von <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787> (23.02.2016)
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997a). *Regimes as links between states. Three theoretical perspectives* (Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 29.). Tübingen: Autor.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997b). *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauchler, I., Messner, D., & Nuscheler, F. (2001). Global Governance. Notwendigkeiten – Bedingungen – Barrieren. In dies. (Hrsg.), *Globale Trends 2002. Fakten – Analysen – Prognosen* (S. 11–37). Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.
- Hauchler, I., Messner, D., & Nuscheler, F. (Hrsg.) (2003). *Globale Trends 2004/2005. Fakten – Analysen – Prognosen*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.
- Hauser, R. (1996). *Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung*. Baden-Baden: Nomos.
- Hein, W. (1998). Transnationale Politik und soziale Stabilisierung im Zeitalter postfordistischer Globalisierung. *Nord-Süd aktuell* 3, 458–481.
- Hein, W. (2004). Global Public Health – ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu globaler Sozialpolitik. In J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern* (S. 33–56). Opladen: Leske + Budrich.
- Hein, W. (2007). Entwicklung. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 462–475). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Henkin, L. (1968). *How nations behave. Law and foreign policy*. London: Columbia University Press.
- Hermann, B. (2011). *G20: Wrong international forum for development*. New York, NY: Global Governance Group.
- Hinrichs, K. (2001). Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries. In S. Leibfried (Hrsg.), *Welfare state futures* (S. 77–102). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofmann, W., Dose, N., & Wolf, D. (2007). *Politikwissenschaft*. Konstanz: UTB.
- Holzinger, K., & Knill, Ch. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12(5), 775–796.

- Holzinger, K., Knill, C., & Sommerer, T. (2008). Environmental policy convergence: The impact of international harmonization, transnational communication, and regulatory competition. *International Organization* 62(4), 553–587.
- Holzinger, K., Knill, C., Heichel, S., & Sommerer, T. (2010). *Theorie und Empirie internationaler Politikkonvergenz. Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik zwischen 1970 und 2000*. Opladen, Farmington Hills: Budrich.
- Honorati, M., Gentilini, U. & Yemtsov, R. (2015). *The state of social safety nets 2015*. Washington, DC: World Bank Group. Abgerufen von: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24741765/state-social-safety-nets-2015> (23.02.2016)
- Huber, E., & Bogliaccini, J. A. (2010). Latin America. In F. Castles, u.a. (Hrsg.), *The Oxford handbook of the welfare state* (S. 644–655). Oxford: Oxford University Press.
- IDB (Interamerican Development Bank). (2000). *Social protection for equity and growth*. Washington, DC: Autor.
- IDB. (2014). *Social Protection and Poverty Sector Framework Document*. Washington, DC: Autor. Abgerufen von <http://www.iadb.org/en/sector/social-investment/sector-framework,18423.html> (19.02.2016)
- IDB. (s.a.a) <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)
- IDB. (s.a.b). Abgerufen von <http://www.iadb.org/en/topics/labor-and-pensions/idb-and-social-security-in-latin-america-and-the-caribbean,2953.html> (20.08.2015)
- ILO (International Labour Organization). (2000). *World Labour Report 2000*. Genf: Autor.
- ILO. (2006). *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise* (Discussion Paper 17). Genf: Autor.
- ILO. (2012). *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems*. Genf: Autor.
- ILO. (2014a). *World social protection report 2014/2015. Building economic, inclusive development and social justice*. Genf: Autor.
- ILO (Internationale Arbeitsorganisation). (2014b). *Weltbericht zur sozialen Sicherung 2014/2015. Schlüssel zu wirtschaftlicher Erholung, inklusiver Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit*. Genf: Autor.
- ILO. (2016). *Bericht über globale Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung, Trends 2016*, Genf: Autor. Abgerufen von http://www.ilo.org/berlin/publikationen-und-forschung/WCMS_443509/lang--de/index.htm

- ILO (OIT: Organización Internacional de Trabajo). (2014). Evolución del empleo informal en Perú: 2004–2012 (Notas sobre Formalización). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Abgerufen von http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245621.pdf (22.04.2015)
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2012). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*. Lima: Autor.
- INEI. (2014). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES. Nacional y Departamental 2013*. Lima: Autor.
- INEI. (2015). *Evolución de la Pobreza Monetaria*. Lima: Autor.
- INEI. (s.a.a). Estadísticas: Sociales. Abgerufen von <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/> (11.05.2015)
- INEI. (s.a.b). Resultados de la búsqueda: “Alfabetización”. Abgerufen von <http://www.inei.gov.pe/buscador/?tbusqueda=alfabetizacion> (04.05.2015)
- INEI. (s.a.c). Resultados de la búsqueda: “Informalidad”. Abgerufen von <http://www.inei.gov.pe/buscador/?tbusqueda=Informalidad> (22.04.2015)
- INEI. (s.a.d). Resultados de la búsqueda: “mortalidad infantil”. Abgerufen von <http://www.inei.gov.pe/buscador/?tbusqueda=mortalidad+infantil> (03.02.2014)
- Infante, J. (2014, 3. August). La informalidad. Lamula.pe. Abgerufen von <https://2mil32.lamula.pe/2014/08/03/la-informalidad/juaninfante/> (04.08.2014)
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (s.a.). Abgerufen von <http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml> (19.10.2018)
- IPSOS. (2014). *Opinión data: Resumen de encuestas a la opinión pública* (Nummer 182). Lima: Autor.
- ISSA (International Social Security Association). (Hrsg.) (2004). *Social security programs throughout the world: The Americas, 2003*. Abgerufen von www.socialsecurity.gov/policy.
- Jachtenfuchs, M. (2003). Regieren jenseits der Staatlichkeit. In G. Hellmann, K.-D. Wolf, & M. Zürn (Hrsg.), *Die neuen internationalen Beziehungen* (S. 495–518). Baden-Baden: Nomos.
- Jakobi, A., & Martens, K. (2007). Diffusion durch internationale Organisationen. Die Bildungspolitik der OECD. In K. Holzinger, H. Jörgens, & C. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 38), 247–270.

- Jäger, J. (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, S. 60–78). Frankfurt am Main, Wien: Österreichisches Lateinamerika-Institut.
- Jäger, J., Melinz, G., & Zimmermann, S. (Hrsg.) (2001). *Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*. Frankfurt am Main, Wien: Brandes & Apsel.
- James, E. (2001). Coverage under old age security programs and protection for the uninsured: What are the issues? In N. Lustig (Hrsg.), *Shielding the poor: Social protection in the developing world, Interamerican Development Bank* (S. 149–174). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- James, W. (1908). *Pragmatismus – Ein neuer Name für alte Denkweisen*. Darmstadt: Meiner.
- Jänicke, M. (2007). Trendsetter im „regulativen Kapitalismus“: Das Beispiel umweltpolitischer Pionierländer. In K. Holzinger, H. Jörgens, & C. Knill (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 38), 131-149.
- Jann, W. (1981). *Kategorien der Policy-Forschung* (Speyerer Arbeitshefte 45). Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In K. Schubert & N. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 74–113). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2014). „Beyond Aid“ und die Zukunft der *Entwicklungszusammenarbeit* (Analysen und Stellungnahmen 7/2014). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Jütting, P. J. (2004). Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Herausforderungen und Lösungsansätze? In J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern* (S. 81–101). Opladen: Leske + Budrich.
- Kaufmann, F.-X. (2002). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kern, K., Jörgens, H., & Jänicke, M. (2000). Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen. Ein Beitrag zur Globalisierung von Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 23(4), 507-546.
- Kern, K. (2000). *Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*. Opladen: Springer VS.
- KfW Entwicklungsbank. (2016). *Soziale Sicherung*. Abgerufen von <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/Themen-NEU/Soziale-Sicherung-DE-2014.pdf> (07.03.2016)

- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2. Auflage). New York, NY: HarperCollins College Publishers.
- Klingebiel, R. (1996). Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. Absichtserklärungen ohne Verbindlichkeit. In D. Messner, & F. Nuscheler (Hrsg.), *Weltkonferenzen und Weltberichte* (S. 206–214). Bonn: Dietz Verlag.
- Klingebiel, S. (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: Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Klingebiel, S. (2013). Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Strukturwandel und Geberpräferenzen. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 2014(7), 33–47.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: Concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy* 12, 764–774.
- Knodt, M., & Jachtenfuchs, M. (2002). Einleitung: Regieren in internationalen Institutionen. In dies. (Hrsg.), *Regieren in internationalen Institutionen* (S. 9–28). Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knodt, M., & Grosse Hüttmann, M. (2004). Der Multi-Level-Governance-Ansatz. In H.-J. Bieling, & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 223–247). Wiesbaden: Springer VS.
- Koehane, R. (2007). *Governance and legitimacy. Keynote speech held at the opening conference of the Research Center 700, SFB-Governance Lecture Series No. 1, February 2007, Berlin.*
- Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1989). *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Kohlmorgen, L. (2000). Sozialpolitik und soziale Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung – Globalisierung der Sozialpolitik? *Nord-Süd aktuell* 14, 70-94.
- Kohlmorgen, L. (2004). Globalisierung, Global Governance und globale Sozialpolitik. In: J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kohlmorgen, L. (2005). Global Governance und internationale Sozialpolitik. In M. Behrens (Hrsg.), *Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität* (S. 293–311). Wiesbaden: VS Verlag.

- Krasner, S. (1983). Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables. In S. Krasner (Hrsg.), *International regimes*. Ithaca, NY und London: Cornell University Press.
- Kreckel, R. (2008). Soziologie der sozialen Ungleichheit im globalen Kontext. In M. Bayer, G. Mordt, S. Terpe, & M. Winter (Hrsg.), *Transnationale Ungleichheitsforschung: Eine neue Herausforderung für die Soziologie* (S. 23–69). Frankfurt am Main, New York, NY: Campus Verlag.
- Lachmann, W. (1995). Entwicklungshilfe als Sozialpolitik. In H.-B. Schäfer (Hrsg.), *Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Legovini, A., & Regalia, F. (2001). *Targeted human development programs: Investing in the next generation* (Best practices series; POV-110). Washington, DC: IDB.
- Leisering, L., Buhr, P., & Traiser-Diop, U. (2006). *Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft: Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Leisering, L. (2007). Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat? In M. Albert, & R. Stichweh (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung* (S. 185–205). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leisering, L. (2010). (Hrsg.): Globale Sozialpolitik. *Zeitschrift für Sozialreform* 56(2), 143–261.
- Lemke, T. (1997). Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Governmentalität. *Argument Sonderband Nr. 251*, Berlin und Hamburg.
- Lendvai, N., & Stubbs, P. (2009). Globale Sozialpolitik und Governance: Standpunkte, Politik und Postkolonialismus. In H.-J. Burchardt (Hrsg.), *Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik* (S. 219–243). Frankfurt: Campus Verlag.
- Lessenich, S. (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen – Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: Transcript.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 598(1), 12–32.
- Loewe, M. (2004). Politik für die städtischen Mittelschichten. Soziale Sicherung in der arabischen Welt. In J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern*. Opladen: Leske + Budrich.

- Loewe, M. (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: Autor.
- Loewe, M. (2011). *Soziale Grundsicherung. Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure* (3. Auflage). Stuttgart: Brot für die Welt.
- Lütz, S. (2007). Policy-Transfer und Policy-Diffusion. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 132–143). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lynch, N. (2014, 15. Mai). La miseria de los pobretólogos. OtraMirada. Abgerufen von <http://www.otramirada.pe/la-miseria-de-los-pobret%C3%B3logos> (11.06.2015)
- Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin heroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes: Peru 1980–1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Maier, M. L., Nullmeier, F., Pritzlaff, T., & Wiesner, A. (Hrsg.) (2003). *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- March, J. G., & Olson, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Oslo: Universitetsforlaget.
- Martin, L., & Simmons, B. (1998). Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization*, 52(4), 729–757.
- Matsaganis, M. (2003). *The rise and fall of selectivity à la Grecque*. In G. Standing (Hrsg.), *Minimum Income Schemes in Europe* (S. 269–292). Genf: ILO.
- May, P. (1992). Policy learning and failure. *International Public Policy*, 12(4), 331–354.
- Mayntz, R., & Nedelmann, B. (1987). Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 39, 648–668.
- Mayntz, R. (1987). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In T. Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft* (Bd. 1, S. 89–111). Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, R. (1995). *Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft* (Heidelberger Universitätsreden). Heidelberg: Müller.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (Hrsg.) (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Mayntz, R., & Scharpf, F. (1995). Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (S. 9–38). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2001). Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In H.-P. Burth, & A. Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis* (S. 7–27). Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, R. (2002). Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In dies. (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen* (S. 7–43). Frankfurt: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2004). Governance im modernen Staat. In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (S. 65–76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, R. (2008). Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In G. F. Schuppert, & M. Zürn, Governance in einer sich wandelnden Welt. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 41, 43-60.
- Mayntz, R. (2009a). Sozialwissenschaftliche Erkenntnisinteressen und Erkenntnismöglichkeiten: Eine Einführung. In R. Mayntz, *Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie* (S. 7–36). Frankfurt am Main, New York, NY: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2009b). Kausale Rekonstruktion: Theoretische Aussagen im akteurszentrierten Institutionalismus (2002). In R. Mayntz, *Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie* (S. 83–95). Frankfurt am Main, New York, NY: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2010). Governance im modernen Staat. In A. Benz, & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2. Aufl., S. 37–48). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayring, P. (1997). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- McDonnell, I., Solignac Lecomte, H.-B., & Wegimont, L. (2003). *Public opinion and the fight against poverty (OECD)*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Merkel, W. (2010). *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh: Pitt Latin American.

- Mesa-Lago, C. (1991). Social security in Latin America and the Caribbean: A comparative assessment. In A. Ehtisham, J. Drèze, J. Hills, & A. Sen (Hrsg.), *Social security in developing countries* (S. 356–394). Oxford: Clarendon Press.
- Mesa-Lago, C. (2012). *Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Meseguer, M., & Gilardi, F. (2009). What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy* 16(3), 527–543.
- Messner, D. (1995). *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*. Köln: Weltforum Verlag.
- Messner, D., & Nuscheler, F. (1997). Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. In D. Senghaas (Hrsg.), *Frieden machen* (S. 227–361). Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Messner, D. (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: Dietz.
- Messner, D. (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* (S. 14–43). Bonn: Dietz.
- Messner, D. (1999). Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik. *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, 5–18.
- Messner, D., & Nuscheler, F. (2000). Politik in der Global-Governance-Architektur. In R. Kreibich, & U. E. Simonis (Hrsg.), *Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze* (S. 171–188). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Messner, D. (2000a). Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit. In F. Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert* (S. 267–294). Bonn: Dietz.
- Messner, D. (2000b). Global Governance, Anpassungsdruck für Nationalstaaten und Anforderungen an die Unternehmen. In K. Fichter, & U. Schneidewind (Hrsg.), *Umweltschutz im globalen Wettbewerb. Neue Spielregeln für das grenzenlose Unternehmen* (S. 61–72). Berlin: Springer.
- Messner, D. (2000c). Etappen der Transformation des modernen Staates. Anmerkungen zu den institutionellen und normativen Grundlagen politischer Steuerung. In M. Braig (Hrsg.), *Staat und Markt im Entwicklungsprozess* (S. 41–88). Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.

- Messner, D. (2001a). Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51(18/19), 21–30.
- Messner, D. (2001b). Weltkonferenzen und Global Governance. Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche. In T. Fues, & B. Hamm (Hrsg.): *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance* (S. 13–43). Bonn: Dietz.
- Messner, D. (2002). *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur* (INEF-Report 66). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Messner, D. u.a. (2003a) Weltpolitik zwischen Staatenanarchie und Global Governance. In I. Hauchler u.a. (Hrsg.), *Globale Trends 2004/2005. Fakten, Analysen, Prognosen* (S. 235–252). Bonn: Fischer Taschenbuch.
- Messner, D. (2003b). Wissenschaftliche Politikberatung. Anmerkungen zu einem schwierigen Verhältnis. In G. Hirscher, & K.-R. Korte (Hrsg.), *Information und Entscheidung, Kommunikationsmanagement der politischen Führung* (S. 163–183). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Messner, D. (2003c). Das „Global-Governance“-Konzept – Genese – Kernelemente und Forschungsperspektiven. In J. Kopfmüller (Hrsg.), *Den globalen Wandel gestalten. Forschung und Politik für einen nachhaltigen globalen Wandel* (S. 243–267). Berlin: edition sigma.
- Messner, D., & Nuscheler, F. (2003d). *Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven* (INEF Report 67, S. 9–10). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Messner, D. (2005). Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert gestalten. In M. Behrens (Hrsg.), *Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität* (S. 27–54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Messner, D., & Scholz I. (2005). Einleitung. In dies. (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik* (S. 15–38). Baden-Baden: Nomos.
- Messner, D. (2014). Wie kann globale Nachhaltigkeit gelingen? *Außenpolitik weiter denken. Review 2014*.
- Meyer, John W. (2005). *Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú). (2014). Abgerufen von <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)

- MIDIS. (s.a.a). Convenios MIDIS. Abgerufen von <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/transparencia-planeamiento-y-organizacion/convenios-del-midis> (03.06.2015)
- MIDIS. (s.a.b). ¿Quiénes somos? Abgerufen von <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos> (12.01.2014)
- Mkandawire, T., & Rodriguez, V. (2000). *Globalization and social development after Copenhagen: Premises, promises and policies* (Occasional Paper 10). Genf: United Nations Research Institute for Social Development.
- Moravcsik, A. (1997). Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation. In K. D. Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union* (S. 211–269). Baden-Baden: Nomos.
- Moyo, D. (2010). *Dead aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa*. London: Farrar Straus Giroux.
- MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). (s.a.). Abgerufen von <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=86&tip=86> (22.04.2015)
- Müller, K. (2003). *Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Mürle, H. (1998). *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen* (INEF-Report 32). Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Noel, A. (2005). *The new politics of global poverty. Paper prepared for the "Social Justice in a Changing World"* (Conference, Graduate School of Social Sciences, 10–12 March 2005). Bremen: University of Bremen.
- Nohlen, D., & Schulze, R.-O. (2010). *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe* (4. Auflage). München: C. H. Beck.
- Nordbeck, R. (2013). *Internationaler Politiktransfer und nationaler Politikwandel: Ausbreitung und Effektivität des Umweltaktionsprogramms in Mittel- und Osteuropa*. Wiesbaden: Springer VS.
- Norton, A., Cornway, T., & Forster, M. (2001). *Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development* (ODI Working Paper 143). London: Overseas Development Institute.
- Nullmeier, F. (2003). Zur Normativität des Lernbegriffs. In M. L. Maier, F. Nullmeier, T. Pritzlaff, & A. Wiesner (Hrsg.), *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse* (S. 98–121). Opladen: Leske + Budrich.
- Nullmeier, F., & Wiesner, A. (2003). Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft. In H. Münkler (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs* (S. 285–323). Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Nuscheler, F., & Hamm, B. (1998). *Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Nuscheler, F. (2007). Wie geht es weiter mit der Entwicklungspolitik? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2007(48).
- Oberthür, S. (1997). *Umweltschutz durch internationale Regime: Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Obinger, H., & Starke, P. (2013). Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research. *Social Policy und Administration* 47(1), 111–129.
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). (2001). *Les lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté*. Paris: Autor.
- Offe, C. (1975). *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt am Main: edition suhrkamp.
- Ortiz, I. (2007). *Social policy guidance notes*. New York, NY: UN Department of Economic and Social Affairs.
- Ostrom, E. et al. (1999). Revisiting the commons. Local lessons, global challenges. *Science* 284, 278–282.
- Palacios, R., & Sluchynsky, O. (2006). *The role of social pensions*. Washington, DC: World Bank.
- Pal, K., Behrendt, C., Léger, F., & Hagemeyer, K. (2005). *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Issues in social protection* (Discussion paper 13). Geneva: ILO, Social Security Department.
- Papadopoulos, Y. (2004). Governance und Demokratie. In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (S. 215–237). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Perova, E., & Vakis, R. (2009). *Welfare impacts of the Juntos Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Washington, DC: The World Bank.
- Peters, J. (2015). Von Staaten, Märkten und Subventionen – Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. In A. Amelung, & C. Fugger (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). Köln: Universität zu Köln.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and policy change. *World Politics* 45, 593–628.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics* 48, 143–179.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. Boston (2001): Beacon Press.
- Pottier, J., Bicker, A., & Sillitoe, P. (Hrsg.) (2003). *Negotiating local knowledge*. London: Pluto Press.

- Preunkert, J. (2009). *Chancen für ein soziales Europa? Die offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games. *International Organization* 42, 427–460.
- Rawlings, L., Murthy, S., & Winder, N. (2013). *Common ground: UNICEF and World Bank approaches to build social protection systems*. New York, NY: UNICEF und World Bank. Abgerufen von http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF-WB_systems_note_formatted.pdf (07.03.2016)
- Reder, M. (2006). *Global Governance. Philosophische Modelle der Weltpolitik*. Darmstadt: wgb Academic in wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Reinicke, W. (1998). *Global public policy, governing without government?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Risse, T. (1999). International norms and domestic change. Arguing and communicative behavior in the human rights area. *Politics and Society* 27(4), 529–259.
- Risse, T., & Lehmkuhl, U. (2007). Einführung: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In U. Lehmkuhl, T. Risse, & G. F. Schuppert, *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Risse, T. (2013). Transnational actors and world politics. In W. Carlnaes, T. Risse, & B. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations* (S. 426–452). New York, NY: Sage Publications.
- Rittberger, V. (1993). Research on international regimes in Germany: The adaptive internalization of an American social science concept. In ders. (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations* (S. 3–22). Oxford: Oxford University Press.
- Rittberger, V., & Zangl, B. (2003). *Internationale Organisation – Politik und Geschichte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rittberger, V. (Hrsg.) (2004). Weltregieren zwischen Anarchie und Hierarchie. In ders. (Hrsg.), *Weltpolitik heute: Grundlagen und Perspektiven* (S. 245–270). Baden-Baden: Nomos.
- Rittberger, V., & Zangl, B. (2006). *International organization – polity, politics and policies*. Basingstoke and New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Rittberger, V., Kruck, A., & Romund, A. (2010). *Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ritter, G. (1991). *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (2. Aufl.). München: De Gruyter Oldenbourg.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York, NY: Free Press.

- Rose, R. (1990). Inheritance before choice in public policy. *Journal of Theoretical Politics* 2, 263–291.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy* 11, 3–30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. New Jersey, NJ: CQ Press.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E.-O. (Eds.) (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance* 1, 13–43.
- Rosenau, J. N. (2005). Governance in the twenty-first century. In R. Wilkinson (Hrsg.), *The global governance reader* (S. 45–67). London, New York, NY: Routledge.
- RREE (Ministerio de Relaciones Exteriores). (s.a.). Abgerufen von http://www.rree.gob.pe/politicaexterior/Paginas/Seminarios_Desarrollo_Sostenible.aspx (31.03.2015)
- Sack, D., & Burchardt, H.-J. (2008). Multi-Level-Governance und demokratische Partizipation – eine systematische Annäherung. In A. Brunnengräber, H.-J. Burchardt, & C. Görg (Hrsg.), *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik* (S. 41–59). Baden-Baden: Nomos.
- Sánchez, A., & Jaramillo, M. (2012). *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana, Documento de Trabajo* (No 2012-001), Lima: Banco Central de Reserva del Perú. Abgerufen von <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2012/documento-de-trabajo-01-2012.pdf> (31.10.2016)
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy-learning and evidence-based policy-making. *Public Administration* 80(1), 1–22.
- Sautter, H. (2000). Die internationale Sozialordnung. Notwendigkeit, Funktionsbedingungen und Ansätze einer Realisierung. In F. Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichtes* (S. 397–428). Bonn: Dietz.
- Scharpf, F. W. (1991). Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. *Politische Vierteljahresschrift* 32, 621–634.
- Scharpf, F. (1992a). Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In A. Benz, F. W. Scharpf, & R. Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen* (S. 11–28). Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Scharpf, F. (1992b) Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In A. Benz, F. Scharpf, & R. Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen* (S. 51–96). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, F. (2002a). Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie. *Leviathan* 30, 65–92.
- Scharpf, F. (2002b). European governance. Common concerns vs. the challenge of diversity. In M. Jachtenfuchs, & M. Knodt, M. (Hrsg.), *Regieren in internationalen Institutionen* (S. 271–284). Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schifferings, M., & Roth, M. (2007). *Soziale Gerechtigkeit in einer globalisierten Welt: Utopie oder realisierbares Ziel?* (Dokumentation SEF-Symposium 2006). Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Schmid, J. (2003). Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18–19, 32–38.
- Schmidt, M. (2005). *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, B. (2004). *Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Schubert, K., & Bandelow, N. (2003). Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In dies. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 1–21). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005). *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos.
- Schuppert, G. F. (2010). *Staat als Prozess: Eine staatsrechtliche Skizze in sieben Aufzügen*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Schuppert, G. F. (2015). *Wege in die moderne Welt. Globalisierung von Staatlichkeit als Kommunikationsgeschichte*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2015). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Autor.
- Sen, A. (1982). *Choice Welfare and Measurement*. Oxford: Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York, NY: Oxford University Press.
- Simonis, G. (2005). Weltumweltpolitik: Erweiterung von staatlicher Handlungsfähigkeit durch Global Governance? In M. Behrens (Hrsg.), *Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität* (S. 313–345). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Sommerer, T. (2011). *Können Staaten voneinander lernen? Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik in 24 Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sottoli, S. (1999). *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika, Konzepte und Reformen im Vergleich*. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Soule, S. (1999). The diffusion of an unsuccessful innovation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 566(1), 120–131.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy* 11(3), 545–566.
- Strassheim, H. (2003). Der Ruf der Sirenen: Zur Dynamik politischen Benchmarkings; eine Analyse anhand der US-Sozialreform. In M. L. Maier, F. Nullmeier, T. Pritzlaff, & A. Wiesner (Hrsg.), *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse* (S. 227–245). Opladen: Leske + Budrich.
- Tabor, S. (2002). *Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs* (Social Protection Discussion Paper Series No. 0223). Washington, DC: The World Bank.
- Tews, K. (2002a). *Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzepts: Eine Literaturstudie* (FFU-Report 02). Berlin: Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.
- Tews, K. (2002b). Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi: Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 25(2), 173–201.
- Tews, K. (2004). *Diffusion als Motor globalen Politikwandels? Potentiale und Grenzen* (FFU-Report 01). Berlin: Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.
- Tews, K. (2005). The diffusion of environmental policy innovations: Cornerstones of an analytical framework. *European Environment*, 15(2), 63–79.
- Tittor, A. (2009). Privatisierungen und Sozialabbau als Teil globaler Sozialpolitik? Zur Rolle Internationaler Organisationen in der Gesundheitspolitik El Salvadors. *Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 114/115, 241–264.
- Trapp, C. (1999). *Modelle sozialer (Grund-)Sicherung in der Diskussion*. Gelsenkirchen: Sekretariat für Zukunftsforschung.
- UNDP (United Nations Development Programme). (2012). *Annual report 2012/2013: Supporting global progress*. Abgerufen von 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, NY: Autor.
- UNDP. (2013). *Human development reports: Income Gini coefficient*. Abgerufen von <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient> (16.07.2015)
- UNSA (Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa). (s.a.). Abgerufen von http://www.unsa.edu.pe/control_interno/docs/1_normaslegales/1_29158.pdf (12.03.2016)
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*: Nueva York: Autor.
- UNICEF (United Nations Children’s Fund). (2012). *Integrated social protection systems: Enhancing equity for children*. New York, NY: Autor. Abgerufen von <http://www.unicef.org/socialprotection/framework/> (07.03.2016)
- 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, NY: Autor.
- United Nations. (2012). *The future we want*. Abgerufen von http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (20.07.2016)
- Vereinte Nationen. (2015). *Millennium Entwicklungsziele, Bericht 2015*. New York, NY: Autor.
- Vivian, J. (1995). *Social safety nets and adjustment in developing countries*. Genf: United Nations Research Institute for Social Development.
- Waarden, F. van (2009). Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In K. Schubert, & N. Bandelow, N. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 277–315). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Watt, P. (2000). *Social investment and economic growth. A strategy to eradicate poverty*. Oxford: Oxfam Insight.
- Weber, M. (1960). *Soziologische Grundbegriffe*. Tübingen: Mohr.
- Weinlich, S. (2011). *Reform of the UN development system: New multilateralist reform coalition needed* (Briefing Paper 1/2011). Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Weller, J. (2004). Beschäftigungspolitik in Lateinamerika. In J. Betz, & W. Hein (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt, soziale Sicherung in Entwicklungsländern*. Opladen: Leske + Budrich.
- Weyland, K. (2004). *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Weyland, K. (2005). Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American pension reform. *World Politics* 57(2), 262–295.

- Wilke, H. (2001). *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Wilke, H. (2006). *Global Governance*. Bielefeld: transcript Verlag.
- Wilke, H. (2014). *Demokratie in Zeiten der Konfusion*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltveränderungen). (2011). *Hauptgutachten: Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation*, Berlin: Autor.
- Wolf, K. D. (2000). *Die neue Staatsräson: Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Wolfensohn, J. (1996). People and Development. Annual Meetings Address, 1st October. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (1999). *Knowledge for development: World development report 1998/1999*. New York, NY: Autor.
- World Bank. (2000a). *Social protection sector strategy: From safety net to springboard*. Washington, DC: Autor.
- World Bank. (2000b). *World development report 2000/2001. Attacking poverty*. Oxford: Autor.
- World Bank. (2001). *World development report 2002: Building institutions for markets*. Oxford: Autor.
- World Bank. (2004). *Development report 2004: Making services work for poor people*. Washington, DC: Autor.
- World Bank. (2011). *Resilience, equity and opportunity: 2012–2022 social protection and labor strategy*. Washington, DC: Autor.
- WBI (World Bank Institute). (s.a.). Knowledge bank: Knowledge sharing at the World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/0,,contentMDK:20212624~menuPK:575902~pagePK:209023~piPK:207535~theSitePK:213799,00.html> (28.01.2016)
- YouTube. (s.a.). Ollanta Humala: Gobierno emprende con seriedad programas sociales. YouTube. Abgerufen von <https://www.youtube.com/watch?v=vKKspy4F9E8&feature=youtu.be> (12.06.2015)
- Zangl, B., & Zürn, M. (2004). Make law, not war. Internationale Verrechtlichung als Bausteine für Global Governance. In dies. (Hrsg.), *Verrechtlichung. Baustein für Global Governance?* Bonn: Dietz.
- Zaschke, W. (1994). Internationale Sozialpolitik als Netzwerkpolitik? Horizontale Vernetzung und vertikale Politikverflechtung im Aufgabenbereich der Internationalen Arbeitsorganisation. In *Prokla, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 97, 579–622.

- Zürn, M. (1994). Das Projekt „Komplexes Weltregieren“. Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen? In C. Leggewie (Hrsg.): *Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik* (S. 77–88). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt.
- Zürn, M. (1996). Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. *Politische Vierteljahresschrift* 37(1), 27–55.
- Zürn, M. (1998). *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Zürn, M. (2005). Global Governance. In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (S. 121–146). Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, M. (2005). Introduction: Law and compliance at different levels. In M. Zürn, & C. Joerges (Hrsg.), *Law and governance in postnational Europe: Compliance beyond the nation-state* (S. 1–39). Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, M. (2013). Globalization and global governance. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations* (S. 401–425). Los Angeles, London: SAGE Publications.
- Zürn, M. (2015). Jenseits der Anarchie: Autorität und Herrschaft der Global Governance. *Politische Vierteljahresschrift* 56(2), 319–333.

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 vergangenen 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?

Welches 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 vergangenen 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?

Welchen Einfluss haben externe 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 den Sozialpolitikwandel?

D. Reconstrucción de Mecanismos de Difusión – Diffusionsmechanismen

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 zusammenarbeitet? 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? Wie 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?

Berücksichtigen peruanische Experten und Beamte ausländische Modelle, Prinzipien und Erfahrungen bei der Vorbereitung ihrer eigenen Entscheidungen? Wo sehen Sie diese Tendenz?

D4. ¿Existe una membresía en organizaciones internacionales?

Besteht eine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen?

APRENDIZAJE Y COMUNICACION – Lernen und Kommunikation

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, wodurch/von wem lernte Perú? (von benachbarten Ländern, erfolgreichen Ländern, durch internationale Netzwerke, Moden?)

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 Anreize (Impulse) für das Lernen? (Intrinsische 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 oder transferiert? (Programme, Konzepte, administrative Arrangement, politische Ziele, Instrumente, Gesetze, Ideen etc.)

D8. ¿Cómo 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, Ressourcenausstattung, 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 Diffusions-/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?

Welche (positiven oder negativen) Wirkungen wurden durch die Lernprozesse in ihrer Institution erzielt?

PRESIÓN y CONDICIONES – Zwang und Konditionen

D15. ¿Estuvo/está el estado nacional (su institución/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 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, dass Entwicklungsbanken durch 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? (Teilnehmer-motivation)

b. Verzeichnis der realisierten Interviews

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
Alfredo Dammert (Testinterview) Profesor de la PUCP; Ex-Weltbankmit- arbeiter	Pontificia Universi- dad 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 Governabi- lidad e Inclusión	Gesellschaft für Internationale Zu- sammenarbeit – GIZ www.giz.de	Programa Governabilidad 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 Univer- sidad 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 Desarrol- lo 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 Evalu- ación	Ministerio de Desar- rollo 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

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
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 Pro- tección Social y Salud del BID	Banco Interamerica- no 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 N° 741- 4to piso, Miraflo- res 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

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
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

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
Aurea Cadillo Villafra 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

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
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 Huamani 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

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
Karina Doris Tecse Silva Jefe de la Unidad Técnica de Acompañamiento a Familias del Programa Cuna Más	Programa 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 N° 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 830-8 26, 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

Interviewpartner	Institution	Anschrift	Datum/ Uhrzeit des Interviews
Luis Puentes del Barrio Responsable de Programa Derechos Humanos y Equidad de Género	Agencia 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 Ministra 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 de acuerdo 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

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)

Studies

- 98 Duguma, Mesay K., Michael Brüntrup, & Daniel Tsegai. (2017). *Policy options for improving drought resilience and its implication for food security: The cases of Ethiopia and Kenya* (87 S.). ISBN 978-3-96021-056-6.
- 97 Reeg, Caroline. (2017). *Spatial development initiatives – potentials, challenges and policy lesson: With a specific outlook for inclusive agrocorridors in Sub-Sahara Africa* (176 S.). ISBN 978-3-96021-048-1.
- 96 Horstmann, Britta, & Jonas Hein. (2017). *Aligning climate change mitigation and sustainable development under the UNFCCC: A critical assessment of the Clean Development Mechanism, the Green Climate Fund and REDD+* (135 S.). ISBN 978-3-96021-043-6.
- 95 Hampel-Milagrosa, Aimée, Hauke Brankamp, Thomas Cremer, Alexander Haddad, Katharina Pannwitz, Franziska Wehinger, Sangeeta Agasty, & Tamal Sarkar. (2017). *Retail FDI liberalisation and the transformation of agrifood value chains in India* (123 S.). ISBN 978-3-96021-038-2.
- 94 Altenburg, Tilman, Cecilia Fischer, Kerstin Huck, Anna Kruij, Sören Müller, & Stefanie Sörensen. (2017). *Managing coastal ecosystems in the Philippines: What Cash for Work programmes can contribute* (108 S.). ISBN 978-3-96021-033-7.
- 93 Cottrell, Jacqueline, Kai Schlegelmilch, Matthias Runkel, & Alexander Mahler (2016). *Environmental tax reform in developing, emerging and transition economies* (113 S.). ISBN 978-3-96021-017-7.
- 92 Berger, Axel, Dominique Bruhn, Andrea Bender, Julia Friesen, Katharina Kick, Felix Kullmann, Robert Roßner, & Svenja Weyrauch. (2016). *Deep preferential trade agreements and upgrading in global value chains: The case of Vietnam* (119 S.). ISBN 978-3-96021-016-0.
- 91 Ströh de Martínez, Christiane, Marietta Feddersen, & Anna Speicher. (2016). *Food security in sub-Saharan Africa: A fresh look on agricultural mechanisation; how adapted financial solutions can make a difference* (171 S.). ISBN 978-3-96021-009-2.
- 90 Brüntrup, Michael, Katharina Becker, Martina Gaebler, Raoul Herrmann, Silja Ostermann, & Jan Prothmann. (2016). *Policies and institutions for assuring pro-poor rural development and food security through bioenergy production: Case studies on bush-to-energy and Jatropha in Namibia* (204 S.). ISBN 978-3-88985-681-4.

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 32/2018 Burchi, Francesco, & Christoph Strupat. *Unbundling the impacts of economic empowerment programmes: Evidence from Malawi* (62 S.). ISBN 978-3-96021-089-4. DOI: 10.23661/dp32.2018
- 31/2018 Hahn, Tina, & Georgeta Vidican Auktor. *Industrial policy in Morocco and its potential contribution to a new social contract* (67 S.). ISBN 978-3-96021-088-7. DOI: 10.23661/dp31.2018
- 30/2018 Hulse, Merran, Lisa Gürth, Helena Kavsek, Verena Stauber, Daniel Wegner, & Jan Weinreich. *Civil society engagement in regional governance: A network analysis in Southern Africa* (51 S.). ISBN 978-3-96021-087-0. DOI: 10.23661/dp30.2018.
- 29/2018 Munir-Asen, Katrina. *(Re)negotiating refugee protection in Malaysia: Implications for future policy in refugee management* (31 S.). ISBN 978-3-96021-086-3. DOI: 10.23661/dp29.2018
- 28/2018 Funk, Evelyn, Lisa Groß, Julia Leininger, & Armin von Schiller. *Lessons learnt from impact-oriented accompanying research: Potentials and limitations to rigorously assessing the impact of governance programmes* (34 S.). ISBN 978-3-96021-085-6. DOI: 10.23661/dp28.2018
- 27/2018 Nowack, Daniel. *Cultural values, attitudes, and democracy promotion in Malawi: How values mediate the effectiveness of donor support for the reform of presidential term limits and family law* (52 S.). ISBN 978-3-96021-084-9. DOI: 10.23661/dp27.2018.
- 26/2018 Hulse, Merran. *Cultural values, popular attitudes and democracy promotion: How values mediate the effectiveness of donor support for term limits and LGBT+ rights in Uganda* (45 S.). ISBN 978-3-96021-082-5. DOI: 10.23661/dp26.2018.
- 25/2018 El-Haddad, Amirah. *Exporting for growth: Identifying leading sectors for Egypt and Tunisia using the Product Space Methodology* (49 S.). ISBN 978-3-96021-075-7. DOI: 10.23661/dp25.2018.
- 24/2018 Chmiel, Oskar. *The engagement of Visegrad countries in EU-Africa relations* (40 S.). ISBN 978-3-96021-081-8. DOI: 10.23661/dp24.2018.
- 23/2018 Belke, Ansgar, & Ulrich Volz. *Capital flows to emerging market and developing economies: Global liquidity and uncertainty versus country-specific pull factors* (57 S.). ISBN 978-3-96021-080-1. DOI: 10.23661/dp23.2018.

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Analysen und Stellungnahmen [ISSN Print 1434-8934 / Online 2512-9325]

- 1/2019 Schöfberger, Irene. *Wie die EU-Migrationspolitik transnationale Entwicklung fördern kann*. DOI: 10.23661/as1.2019
- 13/2018 Dick, Eva, & Benjamin Schraven. *Afrika ohne Grenzen? Regionalorganisationen und Personenfreizügigkeit in West- und Nordostafrika*. DOI: 10.23661/as13.2018
- 12/2018 Matias, Denise Margaret, Raúl Fernández, Marie-Lena Hutfils, & Maik Winges. *Armutorientierte Klimarisikoversicherungen: Die Rolle von gemeinschaftsbasierten Organisationen (CBOs)*. DOI: 10.23661/as12.2018
- 11/2018 Altenburg, Tilman, & Brahim Coulibaly. *Jobs für Afrika: Chancen in einer Weltwirtschaft im Umbruch*. DOI: 10.23661/as11.2018
- 10/2018 Baumann, Max-Otto, & Silke Weinlich. *Wichtige Fortschritte, ungelöste Probleme: Bewertung der neuesten UNDS-Reformresolution*. DOI: 10.23661/as10.2018

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper [ISSN Print 1615-5483 / Online 2512-9384]

- 2/2019 Olekseyuk, Zoryana, & Israel Osorio Rodarte. *How Brexit affects Least Developed Countries*. DOI: 10.23661/bp2.2019
- 1/2019 Dick, Eva, & Benjamin Schraven. *Towards a borderless Africa? Regional organisations and free movement of persons in West and North-East Africa*. DOI: 10.23661/bp1.2019
- 23/2018 Fiedler, Charlotte, Jörn Grävingholt, & Karina Mross. *Supporting peace after civil war: What kind of international engagement can make a difference?* DOI: 10.23661/bp23.2018
- 22/2018 Schöfberger, Irene. *How addressing divisions on African migration inside the EU can strengthen transnational development*. DOI: 10.23661/bp22.2018
- 21/2018 Chan, Sander, & Jacopo Bencini. *Boosting non-state climate action in the European Union*. DOI: 10.23661/bp21.2018

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>