Thomas Kestler
Wolfgang Muno
(Hrsg.)

Politikinnovation in Lateinamerika

Neue Folge No. 35

MESA REDONDA

erschien in den Jahren 1985 bis 1994 als „Arbeitshefte des Instituts für Spanien-, Portugal- und Lateinamerikastudien der Universität Augsburg (ISLA)“. Seit 1995 fungierten das Zentralinstitut für Regionenforschung (Sektion Iberoamerika) an der Universität Erlangen-Nürnberg und das Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt als Mitherausgeber der Reihe MESA REDONDA Neue Folge. 2013 wurde der Arbeitskreis Lateinamerika am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg in das Herausgeber-Gremium aufgenommen.

Institut für Spanien-, Portugal- und Lateinamerikastudien (ISLA)
Universität Augsburg
Universitätsstraße 10
D-86159 Augsburg

Zentralinstitut für Regionenforschung
Sektion Iberoamerika
Universität Erlangen-Nürnberg
Bismarckstr. 1
D-91054 Erlangen

Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien
Katholische Universität Eichstätt
Ostenstraße 26-28
D-85071 Eichstätt

Arbeitskreis Lateinamerika am
Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg
Wittelsbacherplatz 1
D-97074 Würzburg

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

ISSN 0946-5030

Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb der vorherigen schriftlichen Einwilligung der Herausgeber.

Thomas Kestler und Wolfgang Muno (Hrsg.)

Politikinnovation in Lateinamerika

Würzburg 2017

Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Arbeitskreis Lateinamerika am

Institut für Politikwissenschaft und Soziologie

Januar 2017

Inhalt

THOMAS KESTLER
**Politiklernen und Politikinnovation in Lateinamerika -
Neue Entwicklungen in einer vernachlässigten Dimension der Politik** **5**

ANNE TITTOR
**Neue Ansätze in der Gesundheitspolitik in Argentinien und El Salvador?
Reformvorschläge und Politikwandel zwischen 1990 und 2010 im Vergleich** **25**

MANUEL FELIPE RAMÍREZ BASUALTO
**Erneuerbare Energiepolitik in Südamerika am Beispiel
Argentiniens, Brasiliens und Chiles** **45**

MARKUS LANGENFELD
Policy-Lernen in der Waldpolitik Costa Ricas und Chiles **73**

CONSTANTIN GROLL
**Politikinnovationen in der Steuerpolitik?
Erfolgsfaktoren und Hindernisse höherer Besteuerung
in Mexiko und Argentinien** **97**

THOMAS KESTLER
**Die Legalisierung von Cannabis in Uruguay –
ein Paradigmenwechsel?** **119**

Autorinnen und Autoren **135**

Politiklernen und Politikinnovation in Lateinamerika
Neue Entwicklungen in einer vernachlässigten Dimension der Politik

Thomas Kestler

1. Einleitung

Politikinhalte in Lateinamerika, also die konkreten *outputs* politischer Entscheidungsprozesse, werden im deutschsprachigen Raum erst seit wenigen Jahren verstärkt in den Blick genommen. Bisher lag der Fokus hauptsächlich auf den politischen Institutionen und den Akteuren – also den Bereichen *polity* und *politics*. Die maßgeblichen Debatten und Fragestellungen betrafen Regime bzw. die Regimetransformation in der Region (Merkel et al. 2006; Nohlen und Thibaut 1996), die präsidentiellen Regierungssysteme und deren spezifische Funktionsweisen (Nohlen 1992), die Parteien und Parteiensysteme (Werz 1983; Nolte 2000) sowie Gewerkschaften und soziale Bewegungen (Burchardt und Öhlschläger 2012).[1] Von einem *policy-turn*, wie er in den USA in den 1970er Jahren und in Deutschland in den 1980er Jahren stattgefunden hat (Saretzki 2007), kann in der politikwissenschaftlichen Forschung zu Lateinamerika noch nicht gesprochen werden, wenngleich die Veröffentlichungen zu diesem Teilbereich zugenommen haben.[2]

Allerdings gibt es gute Gründe, auch diesem Bereich größere Beachtung zu schenken. Weyland (2006, Kap.1) verweist darauf, dass sich zahlreiche Beobachtungen nicht allein aufgrund institutioneller Strukturen und Akteurskonstellationen erklären lassen. Um divergierende Entwicklungen in der Region zu erklären, sei es notwendig, jenseits der institutionellen Anreizstruktur und der Interessen maßgeblicher Akteure weitere Variablen aus der *policy*-Forschung einzubeziehen. Dazu gehören etwa Aspekte wie *policy-diffusion*, *advocacy*- und Diskurskoalitionen oder *policy*-Netzwerke. Aber nicht nur die Suche nach Erklärungen legt eine Beschäftigung mit den Politikinhalten nahe. Während nämlich die politischen Systeme und die institutionellen Akteure als weitgehend konsolidiert gelten können und in diesen Bereichen nur noch begrenzte Veränderungen auftreten, zeigen sich im *policy*-Bereich beachtliche Entwicklungen. Neue Ansätze wie das brasilianische *bolsa família*-Programm, die venezolanischen *misiones*, die Integration indigener Rechtsprechung in das bolivianische Rechtssystem oder die Legalisierung von Cannabis in Uruguay machten über die Region hinaus Schlagzeilen. Auch die Staatstätigkeit insgesamt hat seit etwa dem Jahr 2000 markant zugenommen. Eine zu einseitige Fokussierung auf die Teilbereiche *polity* und *politics* führt somit dazu, dass wichtige Aspekte des Wandels übersehen werden. Wie aber kann eine *policy*-Perspektive auf Lateinamerika aussehen?

[1] Für einen aktuellen Überblick zur Entwicklung der deutschen Lateinamerikanistik speziell im Bereich der Vergleichenden Politikwissenschaft siehe Kestler et al. (2015).

[2] Siehe z.B. zur Sozialpolitik Faust et al. (2004), Wehr (2010), zur Gesundheitspolitik Tittor (2012, siehe auch den Beitrag in diesem Band), zur Energiepolitik Maihold und Müller (2012), zur Umweltpolitik Muno (2002), zur Bildungspolitik Peters (2013) oder zur Waldpolitik Langenfeld (2017, siehe auch den Beitrag in diesem Band). Versuche wie der von Muno (2005), die Entwicklung von *policies* in Lateinamerika in einen größeren konzeptionellen Rahmen zu stellen, bilden bisher aber eine Ausnahme.

Die Untersuchung von Politikergebnissen in Lateinamerika geriet bisher häufig zu einer Geschichte des Scheiterns. In der Tat sind in vielen Bereichen Defizite zu beobachten, etwa in der Arbeitsmarkt-, Umwelt- oder Sozialpolitik (Wehr und Burchardt 2011). Allerdings sind auch erfolgreiche Ansätze zu verzeichnen. Modelle wie *conditional cash transfers*, die dem regionalen Kontext angepasst sind, haben sich bewährt und zu positiven Resultaten geführt. Angesichts der regionalen Spezifika scheint im Bereich der Politikgestaltung der Weg der Innovation vielversprechender als die Übertragung externer Konzepte, sei es durch internationale Institutionen und Geldgeber oder durch die Übernahme von *blueprints*, die sich anderswo, allerdings unter völlig anderen Bedingungen, als erfolgreich erwiesen haben. Damit stellt sich zum einen die Frage, welche innovativen Ansätze in Lateinamerika in den letzten Jahren entwickelt wurden, und zum anderen, unter welchen Voraussetzungen Innovation möglich ist bzw. welche Faktoren innovativen, kontextspezifischen Lösungen im Wege stehen.

In diesem einführenden Beitrag soll diese Perspektive auf die Politikergebnisse in Lateinamerika näher erläutert werden. Zunächst werden einige Aspekte angesprochen, die einen *policy-turn* auch in der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit Lateinamerika nahe legen. Anschließend wird diskutiert, ob und inwieweit bekannte Zugänge und Erklärungsansätze aus der *policy*-Forschung auf Lateinamerika übertragbar sind. Und schließlich wird in Anlehnung an Bandelow (2009) die Frage aufgegriffen, welche Formen des *policy*-Lernens in Lateinamerika zu beobachten sind. Anhand zweier Beispiele aus Brasilien wird dabei diskutiert, inwieweit aktuell in Lateinamerika Spielraum für eigenständige Politikansätze besteht.

2. Zur Relevanz der Lateinamerika-bezogenen *policy*-Forschung

Lange Zeit galt die *policy*-Forschung als theoriearmer, weitgehend deskriptiver Teilbereiche der Politikwissenschaft. Diese Einschätzung ist nicht (mehr) gerechtfertigt. Das theoretische Instrumentarium wurde weiterentwickelt, so dass inzwischen ein breites Spektrum an typologischen Zugängen und Erklärungsansätzen zu unterschiedlichen Politikbereichen zur Verfügung steht. Außerdem zeigt sich empirisch die Relevanz der Politikergebnisse auch für die anderen Teilaspekte von Politik, weshalb diese in einer integrierten, systemischen Perspektive zu betrachten sind. Für die Stabilität politischer Systeme ist nämlich nicht nur die *input*-Seite des politischen Prozesses (Partizipation, Unterstützung, Legitimität) verantwortlich, sondern auch die *Output*-Seite, also die Problemlösungskapazität eines politischen Systems. Zudem hat sich gezeigt, dass demokratische (*input*-)Verfahren nicht zwangsläufig zu verbesserten Politikergebnissen führen. Lange wurde davon ausgegangen, dass die Herrschaft *durch* die Bürgerinnen auch zu Entscheidungen *für* die Bürgerinnen führt. Demokratische Verfahren der Beteiligung und der Deliberation tragen dazu bei, die Informationsbasis für politische Entscheidungen zu verbreitern, was tendenziell zu besseren Ergebnissen führen müsste. Zudem bewirken demokratische *checks and balances*, dass Entscheidungen nicht spontan und einseitig getroffen werden, sondern mehrere institutionelle Filter durchlaufen, was die Gefahr grober Fehlentscheidungen reduziert. Die Beobachtung, dass in Lateinamerika auch unter demokratischen Bedingungen lange Zeit suboptimale Politikergebnisse erzielt wurden und beispielsweise keine substantielle Reduktion sozialer Exklusion und Ungleichheit erfolgt ist, bildet deshalb eines der hartnäckigsten *puzzles* in der Lateinamerikaforschung (Muno et al. 2012; Boix 2007; Blofield 2011).

Als Erklärung lässt sich anführen, dass ein formal demokratisches Institutionensystem noch nicht die deliberative Qualität politischer Entscheidungsprozesse garantieren kann. Die Komplexität demokratischer Verfahren und die größere Zahl von Akteuren können unter Umständen sogar zu einer Verminderung der Problemlösungskapazität führen, insbesondere dann, wenn informelle Interaktionsformen aus vordemokratischer Zeit fortbestehen. Klientelismus beispielsweise erweist sich unter demokratischen Vorzeichen als schwerwiegendes Hemmnis, weil mehr Ressourcen für die Bedienung größerer Klientelgruppen aufgewendet werden müssen. Auch institutionelle *checks and balances* stellen in schwach institutionalisierten, stark informell geprägten Systemen eine heikle Gradwanderung dar, weil horizontale (wie auch vertikale) Kontrolle sehr leicht in Blockade, Erpressung und Immobilismus umschlagen kann (siehe z.B. Abranches 1988; Ardanaz et al. 2012).

Abgesehen von diesen Ambivalenzen demokratischer Verfahren wird die Problemlösungskapazität eines politischen Systems auch nicht allein von der Qualität des *inputs* bestimmt. Weitere Faktoren sind die Rekrutierungswege der politischen Eliten, die Verfügbarkeit von *know how*, die Qualität der Verwaltung, Pfadabhängigkeiten und, natürlich, der finanzielle Spielraum der Regierungen, der wiederum von ökonomischen Zyklen, dem Steuersystem und der Ausgabenstruktur abhängt. Hierin liegt ein Grund dafür, dass eine Fokussierung auf Akteure und Institutionen nicht genügt, um die Problemlösungskapazität und damit auch die Stabilität eines Systems zu beurteilen. Ein Blick auf die *output*-Seite des politischen Systems ist in jedem Fall erforderlich – zumal dieser *output* in Form von Unterstützung und Legitimität wieder auf das demokratische Entscheidungssystem rückwirkt. Die Funktionsweise politischer Systeme muss also auch vom Ergebnis her erschlossen werden.

Einen ersten Eindruck von den strukturellen Rahmenbedingungen, unter denen Politikgestaltung in Lateinamerika erfolgt und welche Wirkung sie erzielt, vermitteln die Zahlen in Tabelle 1, die einige sozio-ökonomische Indikatoren beinhaltet.

Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren für die sieben größten lateinamerikanischen Länder

	Bevölkerung (Mio.)		**BIP/Kopf (US$, Basisjahr 2000)**		**Gini-Koeffizient (Einkommen)**		**Alphabetisierungsrate (Erw., %)**		**Lebenserwartung**		**Kindersterblichkeit (pro 1000)**	
	1960	**2015**	**1960**	**2011**	**1984-1987**	**2008-2010**	**1980-1982**	**2007-2011**	**1960**	**2015**	**1960**	**2015**
Argentinien	20,6	43,4	5252	11601	.44	.46	93,9	97,9	65	77	73,2	12,5
Brasilien	72,5	207,8	1448	4803	.58	.55	74,6	90,4	55	74	171,8	13,3
Chile	7,7	17,9	1841	7123	.56	.52	91,1	98,6	57	79	157,3	8,1
Kolumbien	16,5	48,2	1188	3362	--	.57	--	93,4	58	78	127,3	15,9
Mexiko	38,2	127,0	2456	6288	.46	.48	83,0	93,3	57	76	142,9	13,2
Peru	10,1	31,4	1647	3360	.46	.49	81,9	89,6	49	80	227,4	16,9
Venezuela	8,1	31,1	5437	5672	.53	--	84,7	95,3	60	75	81,1	14,9
Durchschn.	**24,8**	**72,4**	**2753**	**6030**	**.51**	**.51**	**84,9**	**94,1**	**57**	**77**	**140,1**	**13,5**

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Daten von Gapminder.org (zuletzt geprüft am 19.11.2016).

Einige dieser Indikatoren haben sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert, was auf einen weitreichenden strukturellen Wandel verweist und Rückschlüsse auf Entwicklungen im *policy*-Bereich gestattet. Unabhängig davon, ob man die beobachteten Veränderungen als abhängige oder als unabhängige Variable betrachten möchte, lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass die Politikgestaltung in Lateinamerika als relevante Größe in Rechnung zu stellen ist.

Die dramatische Reduzierung der Kindersterblichkeit, die höhere Lebenserwartung und die verbesserte Bildungssituation sind Ergebnisse staatlichen Handelns, die das angesprochene Defizit-Szenario deutlich relativieren. Politikgestaltung macht offenbar einen Unterschied, insbesondere in den Ländern, die sich vor einigen Jahrzehnten gemessen an den genannten Indikatoren noch auf einem sehr niedrigen Entwicklungsniveau bewegt haben, wie Brasilien oder Peru. Andererseits verweist aber die Konvergenz der sieben Länder – anders als noch 1960 sind die Werte für Kindersterblichkeit, Lebenserwartung und Alphabetisierung Ende der 2000er Jahre auffallend ähnlich – darauf, dass die beobachteten Verbesserungen durch Makrotrends beeinflusst und somit nicht allein das Ergebnis des Regierungshandelns sind.

Als besonders hartnäckiges Problem erweist sich nach wie vor die ungleiche Einkommensverteilung. In dieser Hinsicht wurden seit Mitte der 1980er Jahre kaum Fortschritte erzielt. Erst in den letzten Jahren hat sich die Einkommensschere in den am stärksten von Ungleichheit geprägten Staaten (Brasilien, Bolivien) etwas zu schließen begonnen (CEPAL 2014). In diesem Bereich ist somit ein schwerwiegendes Defizit bzw. ein Politikversagen zu konstatieren, das eine nähere Betrachtung und eine Suche nach Erklärungsansätzen notwendig macht. Erhebliche Unterschiede zwischen den in Tabelle 1 erfassten sieben Ländern bestehen im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung. Das BIP pro Kopf lag im Jahr 2011 in Argentinien mehr als dreimal so hoch wie in Peru, womit sich die Divergenzen gegenüber den 1960er Jahren sogar verstärkt haben. Während etwa in Chile oder Mexiko eine Vervielfachung der Wirtschaftsleistung erzielt wurde, befindet sich Venezuela inzwischen wieder auf dem Niveau des Jahres 1960. Auch hier ist es schwierig, strukturelle und politische Faktoren zu trennen. Da jedoch in der Region sehr unterschiedliche wirtschaftspolitische Ansätze verfolgt wurden, erscheint eine Betrachtung des Zusammenhangs zwischen politischem Handeln und wirtschaftlicher Entwicklung vielversprechend.

Die Zahlen in Tabelle 1 liefern aber nicht nur erste Hinweise auf die Ergebnisse bzw. die Defizite staatlichen Handelns in Lateinamerika, sondern sie verweisen auch auf neue Herausforderungen, denen sich die Staaten der Region gegenübersehen. So stellt die höhere Lebenserwartung nicht nur ein positives Politikergebnis dar, sondern sie erhöht auch den Druck auf die Gesundheits- und Rentensysteme, was weitere Reformschritte notwendig macht. Begleiterscheinungen des gestiegenen Lebensstandards wie ein höherer Anteil von Übergewichtigen wirken sich ebenfalls auf die Gesundheitssysteme aus. Demographische Entwicklungen werfen ähnliche Probleme auf, wie auch in anderen Weltregionen, während die Steuerungs- und Interventionsfähigkeit des Staates regional unterschiedlich ausgeprägt ist, was neue, kontextbezogene Lösungsansätze erfordert.

Neben strukturellen Veränderungen hat sich auch das politische Umfeld gewandelt. Seit den 1980er Jahren haben sich in allen Ländern der Region demokratische Regime etabliert, was mit einem Wandel der normativen Fundierung dieser Systeme einherging. Politischer Universalismus findet demnach seine Entsprechung in allgemeinen und gleichen Ansprüchen gegenüber dem Staat, was zunehmend umfangreichen (wenn auch längst noch nicht verwirklichten) Katalogen an sozialen Menschenrechten in den lateinamerikanischen Verfassung zum Ausdruck kommt (Schilling-Vacaflor und Barrera 2011). Auch das internationale Umfeld hat sich gewandelt. Exklusion und Ungleichheit sind immer weniger mit den auf der internationalen Ebene proklamierten Normen vereinbar. Mit der Globalisierung ging die Verbreitung grundlegender Prinzipien von Demokratie und Menschenrechten einher, die zunehmend auch soziale

Menschenrechte einschließen (Krennerich und Góngora Mera 2005). Damit steigen die Ansprüche an die Staaten der Region und die Frage, inwieweit diese in der Lage sind, den Erwartungen der Bürgerinnen zu entsprechen und den neuen strukturellen Herausforderungen gerecht zu werden, gewinnt an Relevanz.

Ein *policy-turn* in der Beschäftigung mit Lateinamerika erscheint auch deshalb geboten, weil in vielen Bereichen markante Veränderungen zu beobachten sind. Während Institutionensysteme und Akteurskonstellationen sich stabilisiert haben, hat sich die Staatstätigkeit deutlich gewandelt, sowohl in qualitativer, wie auch in quantitativer Hinsicht. In der Sozialpolitik, der Korruptionsbekämpfung oder der Gesundheitspolitik wurden neue Wege beschritten und lange ignorierte Probleme angegangen. Insgesamt hat sich die Staatstätigkeit, gemessen an den Ausgaben und der Größe des öffentlichen Sektors, deutlich erweitert. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP stieg allein im Zeitraum zwischen 2010 und 2013 in der Region im Durchschnitt um 4,5 Prozentpunkte an,[3] wobei deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen. In Chile und Uruguay stieg der Anteil der Staatstätigkeit nur geringfügig, während in Venezuela, Argentinien, Bolivien und Ecuador Zuwächse von 6,5 bis fast zehn Prozentpunkte zu verzeichnen sind, was im Falle Ecuadors einer Steigerung um etwa ein Drittel gegenüber dem Niveau des Jahres 2000 entspricht.[4] Damit stellt sich die Frage, in welchen Bereichen eine Steigerung des staatlichen *outputs* erfolgt ist und welche konkreten *outcomes* damit erreicht wurden.[5]

Im Lichte dieser Überlegungen scheint eine verstärkte Beschäftigung mit den Politikergebnissen in Lateinamerika überfällig. Zu den Fragen, die dabei aufzugreifen wären, gehören folgende:

- Wie reagieren die lateinamerikanischen Staaten auf den strukturellen und politischen Wandel der letzten Jahrzehnte?
- In welchen *policy*-Bereichen zeigt sich eine Konvergenz zwischen den Ländern der Region, wo zeigen sich Divergenzen?
- Welche Probleme wurden erfolgreich angegangen, welche Ansätze sind gescheitert?
- Von welchen Faktoren wird der *policy*-Wandel beeinflusst?

Diese Fragen stehen im Zentrum der vergleichenden *policy*-Forschung allgemein, nicht nur in Bezug auf Lateinamerika (Schmidt 1997). Inwieweit aber auf Lateinamerika auch die bekannten Ansätze und Konzepte der vergleichenden *policy*-Forschung übertragen werden können, erfordert eine weitere Klärung, die im nächsten Abschnitt erfolgen soll.

[3] Berechnet wurde dieser Wert für Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Peru, Uruguay und Venezuela.

[4] Quelle: CEPAL (siehe: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e, zuletzt geprüft am 5.1.2015). Die Ausweitung der Staatstätigkeit ist, unter anderem, eine Folge des Rohstoffbooms der letzten Jahre und damit konjunkturell bedingt.

[5] Bemerkenswert ist das Ergebnis einer Studie der IDB, wonach die Größe des staatlichen Sektors in Lateinamerika negativ mit dessen Effizienz korreliert (online verfügbar unter: http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/ 37717732.pdf, zuletzt geprüft am 5.1.2015).

3. *Policy*-Forschung im lateinamerikanischen Kontext

Bei der Untersuchung der Politikinhalte und –ergebnisse in Lateinamerika bieten sich zunächst die bekannten Ansätze und Konzepte der vergleichenden *policy*-Forschung an – zumal einige Kontextvariablen dies, zumindest auf den ersten Blick, nahe legen. So verweist beispielsweise die Beobachtung des angesprochenen demographischen Wandels in der Region in Verbindung mit dem Wirtschaftswachstum der letzten zwei Jahrzehnte auf die These Wilenskys (1975), wonach ein höherer Anteil der älteren Bevölkerung und wirtschaftliches Wachstum zu höheren Sozialausgaben führen. Huber et al. (2008) weisen nach, dass die Zunahme der Sozialausgaben in Lateinamerika eine starke Korrelation mit der Altersstruktur der Bevölkerung aufweist. Allerdings zeigt sich auch, dass eine solche Zunahme in Chile nicht erfolgt ist, obwohl dort die Lebenserwartung und das ökonomische Wachstum am höchsten liegen. Zudem schwanken die Sozialausgaben stark in Abhängigkeit von ökonomischen Zyklen. Der von Wilensky beschriebene Zusammenhang greift somit nur eingeschränkt für Lateinamerika.

Einen weiteren Anknüpfungspunkt bietet die sogenannte Parteiendifferenzlehre, die besagt, dass wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen maßgeblich durch die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung geprägt seien.[6] Aggregatdatenanalysen von Hibbs (1977) weisen beispielsweise darauf hin, dass linke Regierungen zu einem stärkeren Abbau der Arbeitslosigkeit tendieren, während rechte Parteien den Schwerpunkt auf die Inflationskontrolle legen. Andere Befunde zeigen, dass unter sozialdemokratischen Regierungen ein besonders starker Ausbau des Wohlfahrtsstaats erfolgt ist (Schmidt et al. 2007). Für Lateinamerika wurde gezeigt, dass linke Regierungen bessere Ergebnisse im sozialen Bereich aufzuweisen haben, als rechte Regierungen (Muno 2012; Pribble et al. 2009). Allerdings bestehen dabei sowohl auf Seiten der unabhängigen, wie auch der abhängigen Variable gewisse Unschärfen. Während nämlich Parteien in Europa als Klassenvertretungen mit stabilen programmatischen Orientierungen fungierten, insbesondere in der von Hibbs untersuchten Periode, besaßen lateinamerikanische Parteien, auch formal sozialdemokratische, stets ein ausgeprägtes *catch-all*-Profil (Dix 1989). Noch mehr gilt das für populistische, personalistische Gruppierungen, wie sie typisch für die Region sind. Die Selbstverortung von Populisten wie Hugo Chávez oder Rafael Correa als „links“ ist nicht gleichzusetzen mit linken Parteiregierungen in Europa, auf die sich die Parteiendifferenzthese in erster Linie bezieht.

Auch auf Seiten der abhängigen Variable zeigen sich Schwierigkeiten, die Parteiendifferenzlehre auf Lateinamerika zu übertragen. Zum einen sind die zugrunde gelegten Daten nicht immer verlässlich, da in einigen Ländern, insbesondere wiederum in Venezuela, keine Transparenz bzgl. der Staatsausgaben besteht und somit die Sozialleistungsquote bzw. der Anteil der Sozialausgaben am BIP nicht zu ermitteln ist. Zudem besteht oft kein eindeutiger Zusammenhang zwischen sozialen Entwicklungen und staatlicher Politik. *Outcomes* wie die Reduzierung von Armut und Ungleichheit sind nicht immer das Ergebnis staatlichen Handelns, sondern häufig durch andere Faktoren beeinflusst. Auffällig ist jedenfalls, dass sich die sozialen Indikatoren für die gesamte Region weitgehend parallel entwickeln, trotz unterschiedlicher politischer Orientierung der einzelnen Regierungen.

[6] Tufte (1978, S. 104) bringt diese Theorie wie folgt auf den Punkt: „The single most important determinant of variations in macroeconomic performance from one industrialized democracy to another is the location on the left-right spectrum of the governing party.”

Verwandt mit der Parteiendifferenzlehre ist die sogenannte Machtressourcen-Theorie, die einen Zusammenhang zwischen der Mobilisierung gesellschaftlicher Gruppen und bestimmten Politikergebnissen unterstellt. Für Walter Korpi (1983) sind es vor allem schlagkräftige Gewerkschaften, die eine stärker redistributive Politik durchsetzen. Esping-Andersen (1990) hingegen sieht in einer Klassenallianz aus Arbeitern und Bauern den entscheidenden Faktor für den Ausbau eines universalistischen Wohlfahrtsstaats. Auch diese Faktoren – starke Gewerkschaften und Klassenallianzen – müssen im lateinamerikanischen Kontext stark relativiert werden. Gewerkschaften gerieten bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts unter staatliche Kontrolle und spielten somit eine andere Rolle, als in Europa (Malloy 1977). Eigenständige Gewerkschaftsbewegungen formierten sich erst ab Mitte der 1970er Jahre und ihr Einfluss blieb, mit Ausnahme Brasiliens und Uruguays, gering. Sofern in Lateinamerika in den letzten Jahren ein Abbau der Ungleichheit erreicht wurde, ist dies nicht auf den Einfluss der Gewerkschaften zurückzuführen, da diese im Verlauf der Schuldenkrise und der neo-liberalen Reformen der 1990er Jahre stark an Gewicht verloren haben. Klassenmobilisierung und Klassenallianzen generell blieben in ihrer Wirksamkeit begrenzt, da es auf der gesellschaftlichen Ebene an Organisationsfähigkeit mangelte und ein strukturelles Übergewicht des Staates die Mobilisierung gesellschaftlicher Großgruppen verhinderte. Stattdessen sind es kleine, privilegierte Gruppen wie Ärzte oder Lehrer, die disproportionalen Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben, indem sie notwendige Reformen, etwas des Bildungssystems in Mexiko, blockieren. Ein modifizierter Machtressourcenansatz müsste somit nicht allein die Gewerkschaften, sondern weitere Statusgruppen in den Blick nehmen, die aufgrund ihrer hohen Konfliktfähigkeit oder ihres ökonomischen Einflusses auf die Politik einwirken (Huber 1995).

Ein weiterer Ansatz betrachtet das Institutionensystem als entscheidenden Faktor der Politikgestaltung. Laut Tsebelis nimmt mit der Zahl der institutionellen Vetospieler die Wahrscheinlichkeit eines Politikwechsels und damit die Reformfähigkeit eines politischen Systems ab (Tsebelis 2002), was Muno (2005) anhand der Fälle Argentinien und Uruguay zeigt. Lijphart betrachtet das politische System in einer breiteren Perspektive und bezieht auch Akteurskonstellationen in seine Typologie der Mehrheits- und Konsensdemokratie mit ein. Letztere sei dabei die bessere („kinder and gentler“) Form der Demokratie, da sie in verschiedenen *policy*-Bereichen bessere Ergebnisse produziere (Lijphart 2012). Allerdings hat sich gezeigt, dass sich Lijpharts Typologie bei der Anwendung auf schwach konsolidierte Demokratien als wenig konsistent erweist (Fortin 2008), was sich auch für Lateinamerika bestätigt (Kestler et al. 2016). Da sich die typologischen Muster der Konsensdemokratie dort nur eingeschränkt beobachten lassen, erscheint dieser Erklärungsansatz für Lateinamerika wenig geeignet.

Einen größeren Erklärungswert besitzt die Betrachtung von Pfadabhängigkeiten in der Entwicklung des Staatshandelns in Lateinamerika im Sinne des Historischen Institutionalismus. Staatshandeln und Politikergebnisse sind demnach auf Weichenstellungen in der Vergangenheit und institutionelle Reproduktionsmechanismen zurückzuführen (Steinmo 2010; Pierson und Skocpol 2002). Klassisches Beispiel hierfür ist das umlagefinanzierte deutsche Rentensystem, das, einmal etabliert, kaum noch auf ein kapitalgedecktes System umgestellt werden kann. Eine wichtige Rolle für die Verfestigung von Entwicklungspfaden und damit für die Einschränkung von Handlungsalternativen spielen *sunk costs*. Nicht nur der Staat, auch andere Akteure tätigen Investitionen wie den Aufbau von *know how*, Netzwerken und organisatorischen Kapazitäten in Abhängigkeit von bestehenden Anreizstrukturen, was eine

Veränderung dieser Strukturen umso schwerer macht, je länger sie bestehen – selbst für den Fall, dass sie sich als dysfunktional erweisen. Hinzu kommen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen und Reproduktionsmechanismen, die eingeschlagene Pfade verfestigen und Reformen erschweren (Pierson 2004).[7] Auch strukturelle Gegebenheiten in der Vergangenheit können die Entwicklung langfristig beeinflussen. So führen beispielsweise Sokoloff und Engerman (2000) das Phänomen der Ungleichheit in Lateinamerika auf die ökonomischen Bedingungen während der Kolonialzeit zurück. Diese Perspektive lenkt den Blick von funktionalistischen Erklärungen auf die Entwicklungswege einzelner *policy*-Bereiche, womit sich einige Erklärungslücken schließen lassen, was aber auch leicht ins Extrem eines historischen Determinismus kippen kann.

Der Historische Institutionalismus geht davon aus, dass Politik sich vor allem in staatlichen Strukturen niederschlägt, die in der Folge das Akteurshandeln prägen. In Lateinamerika spielt der Staat allerdings eine sehr eigentümliche Rolle, die sich als Paradox beschreiben lässt: Einerseits erscheint der Staat übermächtig und allgegenwärtig. Er ist Adressat aller erdenklichen Ansprüche und Projektionsfläche verschiedenster Ideologien. Andererseits erweist sich der Staat aber als schwach und defizitär. Seine Strukturen sind vielfach unzureichend institutionalisiert, die öffentliche Verwaltung ist wenig professionell, das Gewaltmonopol lückenhaft und in vielen Bereichen herrschen informelle Interaktionsmuster vor, die eine effektive Steuerung erschweren (Waldmann 2002). Das Scheitern des importsubsituierenden, staatszentrierten Entwicklungsmodells hat dazu geführt, dass die Staaten der Region sich dieser Schwächen bewusst wurden und mit einer Redimensionierung und einem Umbau des Staates gegenzusteuern versuchten. Die „reforma del estado“ wurde ab den 1980er Jahren zu einem zentralen Topos im politischen Diskurs der Region (vgl. z.B. Lora 2007). Jedoch blieb dabei die Frage unbeantwortet, von wem, wenn nicht dem Staat, die notwendigen Reformen angestoßen werden sollten, nachdem auch der Markt die Hoffnungen auf sozialen Fortschritt enttäuscht hatte. Der Staat ist somit nicht in erster Linie als Erklärungsvariable zu betrachten, wie Evans et al. (1985) das mit dem programmatischen Titel „Bringing the state back in“ angeregt haben, sondern in seiner Qualität und Handlungsfähigkeit zu hinterfragen. In anderen Worten: Weniger die Frage, wie der Staat das Akteurshandeln prägt, erscheint im lateinamerikanischen Kontext in erster Linie relevant, sondern die Frage, ob und inwiefern der Staat überhaupt dazu in der Lage ist. Erst im nächsten Schritt können etwaige Pfadabhängigkeiten identifiziert werden.

Historische Erklärungsansätze erscheinen auch deshalb fragwürdig, weil die lateinamerikanischen Staaten von starken Diskontinuitäten geprägt sind, sowohl hinsichtlich ihrer institutionellen Struktur (ersichtlich beispielsweise aus der Zahl von Verfassungsänderungen bzw. Verfassungsgebungsprozessen) wie auch der Politikinhalte (Nolte und Schilling-Vacaflor 2012; Stokes 2006). Lange Zeit traten neue Regierungen jeweils mit dem Anspruch an, die Politik grundlegend umzugestalten und endgültig alle bestehenden Probleme zu lösen. Auch auf Seiten der Bürgerinnen bestand gegenüber neuen Regierungen häufig die Erwartung eines fundamentalen Wandels, was im Widerspruch zur Begrenztheit staatlicher Mittel stand und in einen meist fruchtlosen Aktionismus führte (O'Donnell 1994). Das Ergebnis war ein Mangel an Kontinuität in der Politikgestaltung, der einer Verfestigung von Entwicklungspfaden im Wege

[7] Wehr und Burchardt (2011) zeigen in einem Sammelband solche Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen in Lateinamerika auf.

stand und damit auch den Ansatz der Pfadabhängigkeit für Lateinamerika in seiner Erklärungskraft einschränkt.

Zuletzt sei auf externe Einflüsse als Determinanten der Politikgestaltung verwiesen. So wurde beispielsweise angenommen, dass der internationale Kontext einen entscheidenden Einfluss vor allem auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik ausübt und beispielsweise unter den Bedingungen internationaler Standortkonkurrenz ein *race to the bottom* in Gang gesetzt werde (Scharpf 2000). Für Lateinamerika erweist sich dieser Ansatz als besonders naheliegend, da die Wirtschaftspolitik immer wieder von externen Einflüssen und Zwängen beeinflusst war – ein Umstand, der vor allem von der *dependencia*-Schule hervorgehoben wurde. Anstatt struktureller Faktoren oder historischer Legate sind hier also externe Zwänge für Politikinhalte und -ergebnisse verantwortlich. Wie auch die übrigen angesprochenen Ansätzen lässt diese These wenig Raum für Innovation und aktive Politikgestaltung durch die Akteure. Damit entsteht ein zu sehr deterministisches Bild, insbesondere mit Blick auf die jüngeren Entwicklungen, die von zahlreichen neuen Initiativen und innovativen Politikansätzen in der Region geprägt waren. Die lateinamerikanischen Regierungen übernahmen dabei keineswegs immer nur fremde Modelle, sondern sie suchten selbst nach Vorbildern in den wirtschaftlich weiter entwickelten Weltregionen. Externe Akteure waren und sind oft als Berater gefragt, etwa bei der Reform des Föderalismus, der Justiz, des Gesundheitswesens oder jüngst bei der Reform der Drogenpolitik in Uruguay (vgl. z.B. Armada et al. 2001; Weyland 2006).[8] In diesen Fällen handelt es sich weniger um externe Beeinflussung, als um Formen des aktiven *policy-learning* seitens lateinamerikanischer Akteure. Dieser Faktor des Politikwandels, das aktive Suchen nach Lösungen auf Seiten der Akteure und Lernprozesse im Verlauf der Politikgestaltung, soll nun eingehender betrachtet werden.

4. Formen des *policy-learning* in Lateinamerika

Die bisherigen Überlegungen sollten deutlich machen, dass die *policy*-Forschung in Lateinamerika mit dem Problem konfrontiert ist, dass Politikformulierung, -gestaltung und –implementierung in einem Kontext erfolgen, der die Anwendung bekannter Ansätze und Hypothesen nur eingeschränkt gestattet. Das Konzept des *policy-learning* bietet ein alternatives Instrumentarium, bei dem das Augenmerk auf individuellen Lernprozessen, Lösungsversuchen und *policy*-Innovationen liegt. *Policy-learning* bezeichnet einen Ansatz, der nicht den Faktor Macht – in Form materieller oder organisatorischer Ressourcen und Interessen – in den Blick nimmt, sondern gleichsam die endogenen Prozesse der Veränderung von Überzeugungen, Wahrnehmungen und damit auch von Zielen und Strategien der Politikgestaltung (Bandelow 2009). Allerdings wird häufig auch die Übernahme fertiger Modelle für bestimmte Politikbereiche als *policy-learning* bezeichnet, obwohl es sich dabei eher um Nachahmung handelt. Ein Lernprozess ist damit nur dann verbunden, wenn eine Anpassung an den jeweiligen Kontext erfolgt. Diese Anpassung kann unterschiedlich umfangreich sein. Von der unreflektierten Übernahme

[8] Im Bereich der Sozialpolitik waren zwei Berichte der Weltbank einflussreich („Investing on Health“ [1993] und „Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth” [1994]).

fremder Modelle über begrenzte Anpassung, weit reichende Modifizierungen bis zur vollständigen Politikinnovation besteht ein Kontinuum, auf dem sich einzelne *policies* hinsichtlich des damit verbundenen Lernprozesses verorten lassen.

Der Grad der Politikinnovation korrespondiert mit unterschiedlichen Formen und Qualitätsstufen des Lernens. Bei der Anpassung von Modellen handelt es sich um Formen des einfachen oder instrumentellen Lernens, das einer Verbesserung der Zielerreichung dient. Bei vollständigen Politikinnovationen hingegen kann von weitergehenden Lernprozessen ausgegangen werden, die häufig auch mit grundlegenden Einstellungsänderungen einhergehen. Die Legalisierung von Cannabis in Uruguay kann als Beispiel für einen solchen weitgehenden Lernprozess gelten, bei dem nicht nur bestehende Ansätze und Instrumentarien angepasst, sondern auch die Problemdefinition und zentrale Diskurselemente grundlegend verändert werden (siehe den Beitrag dazu in diesem Band). Eine dritte, reflexive Stufe des Lernens ist laut Bandelow (2009) schließlich dann zu konstatieren, wenn Akteure, Organisationen und politische Systeme selbst sich anpassen und ihre Lernfähigkeit erhöhen, etwa indem institutionelle Strukturen geschaffen werden, die den *policy-transfer* erleichtern oder den Informationsinput in den Entscheidungsprozess erhöhen.

In Lateinamerika war es lange Zeit verbreitete Praxis, fremde, häufig untaugliche Modelle allzu unkritisch zu übernehmen. Eine reflektierte Suche nach möglichst geeigneten Vorbildern durch die Regierungen in der Region erfolgte selten - "[i]nstead, they are attracted to certain foreign experiences for more ‚accidental', logically arbitrary reasons, including geographic and temporary proximity" (Weyland 2006, S. 6). Der Umstand, dass ein bestimmter Ansatz anderswo erfolgreich war, galt in der Vergangenheit häufig als hinreichende Begründung dafür, ihn zu übernehmen, ungeachtet der völlig anderen Rahmenbedingungen.[9] Die Gründe hierfür sind laut Weyland legitimatorischer Art: Decision makers "are determined to avoid the stigma of being backward and therefore try hard to keep up with the latest trend" (Weyland 2006, S. 4).

Legitimatorische Erfordernisse sind aber nur ein Grund dafür, dass der Weg der Imitation häufig der Innovation vorgezogen wurde. Auch die erwähnten institutionellen und politischen Diskontinuitäten standen einem erfolgreichen Lernprozess im Wege. Die bis vor wenigen Jahren periodisch wiederkehrenden Krisen banden sämtliche Kapazitäten des politischen Entscheidungssystems und erforderten kurzfristige Maßnahmen, die sich mehr oder weniger an der Orthodoxie von IWF und Weltbank orientierten. Hinzu kam ein Mangel an verwaltungstechnischem *know how*, da Anstellungen im öffentlichen Sektor oft nicht nach meritokratischen Kriterien erfolgten. Außerdem fehlte es auch an *inputs* aus der Gesellschaft und von betroffenen Gruppen, da das intermediäre System der Interessenvermittlung aus Parteien und Verbänden unterentwickelt ist. Somit waren die Voraussetzungen für erfolgreiches *policy-learning* über weite Strecken nicht vorhanden.

Teilweise haben sich diese Voraussetzungen in den letzten Jahren verändert. Mit der ökonomischen Stabilisierung im Verlauf der 1990er Jahre hat sich auch das politische Klima beruhigt – von Venezuela und Brasilien abgesehen. Deutliche demokratische und marktwirtschaftliche Transformationsfortschritte in Ländern wie Uruguay, Peru oder Chile belegen, dass sich

[9] Weyland (2006) verweist auf das Beispiel der Steuerreform in Brasilien im Jahr 1988, die unkritisch dem US-amerikanischen Vorbild folgte.

die Rahmenbedingungen für staatliche Politikgestaltung verbessert haben.[10] Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Qualität der öffentlichen Verwaltung in den einzelnen Ländern der Region, was sich sowohl auf die staatliche Implementierungs- wie auch die Lernfähigkeit auswirken muss (Echebarría und Cortázar 2007). Brasilien schneidet in dieser Hinsicht besonders gut ab. Eine Verwaltungsreform unter der Präsidentschaft Fernando Henrique Cardosos führte Mitte der 1990er Jahre zu einer Professionalisierung der Verwaltung und einer Stärkung meritokratischer Prinzipien. Seitdem wurde eine Reihe von innovativen Ansätzen implementiert, die als kontextbezogene Lösungen spezifischer Probleme in einzelnen Politikfeldern verstanden werden können. Um dies zu zeigen und zu klären, um welche Art von Lernprozess es sich jeweils handelte, sollen zwei dieser Ansätze kurz vorgestellt werden. Zum einen ist dies die Einführung des *bolsa familia*-Programms zur Unterstützung bedürftiger Familien und zum anderen die Etablierung von Gesundheitsräten als partizipatorische Mechanismen im Gesundheitssystem.

4.1 Das brasilianische Bolsa Família-Programm

Das *bolsa familia*-Programm zur Bekämpfung der strukturellen Armut kann als Beispiel für ein gelungenes Reformprojekt und erfolgreiches *policy-learning* (im Sinne des einfachen oder instrumentellen Lernens) in einem Politikfeld dienen, das sich bis dahin als besonders resistent gegenüber Reformen gezeigt hatte.[11] Auch bei der Implementierung wurden innovative Wege gewählt, um die strukturellen Hemmnisse und Reibungsverluste im brasilianischen Föderalismus zu überwinden.

Das Programm, das inzwischen weltweit als Modell für *conditional cash transfers* (CCTs) gilt, ist das Ergebnis längerfristiger Erfahrungen und einer in der gesamten Region geführten Debatte. Ein erster Schritt zu einer universellen Form sozialer Absicherung wurde in Brasilien mit der Definition umfangreicher sozialer Rechte in Artikel 6 der Verfassung von 1988 getan. Im Jahr 2001 wurde mit *bolsa escola* ein erster Anlauf für ein Programm von nationaler Reichweite unternommen. Dieses wurde ergänzt durch die Programme *bolsa alimentação* und *auxilio gás*, die auch Bedürftigen ohne schulpflichtige Kinder zugute kommen sollten. Die Umsetzung dieser Programme lag jedoch in der Verantwortlichkeit der Gemeinden, was eine effektive Umsetzung und Kontrolle erschwerte, zumal auch keine zentrale Datenbank der Bezugsberechtigten existierte. Zudem litt die Implementierung daran, dass drei von verschiedenen Parteien kontrollierte Ministerien an den Programmen beteiligt waren (Fenwick 2009).

Mit dem Amtsantritt der Regierung da Silva vom *Partido dos Trabahlhadores* (PT) im Jahr 2003 erhielt die Sozialpolitik neuen Schwung, zum einen aufgrund des verbesserten ökonomischen Umfelds, zum anderen aufgrund des klaren Mandats da Silvas, der die Armutsbekämpfung zu einem Eckpfeiler seiner Kampagne gemacht hatte. Die neue Regierung rief zunächst mit *fome zero* eine neue sozialpolitische Initiative ins Leben, die ein breites Spektrum an Maßnahmen umfasste, unter anderem eine wenig effektive Verteilung von Essenspaketen,

[10] Siehe Bertelsmann Transformation Index 2003-2014 (online verfügbar unter: http://www.bti-project.de/bti-home/, zuletzt geprüft am 5.1.2015).
[11] Die folgende Darstellung des *bolsa familia*-Programms stammt weitgehend aus Kestler und Krause (2014). Der Beitrag des Programms zur Reduzierung von Armut und Ungleichheit in Brasilien wird in einer Studie von Barros et al. (2010) ermittelt. Für eine kritische Bewertung des Programms siehe Hall (2008).

die aber auch die vier wichtigsten bestehenden Programme *bolsa escola*, *bolsa alimentação*, *cartão alimentação* und *auxílio gás* unter dem Namen *bolsa família* administrativ zusammenführte. Dadurch konnten Synergien erzielt und die Zielgenauigkeit der Programme erhöht werden, was wiederum die Implementierung auf der Ebene der Gemeinden erleichterte (Hall 2006). Dass die Zahl der begünstigten Familien von 3,6 Millionen im Jahr 2003 auf fast 13 Millionen im Jahr 2011 stieg (Krause und Madeira 2012, S. 171), verdankt sich vor allem der erfolgreichen Implementierung durch die Gemeinden, die gemäß dem *Lei Organica de Assistência Social* für die Umsetzung aller Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik zuständig sind (Fenwick 2009). Die Kooperation der Gemeinden war nicht selbstverständlich, da die Zentralregierung über keine Möglichkeit verfügt, eine Beteiligung an ihren Programmen zu erzwingen. Dennoch schlossen sich bis zum Jahr 2006 alle Gemeinden dem Programm an. Der Erfolg des Programms und die Kooperation der Gemeinden sind laut Fenwick auf folgende drei Faktoren zurückzuführen: Erstens hätten aufgrund des untergeordneten Stellenwerts der Parteien in den Augen der Wählerinnen parteipolitische Motive für die Entscheidungen der Akteure auf Gemeindeebene keine wesentliche Rolle gespielt. In Anbetracht der Tatsache, dass im Jahr 2004 nur knapp acht Prozent der Gemeinden von einem PT-Bürgermeister regiert wurden, erwies sich die Schwäche der Parteien in diesem Fall als entscheidender Vorteil, da kein Motiv für parteipolitisch motivierte Obstruktion bestand. Zweitens hätte das deutliche Wahlergebnis des Jahres 2002 die Autorität von Präsident da Silva gestärkt und die Erwartung sozialer Reformen seitens der Bürgerinnen gefördert. Drittens schließlich sei es der Regierung gelungen, die *power broker* auf der Ebene der Gliedstaaten zu umgehen und eine direkte vertragliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Zentralregierung zu etablieren (Fenwick 2009). Ein weiterer wesentlicher Faktor war die Tatsache, dass über die Notwendigkeit und die Ausgestaltung der Sozialpolitik weitgehender Konsens herrschte und CCT-Programme auch aufgrund der Unterstützung durch internationale Institutionen wie der Weltbank weithin als geeignetes Instrument betrachtet wurden.

Das Beispiel *bolsa família* zeigt also, dass weitreichende Lernprozesse möglich sind, dass diese aber von einer ganzen Reihe von Faktoren abhängen. Die erfolgreiche Implementierung des Programms verdankte sich der Verbindung eines günstigen politischen und wirtschaftlichen Umfelds mit strukturellen Verschiebungen innerhalb des föderalen Systems und einem längerfristigen Prozess des Politiklernens im Bereich der Sozialpolitik. Der föderale Staatsaufbau wirkte sich vorteilhaft aus, da er die Erprobung verschiedener Programme in kleinem Maßstab ermöglichte und den lokalen Entscheidungsträgern Spielraum für Politikinnovation verschaffte. Für die Implementierung auf nationaler Ebene stellte der Föderalismus allerdings ein Hindernis dar, das durch die direkte Kooperation zwischen zentralstaatlicher und lokaler Ebene umgangen wurde. Mechanismen der Statuserhaltung und Abhängigkeitsmuster konnten auf diese Weise durchbrochen werden.

Das *bolsa família*-Programm zeigt darüber hinaus, dass *policies* nicht nur für die betroffenen Bürgerinnen relevant sind, sondern dass sie auf den politischen Prozess, also auf die Teilbereiche *polity* und *politics*, rückwirken. Die erfolgreiche Armutsbekämpfung der Regierung da Silva verschaffte dessen Partei nämlich einen starken Rückhalt in den ärmeren Bevölkerungsschichten, vor allem in den nördlichen Gliedstaaten, in denen der PT lange Zeit Mühe gehabt hatte, Fuß zu fassen. Auf Gemeindeebene korreliert die Zahl der Begünstigten des Programms deutlich mit den Wahlergebnissen bei den letzten Präsidentschaftswahlen. Die bis

zum Jahr 2015 andauernde Dominanz des PT im Parteiensystem war somit auch das Resultat der Entwicklungen im *policy*-Bereich (Hunter und Power 2007).

4.2 Bürgerbeteiligung im Gesundheitssystem: Die brasilianischen Gesundheitsräte

Das zweite Beispiel, die Gesundheitsräte und Gesundheitskonferenzen, die als Foren der Beteiligung und des Informationsaustauschs zwischen staatlichen Stellen, Bürgerinnen, Anbietern und Angestellten im brasilianischen Gesundheitssektor dienen, können als innovative Antwort auf das strukturelle Vermittlungsproblem im politischen System verstanden werden. Mangels funktionierender intermediärer Strukturen fehlt eine systematische Rückbindung zwischen Staat und Gesellschaft, was dazu führt, dass staatlichen Stellen keinen systematischen Informationsinput von Seiten der Betroffenen erhalten und auch die Implementierung staatlicher Maßnahmen erschwert wird. Mit den Gesundheitsräten, einem Kernelement der Gesundheitsreform der 1980er Jahre, wurde ein Mechanismus geschaffen, der half, *top-down*-Mechanismen und klientelistische Strukturen zu überwinden und die *Governance*-Qualität in diesem Politikbereich zu verbessern (Vargas Côrtes 2009), was als eine Form des institutionellen oder reflexiven Lernens interpretiert werden kann.

Seit Ende der 1980er Jahre hat Brasilien ein hoch entwickeltes Gesundheitssystem aufgebaut. Die entscheidende Reform erfolgte zeitgleich mit der Demokratisierung und Dezentralisierung in den 1980er Jahren und wurde maßgeblich von gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen vorangetrieben. In der Verfassung von 1988 wurden der universelle Zugang zum Gesundheitssystem und die Bürgerbeteiligung im Gesundheitssektor festgeschrieben. Ein Gesetz aus dem Jahr 1990 regelte diese Beteiligung, womit die im Verlauf des Reformprozesses entstandenen Netzwerke und Koordinationsmechanismen als feste Teile des *policy*-Subsystems (Sabatier 1993) institutionalisiert wurden.[12] Die Gesundheitsräte bestehen zu 50 Prozent aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen, u.a. Vertretern von chronisch Kranken, zu 25 Prozent aus Ärzten und Angestellten und zu 25 Prozent aus Vertretern der Dienstleister im Gesundheitssektor. Zwischen den Gesundheitsräten und staatlichen Stellen findet eine enge Kooperation und Abstimmung statt.

Die Bürgerbeteiligung im Gesundheitssektor folgt dem inzwischen in vielen brasilianischen Städten eingeführten Modell des *participatory budgeting*, indem die Verwendung eines Teils des Gesundheitsbudgets durch die Bürgerinnen selbst festgelegt wird (Victora et al. 2011). Paim et al. (2011) sehen in den Gesundheitsräten und -konferenzen eine grundlegende Innovation, die sich nicht nur positiv auf die *policy*-Gestaltung auswirke, sondern auch die Implementierung der Gesundheitspolitik erleichtere:

> These political structures were groundbreaking innovations in Brazilian governance because they enabled a greater number and variety of stakeholders to take part in the decision-making process

[12] Laut dem entsprechenden Gesetz aus dem Jahr 1990 (siehe http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm, zuletzt geprüft am 5.1.2015) bilden die Gesundheitskonferenzen Foren der Repräsentation verschiedener gesellschaftlicher Sektoren, die im vierjährigen Turnus zusammentreffen, um die Situation im Gesundheitssektor zu bewerten und Richtlinien für weitere Reformen zu formulieren. Die Gesundheitsräte hingegen sind permanente deliberative Foren auf nationaler, gliedstaatlicher und kommunaler Ebene – das föderale System in Brasilien gliedert sich in drei eigenständige Ebenen – denen die Formulierung der Gesundheitspolitik und die Kontrolle des Gesundheitswesens auf ihrer jeweiligen Ebene obliegt.

> and defined areas of institutional responsibility more clearly than before, guaranteeing that each level of government supports national health policy implementation (Paim et al. 2011, S. 1786).[13]

Voraussetzung für diese institutionelle Innovation war zum einen der Reformbedarf im Gesundheitssektor, der bereits in den 1970er Jahren unter der Militärdiktatur erkannt worden war, und zum anderen die Notwendigkeit, Reformmaßnahmen zwischen den zahlreichen beteiligten Anbietern und Organisationen zu koordinieren. Nach der Demokratisierung nahm der Koordinationsbedarf aufgrund des komplexeren föderalen Staatsaufbaus noch zu. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurden deshalb inter-institutionelle Kommissionen gegründet, die an weiter zurückliegende Formen der Partizipation im Sozialbereich anknüpften und aus denen später die Gesundheitsräte hervorgingen (Vargas Côrtes 2002). Als weitere Faktoren kamen die breite Mobilisierung im Zuge der Demokratisierung und die Entstehung eines *policy*-Subsystems im Gesundheitsbereich hinzu, in dem weitgehender Konsens über die Notwendigkeit einer universalistischen Gesundheitsversorgung als integralem Bestandteil einer demokratischen Verfassung herrschte. Der Verfassungsgebungsprozess Ende der 1980er Jahre bot die Gelegenheit, diese Vorstellungen umzusetzen und zugleich die Beteiligungsstrukturen im Gesundheitssektor zu institutionalisieren. Die Etablierung innovativer Beteiligungsstrukturen und die Verbesserung der *Governance*-Qualität im Gesundheitssektor sind somit Resultat eines Lernprozesses, der wohl nur innerhalb des Gelegenheitsfensters der Demokratisierung und Verfassungsgebung, also in einer Phase der Mobilisierung und der institutionellen Neugestaltung, erfolgen konnte. Die weitere insgesamt positive Rolle der Gesundheitsräte im *policy*-Subsystem der Gesundheitspolitik belegt die Nachhaltigkeit dieses Lernprozesses.

5. Zusammenfassung

Ziel dieses einführenden Beitrags war es einerseits, auf die Relevanz der *policy*-Forschung für Lateinamerika hinzuweisen, und andererseits die Frage nach geeigneten Ansätzen zu diskutieren. Plädiert wurde für einen offenen Ansatz, der eine Festlegung auf bestimmte Einflussfaktoren vermeidet und Raum für regionale Spezifika lässt. Als Analyseraster wurde das Konzept des *policy-learning* in den drei von Bandelow (2009) herausgearbeiteten Stufen vorgeschlagen. Mit Hilfe dieses Modells lassen sich *policy*-Innovationen in Lateinamerika klassifizieren und Bedingungen für erfolgreiche Lernprozesse identifizieren.

Anhand zweier Beispiele aus Brasilien wurde gezeigt, dass unterschiedliche Arten von Lernprozessen möglich sind, dass diese aber von einer Reihe von Faktoren abhängen. Ein wesentlicher Faktor scheint ein breiter Konsens über die Problemdefinition zu sein, da dies sowohl in der brasilianischen Sozialpolitik, wie auch in der Gesundheitspolitik zu beobachten war. Hinzu kommen weitere Faktoren, die sich als Gelegenheitsstrukturen beschreiben lassen. Im Fall des *bolsa família*-Programms bot sich durch den Machtwechsel des Jahres 2002 eine günstige Gelegenheit, da die starke Legitimation des neu gewählten Präsidenten und die allge-

[13] Allerdings weisen Studien darauf hin, dass vor allem die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen in den Gesundheitsräten nicht immer über die notwendigen Qualifikationen und Kenntnisse verfügen, was die Qualität der Beteiligung einschränkt (Coelho 2004). Zudem greifen Ärzte und Dienstleister im Gesundheitssektor verstärkt auf informelle Kontakte und Einflussmöglichkeiten zurück, da sie in den Gesundheitsräten in der Minderheit sind (Vargas Côrtes 2009).

meine Erwartungshaltung in der Bevölkerung weitreichende Reformschritte im sozialen Bereich erleichterten. Im Fall der Gesundheitsräte wurde der Lernprozess durch den Kontext der Verfassungsgebung begünstigt, der es ermöglichte, die neuen Beteiligungsstrukturen zu institutionalisieren. *Polity* und *politics* wirken sich somit auf die Politikgestaltung aus, die ihrerseits auf den politischen Prozess rückwirkt, wie das Beispiel *bolsa família* gezeigt hat. Eine Untersuchung der politischen Entwicklungen in Lateinamerika in den letzten Jahrzehnten erweist sich somit ohne eine systematische Einbeziehung der Politikinhalte als unvollständig.

Literaturverzeichnis

Abranches, Sérgio Henrique Hudson de (1988): Presidêncialismo de Coalição: O Dilema Institutional Brasileiro. In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais* 31 (1), S. 5–34.

Ardanaz, Martín; Leiras, Marcelo; Tommasi, Mariano (2012): The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability. IDB (IDB Working Paper Series, IDB-WP-327).

Armada, Francisco; Muntaner, Carles; Navarro, Vicente (2001): Health and Social Security Reforms in Latin America. In: *International Journal of Health Services* 31 (4), S. 729–766.

Bandelow, Nils C. (2009): Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 313–347.

Barros, Ricardo; Carvalho, Mirela de; Franco, Samuel; Mendoça, Rosane (2010): Markets, the State, and the Dynamics of Inequality in Brazil. In: Luis Felipe López-Calva und Nora Lustig (Hg.): Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress? Washington, D.C: Brookings Institution Press, S. 134–174.

Blofield, Merike (Hg.) (2011): The Great Gap. Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America. Univ. Park, Pa.: Pennsylvania State Univ. Press.

Boix, Carles (2007): Democracy and Redistribution. Reprinted. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Cambridge studies in comparative politics).

Burchardt, Hans-Jürgen; Öhlschläger, Rainer (2012): Soziale Bewegungen und Demokratie in Lateinamerika. Ein ambivalentes Verhältnis. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges (Studien zu Lateinamerika, 16).

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2014): Social Panorama of Latin America 2013: United Nations.

Coelho, Vera Schatten P. (2004): Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Particpatory Political Institutions. In: *IDS Bulletin* 35 (2), S. 33–39.

Dix, Robert H. (1989): Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. In: *Comparative Politics* 22 (1), S. 23–37.

Echebarría, Koldo; Cortázar, Juan Carlos (2007): Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. In: Eduardo Lora (Hg.): El estado de las reformas del Estado. Washington, D.C.: World Bank/Mayol Ediciones S.A., 139-173.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Eds.) (1985): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Social science research council).

Faust, Jörg; Lauth, Hans-Joachim; Muno, Wolfgang (2004): Demokratisierung und Wohlfahrtsstaat in Lateinamerika: Querschnittsvergleich und Fallstudien. In: Aurel Croissant, Gero Erdmann und Friedbert W. Rüb (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss., S. 189–222.

Fenwick, Tracy Beck (2009): Avoiding Governers. The Success of Bolsa Família. In: *Latin American Research Review* 44 (1), S. 102–131.

Fortin, Jessica (2008): Patterns of Democracy? Counterevidence from Nineteen Post-Communist Countries. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2 (2), S. 198–220.

Hall, Anthony (2006): From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. In: *Journal of Latin American Studies* 38 (4), S. 689–709.

Hall, Anthony (2008): Brazil's Bolsa Família. A Double-Edged Sword? In: *Development and Change* 39 (5), S. 799–822. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2008.00506.x.

Hibbs, Douglas A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: *American Political Science Review* 71 (4), S. 1467–1487.

Huber, Evelyne (1995): Options for Social Policy in Latin America. Neo-Liberal Versus Social Democratic Models. United Nations Research Institute for Social Development (Discussion Papers, 66).

Huber, Evelyne; Mustillo, Thomas; Stephens, John D. (2008): Politics and Social Spending in Latin America. In: *The Journal of Politics* 70 (2), S. 420–436. DOI: 10.1017/S0022381608080407.

Hunter, Wendy; Power, Timothy J. (2007): Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. In: *Latin American Politics and Society* 49 (1), S. 1–30.

Kestler, Thomas; Krause, Silvana (2014): Brasilien. In: Hans-Joachim Lauth (Hg.): Vergleich politischer Systeme. München: Oldenbourg, R (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 53–87.

Kestler, Thomas; Krause, Silvana; Lucca, Juan B. (2016): Patrones de la democracia e informalidad en América Latina. Paper presented at the XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association. Latin American Studies Association. New York, 27.5.2016.

Kestler, Thomas; Lauth, Hans-Joachim; Mohamad-Klotzbach, Christoph (2015): Comparative Politics and Comparative Research on Latin America in Germany. In: Mirta Geary, Juan Bautista Lucca und Cintia Pinillos (Hg.): Política Latinoamericana Comparada. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, S. 88–99.

Korpi, Walter (1983): The Democratic Class Struggle. London, Boston: Routledge & K. Paul.

Krause, Silvana; Madeira, Ligia (2012): Brasilien zwischen einer formalen und substanziellen Demokratie? Traditionen, Wandlungen und Begrenzungen. In: Wolfgang Muno, Hans-Joachim Lauth und Thomas Kestler (Hg.): Demokratie und soziale Entwicklung in Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 19), S. 157–195.

Krennerich, Michael; Góngora Mera, Manuel (2005): Soziale Menschenrechte in Lateinamerika. Herausforderungen an Justiz, Politik und Wirtschaft. In: *Brennpunkt Lateinamerika* (15), S. 173–188.

Langenfeld, Markus (2017): Waldpolitik in Costa Rica und Chile. Ökosysteme im Spannungsfeld zwischen Markt und Nachhaltigkeit. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Politik in Afrika, Asien und Lateinamerika, Politikwissenschaftliche Analysen zur Entwicklungs- und Schwellenländerforschung). Online verfügbar unter: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-14813-3.

Lijphart, Arend (2012): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2. Aufl. New Haven: Yale Univ. Press.

Lora, Eduardo (Hg.) (2007): El estado de las reformas del Estado. Washington, D.C.: World Bank/Mayol Ediciones S.A.

Maihold, Günther; Müller, Sebastian A. (2012): Energiepolitik – zentrale Stellschraube für die Entwicklung Brasiliens. In: Dana de La Fontaine und Thomas Stehnken (Hg.): Das politische System Brasiliens. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 300–324.

Malloy, James M. (Hg.) (1977): Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press.

Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen; Croissant, Aurel; Thiery, Peter (Hg.) (2006): Defekte Demokratien. Band 2: Regionalanalysen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. (2).

Muno, Wolfgang (2002): Umweltpolitik und Neoliberalismus in Lateinamerika. In: *Brennpunkt Lateinamerika* (5), S. 45–52.

Muno, Wolfgang (2005): Reformpolitik in jungen Demokratien. Vetospieler, Politikblockaden und Reformen in Argentinien, Uruguay und Thailand. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss. (Politik in Afrika, Asien und Lateinamerika).

Muno, Wolfgang (2012): Politische Regime und soziale Entwicklung in Lateinamerika. In: Wolfgang Muno, Hans-Joachim Lauth und Thomas Kestler (Hg.): Demokratie und soziale Entwicklung in Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 19), S. 45–64.

Muno, Wolfgang; Lauth, Hans-Joachim; Kestler, Thomas (Hg.) (2012): Demokratie und soziale Entwicklung in Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 19).

Nohlen, Dieter (1992): Präsidentialismus versus Parlamentarismus in Lateinamerika. In von Gleich, Albrecht et al. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch. Frankfurt am Main, S. 86–99.

Nohlen, Dieter; Thibaut, Bernhard (1996): Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen. In: Wolfgang Merkel (Hg.): Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 195–228.

Nolte, Detlef (2000): Lateinamerikas Parteien zwischen Volatilität und Beharrung. In: *Lateinamerika Jahrbuch* 9, S. 9–29.

Nolte, Detlef; Schilling-Vacaflor, Almut (Hg.) (2012): New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices. Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate.

O'Donnell, Guillermo (1994): Delegative Democracy. In: *Journal of Democracy* 5 (1), S. 55–69.

Paim, Jairnislon; Travassos, Claudia; Aleida, Celia; Bahia, Ligia; Macinko, James (2011): The Brazilian Health System: History, Advances, and Challenges. In: *Lancet* (377), S. 1778–1797.

Peters, Stefan (2013): Bildungsreformen und soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Kontinuität im Wandel in Venezuela und Uruguay. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 2).

Pierson, Paul (2004): Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton Univ. Press.

Pierson, Paul; Skocpol, Theda (2002): Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: Ira Katznelson und Helen V. Milner (Hg.): Political Science. State of the Discipline. New York: W.W.Norton, S. 693–721.

Pribble, Jennifer; Huber, Evelyne; Stephens, John D. (2009): Politics, Policies, and Poverty in Latin America. In: *Comparative Politics* 41 (4), S. 387–407.

Sabatier, Paul A. (1993): Policy Change over a Decade or More. In: Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith (Hg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, Colo: Westview Press (Theoretical lenses on public policy), S. 13–39.

Saretzki, Thomas (2007): The Policy Turn in German Political Science. In: Frank Fischer, Gerald Miller und Mara S. Sidney (Hg.): Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis (Public administration and public policy, 125), S. 587–602.

Scharpf, Fritz W. (2000): The Viability of Advanced Welfare States in the International Economcy: Vulnerabilities and Options. In: *Journal of European Public Policy* 7 (2), S. 190–228.

Schilling-Vacaflor; Barrera, Anna (2011): Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte? In: *GIGA Focus* (2), S. 1–7.

Schmidt, Manfred G. (1997): Vergleichende Policy-Forschung. In: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 3. überarbeitete und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss. (Uni-Taschenbücher, 1391), S. 207–221.

Schmidt, Manfred G.; Ostheim, Tobias; Siegel, Nico A.; Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss.

Sokoloff, Kenneth L.; Engerman, Stanley L. (2000): History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. In: *Journal of Economic Perspectives* 14 (3), S. 217–232.

Steinmo, Sven (2010): Historical Institutionalism. In: Donatella Della Porta und Michael Keating (Hg.): Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective. Reprinted with corr. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 118–138.

Stokes, Susan C. (2006): Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America. Repr. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Tittor, Anne (2012): Gesundheitspolitik in Lateinamerika. Konflikte um Privatisierungen in Argentinien und El Salvador. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 18).

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton, N.J: Princeton Univ. Press.

Tufte, Edward (1978): Political Control of the Economy. Princeton: Princeton Univ. Press.

Vargas Côrtes, Soraya Maria (2002): Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. In: *Sociologias* 4 (7).

Vargas Côrtes, Soraya Maria (2009): Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: Teixeira, Sonia M. Fleury und Lobato, Lenaura de Vasconcelos Costa (Hg.): Participação, democracia e saúde. Rio de Janeiro,

Brazil: CEBES, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Coleção Pensar em saúde), S. 102–128.

Victora, Cesar G.; Barreto, Mauricio L.; Carmo Leal, Maria do; Monteiro, Carlos A.; Schmidt, Maria Ines; Paim, Jairnislon et al. (2011): Health Conditions and Health-Policy Innovations in Brazil: The Way Forward. In: *Lancet* (377), S. 2042–2053.

Waldmann, Peter (2002): Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika. Opladen: Leske und Budrich.

Wehr, Ingrid (2010): Lateinamerikanische Wohlfahrtsstaaten zwischen Globalisierungs- und Demokratisierungsdruck. In: Axel Paul, Alejandro Pelfini und Boike Rehbein (Hg.): Globalisierung Süd (Leviathan, Sonderheft, 26), S. 86–112.

Wehr, Ingrid; Burchardt, Hans-Jürgen (Hg.) (2011): Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 10).

Werz, Nikolaus (1983): Parteien, Staat und Entwicklung in Venezuela. Univ., Diss.—Freiburg (Breisgau), 1982. München [u.a.]: Weltforum (26).

Weyland, Kurt (2006): Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America. Princeton, N.J: Princeton Univ. Press.

Wilensky, Harold L. (1975): The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: Univ. of California Press.

Neue Ansätze in der Gesundheitspolitik in Argentinien und El Salvador?

Reformvorschläge und Politikwandel zwischen 1990 und 2010 im Vergleich[1]

Anne Tittor

Seit den 1990er Jahren wurden sowohl in Argentinien als auch in El Salvador umfangreiche Reformvorschläge für das Gesundheitswesen vorgelegt. Nahezu alle Vorschläge proklamieren dabei den Zugang zu Gesundheit für marginalisierte Bevölkerungsgruppen zu erhöhen und eine effizientere und gerechtere Finanzierung des Gesundheitswesens anzustreben. Die Politikvorschläge sind in den beiden sonst sehr verschiedenen Ländern überraschend ähnlich, und in beiden Ländern bleibt die Gesundheitsreform ein längerer und unvollendeter Prozess. Widerstände verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und Proteste gegen die in den Vorschlägen enthaltene Teil-Privatisierung des Gesundheitssystems, fehlende Finanzierung der Reformen sowie ökonomische Krisen sorgen dafür, dass die Reformen nur zu kleinen Teilen umgesetzt werden. Statt umfassenden Reformen, die die strukturellen Ungleichheiten des Gesundheitssystems überwinden, wird eine Vielzahl spezifischer Programme in der Logik des *targeting* eingeführt.

Der Beitrag diskutiert, welche Faktoren die Gesundheitspolitik in den 1990er und 2000er Jahren in beiden Ländern prägten, auf welche Vorbilder im Sinne des *Policy*-Transfers jeweils Bezug genommen wurde und welche Rolle internationalen Organisationen innerhalb der Gesundheitsreformen zukommt. Zentrale These des Beitrags ist dabei, dass mehr als die Qualität und Innovationskraft der Vorschläge und die politischen Prämissen verschiedener Regierungen vor allem die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse das Regierungshandeln im Feld Gesundheitspolitik bestimmen. Im Fokus der Analyse steht dabei die Frage, inwiefern kommodifizierende und dekommodifizierende[2] Elemente in der Gesundheitspolitik Einzug erhielten.

Im Gegensatz zu den anderen Beiträgen dieses Bandes steht also nicht so sehr die Perspektive des *Policy-Learning* und von Wertorientierungen im Vordergrund, sondern es wird argumentiert, dass es eher Pragmatismus der Regierenden und das Ringen um Machter-

[1] Bei dem Beitrag handelt es sich um die komprimierte Fassung einer qualitativen Studie, die 2011 als Dissertation im Fach Politikwissenschaft an der Universität Kassel eingereicht wurde. Die Arbeit ist unter dem Titel „Gesundheitspolitik in Lateinamerika. Konflikte um Privatisierungen in Argentinien und El Salvador“ (Tittor 2012) im Nomos-Verlag erschienen.

[2] Kommodifizierung im Gesundheitsbereich verstehe ich als die zunehmende Abhängigkeit des Einzelnen von seiner Kaufkraft beim Zugang zu Behandlungen und Vorsorgeuntersuchungen. Auf Ebene der Bereitstellung geschieht dies durch: a) eine Streichung von allgemein zugänglichen Leistungen im öffentlichen Gesundheitssektor durch die Herausnahme aus dem Angebot der staatlichen Krankenhäuser bzw. aus dem Angebot der Versicherungspakete; b) durch Konzessionierung oder Privatisierung von einzelnen medizinischen Leistungen oder Diensten im Krankenhaus. Auf Ebene der Finanzierung bedeutet Kommodifizierung: a) die Einführung/Ausweitung von Benutzergebühren und Zuzahlungen sowie b) die Kapitalisierung oder Privatisierung von Krankenversicherungen. Dekommodifizierung und Kommodifizierung werden dabei als Kontinuum betrachtet, während Privatisierung als stärkste Form der Kommodifizierung gesehen wird.

halt war, der sie unter Bedingungen veränderter politischer Kräfteverhältnisse zum Umdenken in der Gesundheitspolitik bewogen hat: In den 1990er Jahren war die Orientierung an den Leitlinien internationaler Organisationen politikprägend und nach den jeweiligen *critical junctures* im Jahr 2002/03 eine Neuorientierung aufgrund gesellschaftlichen Drucks notwendig. In beiden Ländern kommt es danach zu einem starken rhetorischen Wandel. Dennoch denke ich, dass dieser nicht als Wertewandel interpretiert werden sollte: Denn es sind die gleichen Regierungsparteien, oft auch die gleichen Minister, die vor und nach den *critical junctures*, völlig andere Positionen vertreten. Wie auch Bandelow andeutet, lässt sich ein solcher Positionswechsel nicht als *Policy-Learning* betrachten (Bandelow 2009b). Hier zeigt sich, dass *Policy-Learning* und Machtverschiebungen stark aufeinander rückwirken können – eine Herausforderung, die in der einschlägigen Literatur auch bereits benannt wird (ebd., S. 240)

Bevor genauer auf die jeweiligen Politikprozesse in den beiden Länderbeispielen eingegangen wird, soll erstens zunächst ein allgemeiner Überblick zum Feld der Gesundheitspolitik in Lateinamerika gegeben werden. Zweitens wird in aller Kürze skizziert, wie verschiedene Ansätze den Wandel von Gesundheitspolitik zu erklären versuchen. Danach wird drittens kurz mein eigenes methodisches Vorgehen erläutert um dann viertens den Politikwandel auf dem Feld der Gesundheitspolitik im Zeitraum 1990 bis 2010 in Argentinien und El Salvador vergleichend zu beschreiben und zu erklären.

1. Gesundheitspolitik in Argentinien und El Salvador im lateinamerikanischen Kontext

Mit Ausnahme von Kuba und wenigen karibischen Staaten haben die lateinamerikanischen Länder allesamt drei gesundheitliche Subsysteme: ein (1) öffentliches/ staatliches, ein (2) über Sozialversicherungen organisiertes und ein (3) privates Gesundheitssystem. Nach Angaben der WHO war Mitte der 1990er Jahre in Lateinamerika insgesamt ca. ein Drittel der Bevölkerung in irgendeiner Weise sozialversichert, ein Drittel nahm in erster Linie oder ausschließlich Leistungen des öffentlichen Systems in Anspruch und das letzte Drittel griff auf Leistungen des Privatsektors zurück (Londoño und Frenk 1997). Jedes Land Lateinamerikas hat im Laufe seiner Geschichte ein spezifisches Gesundheitssystem entwickelt, das für sich genommen nur aus dem Zusammenspiel ökonomischer, politischer und kultureller Faktoren erklärt werden kann (Londoño und Frenk 2000). Nichtsdestotrotz kristallisieren sich vier Typen heraus, wenn man die Länder anhand der Fragen gruppiert, wie das Verhältnis der verschiedenen Institutionen gestaltet ist und ob die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in unterschiedlichen Gesundheitsinstitutionen behandelt werden (Londoño und Frenk 1997, S. 9ff). Dies veranschaulicht Tabelle 1:

Tabelle 1: Typen von Gesundheitssystemen in Lateinamerika[3]

	Integration institutioneller Funktionen	
Integration der Bevölkerung	Vertikale Integration	Separation
Horizontale Integration	vereinheitlichtes öffentliches Modell (Kuba, Costa Rica und engl.spr. Karibik)	öffentliches Vertragsmodell (Brasilien)
Segregation	segmentiertes Modell (Belize, Bolivien, Kolumbien, Dom.Rep., Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam, Venezuela)	atomisiertes privates Modell (Argentinien, Uruguay, Chile)

Quelle: Londoño und Frenk (1997, S. 9ff.).

1. Vereinheitlichtes öffentliches Modell: Hierzu gehören alle Länder, die ihre Gesundheitssysteme nach dem Vorbild des englischen *National Health Service* entwickelt haben (englisch-sprachige Karibik) oder ein Sozialversicherungsmodell mit nahezu universeller Deckungsbreite besitzen (Costa Rica). Unabhängig vom Einkommen haben alle EinwohnerInnen (nominal) den gleichen Anspruch auf Gesundheitsleistungen. In allen diesen Ländern existiert zudem ein privater Sektor, in dem die reicheren Einkommensgruppen bessere und zusätzliche Leistungen in Anspruch nehmen können (Bardroff et al. 2000).
2. Segmentiertes Modell: Ein Großteil aller lateinamerikanischen Länder besitzt ein segmentiertes Gesundheitssystem, das sich dadurch auszeichnet, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen je nach ihren Beschäftigungsverhältnissen unterschiedliche Gesundheitssysteme in Anspruch nehmen. Die formell Beschäftigten (und oft auch ihre Familien) sind Mitglieder der Sozialversicherungssysteme, mittlere und obere Einkommensgruppen greifen v.a. auf private Versicherungssysteme zurück und die in der Landwirtschaft oder im informellen Sektor tätigen Gruppen nehmen die öffentlichen Einrichtungen des Gesundheitsministeriums in Anspruch, sowie zunehmend – sofern irgend finanziell möglich – auch die privaten Anbieter (Londoño und Frenk 1997, S. 14f.).
3. Öffentliches Vertragsmodell: In diesem Modell, das bisher nur in Brasilien vorkommt, soll eine theoretisch universelle öffentliche Finanzierung dafür sorgen, dass eine universelle Deckungsbreite besteht. Statt selbst die Gesundheitsleistungen anzubieten, nimmt der Staat private Anbieter unter Vertrag, zwischen denen Wettbewerb besteht.
4. Atomisiertes privates Modell: Zu dieser Gruppe gehören die südamerikanischen Länder Argentinien, Uruguay und Chile, deren Gesundheitssysteme sich durch eine Vielzahl privater Anbieter auszeichnen, die entweder durch direkte Zahlungen (*out-of-pocket*) oder über *third-party-payers* (berufsgruppenspezifische Krankenversicherungsgesellschaften oder private Versicherungen) finanziert werden. Diese unterscheiden sich aber in „Wahl-

[3] Integration der Bevölkerung meint, inwiefern alle Menschen alle Institutionen des Gesundheitssystems nutzen können (*horizontale Integration*) oder inwiefern verschiedene Bevölkerungsgruppen jeweils lediglich in spezifischen Institutionen behandelt werden (*Segregation*). Bei der Integration der institutionellen Funktionen geht es darum, ob die Institutionen sowohl die Versorgung anbieten und finanzieren (*vertikale Integration*) oder ob auch hier eine Trennung (*Separation*) vorgenommen ist (Londoño und Frenk 2000, S. 29f.).

freiheit“ der ÄrztInnen und Krankenhäuser, der Höhe der Zuzahlungen, im Leistungsumfang und der Qualität der Leistungen. Ein großer Teil der Bevölkerung besitzt eine private Krankenversicherung, alle anderen haben lediglich zum universellen staatlichen System Zugang (Bardroff, Hohmann und Holst 2000,S. 381ff). Obwohl es formal Wahlfreiheit zwischen den Sektoren gibt, sorgen die enormen Unterschiede im Einkommen dafür, dass ein Großteil der Bevölkerung vom privaten Sektor ausgeschlossen bleibt (Londoño und Frenk 1997, S. 13f.).

Folgt man dieser Typologie, dann sind El Salvador und Argentinien in unterschiedliche Gesundheitssysteme einzuordnen. Beide Länder stehen für Typen der beiden häufigsten Gesundheitsmodelle und stellen innerhalb Lateinamerikas sehr unterschiedliche Fälle dar[4]. Diese Unterschiedlichkeit zeigt sich auch, sobald man Zahlen zum Gesundheitswesen beider Länder betrachtet: Der erste wesentliche Unterschied zwischen Argentinien und El Salvador besteht darin, dass in El Salvador mit leicht steigender Tendenz nur 15% der Bevölkerung sozialversichert sind. In Argentinien liegt der entsprechende Wert aktuell noch etwa bei 50%, in den 1980er Jahren waren mehr als 2/3 der Bevölkerung sozialversichert. In El Salvador muss das staatliche System folglich 83% der Bevölkerung versorgen (2% sind privat versichert); in Argentinien etwa 50% und früher sogar nur 1/3 der Bevölkerung. Ein zweiter wesentlicher Unterschied liegt in der Finanzierungsstruktur des privaten Sektors. Während er in El Salvador Ende der 1990er Jahre nahezu vollständig direkt *out-of-pocket* bezahlt wurde, sind in Argentinien „nur“ 66% der Zahlungen *out-of-pocket* – den Rest übernehmen private Versicherungsgesellschaften, die in El Salvador hingegen bisher kaum Fuß gefasst haben.

Diese Prozentangaben sind in gewisser Weise Ausdruck dessen, dass beide Länder auch sehr unterschiedliche Wohlfahrtsregime verkörpern (vergleiche zur Debatte um Wohlfahrtsregime in Lateinamerika insbesondere Mesa-Lago 2008, Filgueira und Filgueira 2002 sowie Martínez Franzoni 2008). Hinsichtlich des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements lässt sich El Salvador als spät gegründeter und relativ begrenzter „Sozialstaat“ mit ausschließendem Charakter beschreiben, bei dem familiäre Sicherungssysteme eine hohe Bedeutung einnehmen. Argentinien hingegen hatte sehr früh einen relativ umfassenden Wohlfahrtsstaat, der sich um Erwerbsbeschäftigung zentriert und in dem familiären Netzwerken eine weit geringere Rolle zukommt. Trotzdem sollte die Bezeichnung „universeller Wohlfahrtsstaat“ für Argentinien nicht darüber hinwegtäuschen, dass selbst im „Goldenen Zeitalter“ von sozialer Absicherung ca. ein Drittel der Bevölkerung hiervon ausgeschlossen war und soziale Sicherung nicht von allen in gleicher Weise erreicht wurde. Vielmehr ist der Sozialstaat in Argentinien nur im Vergleich innerhalb Lateinamerikas relativ ausgebaut; das zentrale Charakteristikum der

[4] Überraschend ist jedoch, dass sich erstaunliche Parallelitäten in Bezug auf die Ausgabenstruktur erkennen lassen: In beiden Ländern geben die Menschen vergleichsweise viel Geld für Gesundheit aus, wenn man private und öffentliche Ausgaben zusammennimmt: In Argentinien betrugen die Ausgaben 2003 insgesamt etwa 9% des BIP, in El Salvador gut 8%. In beiden Ländern kommt dabei etwa die Hälfte *out-of-pocket*. In realen Zahlen liegen diese Werte jedoch auseinander: So gab Argentinien pro Kopf und Jahr ca. 310 US$ aus, El Salvador nur 183 US$ – das lateinamerikanische Mittel liegt bei gut 220 US$. Überraschend gering sind die Unterschiede bei Werten wie Müttersterblichkeit (El Salvador (2007): 71; Argentinien (2009): 77(!) bei 100.000 Geburten). Die Werte beider Länder näherten sich allerdings aus verschiedenen Richtungen einander an: Argentiniens Müttersterblichkeit lag 2004 bei 40, 1990 bei 52 (PAHO 2007, Vol.II, S.42). Der Wert für 2009 hat in Argentinien eine breite Diskussion ausgelöst. El Salvador hingegen hatte 1990 noch eine Müttersterblichkeit von 158 (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007, S.16).

strukturellen Heterogenität kennzeichnet alle lateinamerikanischen Gesellschaften und schreibt sich stark in die Wohlfahrtsmodelle ein (Leubolt und Tittor 2008).

Die Unterschiedlichkeit der beiden Gesundheitssysteme, die sich in die Unterschiedlichkeit der Wohlfahrtssysteme einbettet, macht den Vergleich lohnend. Argentinien steht in dieser Analyse für ein relativ entwickeltes Wohlfahrtssystem und tendenziell universelle Gesundheitssysteme, El Salvador hingegen für ein spät eingeführtes und sehr exkludierendes Wohlfahrtssystem. Der Fall El Salvador ist deshalb interessant, weil durch den langen Streik im Gesundheitsbereich dort eine breite öffentliche Diskussion stattgefunden hat und entsprechend auch eine – im salvadorianischen Kontext – relativ gute Literaturlage vorliegt. Tabelle 2vergleicht überblicksartig wichtige Charakteristika beider Länder. Dabei zeigt sich, dass sie sich hinsichtlich sämtlicher sozialstruktureller Kriterien sowie des politischen und sozialen Systems stark unterscheiden.

Tabelle 2: Allgemeine Charakteristika von El Salvador und Argentinien im Vergleich

	El Salvador	**Argentinien**
Lage und Größe	Mittelamerika, 22.041 km²	Südamerika, 2.780.430 km²
Einwohnerzahl	6,1 Mio., dicht besiedelt	43,4 Mio., dünn besiedelt
Ökonomische Struktur	Kaum industrialisiertes Agrarland, wenige Exportprodukte	Diversifizierte Industriestruktur, (ehemals) großer Binnenmarkt
Position im Weltmarkt	Periphere Position, stark US-abhängig, dollarisiert	Intensiv in den Weltmarkt eingebunden, stark verschuldet
Politisches System	Formale Demokratie, allerdings autoritär repressives Regime, gleiche Partei regiert 1989-2008	Krisengeschüttelte Demokratie, mehrfache Regierungswechsel 1989, 1999, 2001, 2003
Mechanismen der Einbindung	Starke Polarisierung im politischen System, kaum Einbindungsversuche von Gewerkschaften, Oppositionsparteien und Zivilgesellschaft	Vielfältige Kooptationsversuche und Verstrickungen von Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und anderen politischen Akteuren
Wichtige soziale Kräfte	Starke Oligarchie und einflussreiche Unternehmer eng mit ARENA und Militär verzahnt versus schwache Gewerkschaften und kleine Zivilgesellschaft	Mitgliederstarke, eng mit dem Peronismus verzahnte Gewerkschaften vs. Agrarbusiness, Mittelstand (und lange Militär)
Zentrale historische Konfliktlinie	Versuch der Guerillabewegung durch Aufstand 1980 soziale Revolution einzuleiten→ Bürgerkrieg 1980-1992	Peronismus vs. Antiperonismus; Militärdiktaturen zur Niederschlagung sozialer Konflikte (zuletzt 1976-1983)
Sozialstruktur-Merkmale	Schmale Arbeiterschaft und Mittelschicht, Agrarsektor bedeutend	Breite Arbeiterschaft und Mittelschicht, Pauperisierungsprozesse
Extreme Armut (offizielle Angaben)	15,9 % (2005)	12,2 % (2005)
Armutsquote (offizielle Angaben)	42,1 % (2005)	33,8 % (2005)
Dominanter Beschäftigungstyp	Informeller Sektor (über 60%), hohe Arbeitsmigration in die USA	Formale Beschäftigungsverhältnisse; ab1990 Prekarisierungstendenz

Vom staatlichen Gesundheitswesen abhängige Bevölkerung	Ca. 83%	Ca. 50% (ehemals 33%)
In Sozialversicherungen integrierte Bevölkerung	Ca. 15 % (Tendenz langsam steigend)	Ca. 50 % (ehemals 66%)
Gesundheitswesen	„Segmentiertes Modell“	„Atomisiertes, privates Modell“
Wohlfahrtsstaatstyp	„Exclusionary Regime“ der „late-comer-low-group“ mit hoher Bedeutung familiärer Absicherung	„universeller Sozialstaat“ der „pioneer-high-group“, „staatlich-produktiven Typs“

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

2. Zum Stand der Forschung – Wie Wandel in der Gesundheitspolitik erklären?

Die Durchsicht verschiedener Arbeiten zur Gesundheitspolitik in Lateinamerika zeigt, dass kaum Einigkeit darüber besteht, wie die Veränderungen der letzten Jahrzehnte zu erklären sind. Auch darüber, welche Akteure in dem Politikprozess betrachtet werden sollen, welche Strukturen bedeutend, dauerhaft oder veränderbar sind, gibt es großen Dissens. Zunächst stehen sich zwei Erklärungsansätze gegenüber: Einige AutorInnen betonen, dass internationale Organisationen unmittelbar in die Sozialpolitik interveniert hätten. Mittels Kreditvergabe und Beratung würden sie die Einführung von Gesundheitsreformen neoliberalen Zuschnitts durchsetzen und damit Privatisierungen einleiten. Strategisch werde stets auf die Trennung zwischen Leistungserbringung und Finanzierung gesetzt, sowie der Wettbewerb innerhalb der Anbieter gefordert (Armada, Muntaner und Navarro 2001, S. 731). Insbesondere die Weltbank treibe durch ihre Rahmenvorschläge und ihre operative Tätigkeit wie Berichte, Abkommen, Projekte und Programme neue Organisationsweisen des Staates voran – sie wirke als disziplinierende und intervenierende Institution (Corbalán 2002). Dem entgegen betonen andere AutorInnen eher Interessen verschiedener sozialer Gruppen und politische Prozesse innerhalb der Gesellschaften. Im Vergleich von sechs lateinamerikanischen Ländern (Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Mexiko, Costa Rica und Peru) wird argumentiert, dass Gesundheitsreformen langwierige Prozesse mit dynamischem Charakter wären, die im Kern durch interne Konstellationen bestimmt würden (Kaufman und Nelson 2004). Allerdings sind die Anreize für PolitikerInnen gering, Gesundheitsreformen einzuleiten, weil sie erst auf lange Sicht wirken und zudem relativ unvorhersehbare Verbesserungen bringen, aber mit unmittelbaren politischen Kosten einhergehen (Nelson 2004). Im Gegensatz zu der uninformierten Öffentlichkeit seien die „stakeholder des status quo“, wie die Sozialversicherungsinstitute und Gewerkschaften des Gesundheits- und Bildungssektors mitunter genannt werden, gut organisiert und würden oftmals die Reformen blockieren (Kaufman und Nelson 2004, S. 12). Ähnlich betont Kurt Weyland, dass die jeweiligen Regierungen der fünf von ihm untersuchten Länder (Bolivien, Brasilien, Costa Rica, El Salvador und Peru) einen hohen eigenen Handlungsspielraum in den Politikprozessen gehabt hätten. Er argumentiert, dass die wesentlichen Akteure in den Ländern gemäß ihren eigenen Interessen und ihren persönlichen Kalkülen und Kontakten entschieden, bestimmte Reformvorschläge zu übernehmen. Im Unterschied zum Rentenbereich würden im Gesundheitsbereich

meistens keine vollständigen Modelle übernommen. Statt dessen sei eher eine Prinzipiendiffusion zu beobachten, die unterschiedliche Resultate in den einzelnen Ländern hervorrufe (Weyland 2006, S. 57).

Unter den Arbeiten, die den Wandel von Gesundheitssystemen in Lateinamerika über einen langen Zeitraum zu erklären versuchen, sind drei Herangehensweisen besonders eindrucksvoll: Erstens untersucht Mario Hernández Álvarez (2004) in seiner vergleichenden Studie zu Argentinien und Kolumbien im Zeitraum 1880-1950, warum in beiden Ländern unterschiedliche Formen der Fragmentierung entstanden sind (ebd., S. 71ff.). Er beschreibt dabei nicht nur die Struktur der Gesundheitssysteme, sondern auch die „Hegemonie im Gesundheitsbereich" sowie die nationale sozio-politische Konfiguration. Zweitens analysiert Susana Belmartino (2005) die Geschichte der medizinischen Versorgung in Argentinien und deren Institutionen auf Grundlage des Historischen Institutionalismus. Es lassen sich langfristige institutionelle Muster feststellen, die über relativ lange Intervalle hinweg konstant sind. Diese werden von Krisenkonjunkturen (*critical junctures*) unterbrochen, die oftmals eine signifikante Umgestaltung der Institutionen und eine Umstellung der Organisationsweise hervorrufen (ebd., S. 14). Drittens liefert Carmelo Mesa-Lago einen Erklärungsansatz für die nach Berufsgruppen „stratifizierten Sozialsysteme" und ihre Ungleichheiten: die unterschiedliche Macht verschiedener *pressure groups* mit jeweils spezifischen Machtressourcen (Mesa-Lago 1978). Im Ländervergleich weist er nach, dass der Einfluss dieser *pressure groups* im proportionalen Verhältnis zum Zeitpunkt der Einführung sozialer Absicherung steht (Mesa-Lago 1978, S. 10ff.).

Hier kann es nicht darum gehen, die verschiedenen Ansätze zu synthetisieren oder gar ein Theoriemodell zu entwickeln, in dem sie alle unterzubringen wären. Deutlich machen die Ansätze jedoch, dass es wenig sinnvoll ist, Gesundheitspolitik als abgetrennte gesellschaftliche Sphäre zu analysieren, sondern dass dieses Politikfeld eng mit Sozialstrukturen, mit internationalen Politikprozessen und gesellschaftlichen Krisen und Veränderungsprozessen verwoben ist. Die verschiedenen Herangehensweisen sind außerdem dafür geeignet, zu sensibilisieren, welche Erklärungsmuster naheliegend und welche Fragen weiterführend sind: Wie haben sich gesellschaftliche Strukturen und Ungleichheiten in die Gesundheitssysteme eingeschrieben? Woher kommt der Anstoß zur Reform? Wie positionieren sich die internen und externen Akteure im Verlauf der Reformprozesse, insbesondere in Konfliktphasen? Welche Empfehlungen, Anreize und Sanktionen verwenden die internationalen Organisationen um auf die Gesundheitsreformen Einfluss zu nehmen? Werden alte Pfade weiter verfolgt oder neue Weichen gestellt? Welche Faktoren führen zu Politikänderungen?

3. Methodisches Vorgehen

Für die Analyse wurde Material verschiedenen Typs einbezogen: Den Ausgangspunkt bildeten wissenschaftliche Texte und Bücher – sowohl im theoretischen wie im empirischen Bereich (1). Außerdem wurden Projektberichte internationaler Organisationen für den Zeitraum 1990 bis 2008 systematisch ausgewertet (2). Darüber hinaus wurden Studien und Berichte analysiert, die internationale Organisationen im Bereich Gesundheitspolitik in Auftrag gegeben hatten (3). Außerdem wurden Gesetzestexte, Zeitungsartikel bis hin zu Flugblätter und Kampagnenmaterial einzelner Akteure zur Gesundheitsreform in die Analyse einbezogen (4). Desweiteren habe ich die Deskription der Gesundheitssysteme und Sozialstrukturen mit statistischen Daten

unterfüttert und, soweit möglich, auch die Veränderungen quantitativ betrachtet (5). Schließlich wurden in El Salvador und Argentinien ExpertInneninterviews geführt (6). Im Rahmen meines zweimonatigen Forschungsaufenthalts in El Salvador und meines dreimonatigen Forschungsaufenthalt in Argentinien habe ich 19 bzw. 14 leitfadengestützte ExpertInneninterviews[5] geführt. In den ExpertInneninterviews wurden Fragen gestellt, die über die in der Literatur gefundenen Analysen hinausgehen. Außerdem fanden im Rahmen der Forschungsaufenthalte auch teilnehmende Beobachtungen in öffentlichen Krankenhäusern und Gesundheitsposten in der Provinz Buenos Aires sowie verschiedenen Landesteilen El Salvadors statt (7).

4. Politikinnovationen und Reformvorschläge der 1990er Jahre

4.1 Reformanstoß in den 1990er Jahren

In El Salvador hat der Bericht der ANSAL-Kommission von 1994 den Anstoß zur Debatte über eine Gesundheitsreform gegeben.[6] Zuvor hatte Gesundheitspolitik bei der Regierung keinerlei Priorität genossen. Während des Bürgerkrieges 1980 bis 1992 war es ein von der Regierung weitgehend ignoriertes Feld. Zwar waren in der ANSAL-Kommission neben VertreterInnen internationaler Organisationen auch Mitglieder der Regierung; dennoch entspricht der erarbeitete Vorschlag nahezu vollständig den Vorstellungen der Weltbank, so wie sie im Weltbankreport "Investing in Health" (1994) zum Ausdruck kommen. Die Kommission fordert mehr staatliches Engagement, vor allem im Bereich der Finanzierung und Regulierung des Gesundheitssektors, setzt aber darauf, wesentliche Teile der Bereitstellung in private Hände zu übergeben und die Eigenanteile der PatientInnen drastisch zu erhöhen. Der Bericht kann als wegweisend eingestuft werden, andere Problemanalysen lesen sich sehr ähnlich (Tolentino 1998, S. 110ff.; Bitrán 2005, S. 2ff.). So urteilt auch Weyland:

> In preparation of the successor government of Armando Calderón Sol (1994-99), a group of external funding agencies led by the United States Agency for International Development (USAID), which through the early 1990s played a very influential role in shoring up U.S.-allied governments in this wartorn country, elaborated a comprehensive diagnosis and presciption for the Salvadoran health system. Conducted by foreign consultants with close IFI links, this Análisis del Sector Salud de El Salvador (ANSAL) outlined an ambitious reform project inspired by the World Bank plan" (Weyland 2006, S. 155f.).

Als wesentliches Argument für die Umgestaltung galten der Abbau von Ungleichheiten und die Erhöhung der Effizienz. Diese Argumente finden sich auch im Vorschlag der Weltbank zur

[5] Bei den Interviewten handelt es sich um ExpertInnen in dem von Meuser und Nagel (1991, S. 442f.) geforderten Sinne, dass sie entweder selbst Teil des Handlungsfeldes sind und deshalb entweder Verantwortung für Entwürfe, Implementierung oder Kontrolle über Politiken des Feldes haben oder einen privilegierten Zugang zu Informationen v.a. in Bezug auf Entscheidungsprozesse besitzen. Die Interviews wurden mit Hilfe eines vorher erstellten Leitfadens geführt. Der Leitfaden wurde jeweils spezifisch auf Grundlage vorab v.a. im Internet erhältlicher Informationen über die Person, ihre Tätigkeit und ihre Positionen zum Thema individuell angepasst.

[6] ANSAL ist die Abkürzung für *Análisis del Sector Salud de El Salvador* und beschreibt eine von USAID, der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der PAHO/WHO initiierte Kommission, die die Grundprobleme des salvadorianischen Gesundheitssystems analysieren sollte. Neben den internationalen VertreterInnen waren auch drei Regierungsvertreter sowie der salvadorianische Ärzteverband und zwei NGO-MitarbeiterInnen beteiligt. Nach eineinhalbjähriger Arbeit wird 1994 der gleichnamige Bericht veröffentlicht (ANSAL 1994).

Reform der *obras sociales*[7] in Argentinien. In Argentinien gibt es eine ganze Reihe von Dokumenten internationaler Organisationen, die Reformbedarf sehen. Eine Koordinierung in einer gemeinsamen Kommission fand im Gegensatz zu El Salvador nicht statt. Während in El Salvador der ANSAL-Bericht als das wichtigste Referenzdokument in der Diskussion gelten kann, werden die Dokumente von WHO, Internationaler Entwicklungsbank und Weltbank in der argentinischen Diskussion seltener erwähnt und gelten als eine Einschätzung unter vielen. In beiden Ländern werden die Vorschläge zur Privatisierung des Gesundheitswesens von neoliberalen *think tanks*, die Unternehmerverbänden nahe stehen, wohlwollend aufgenommen und sogar noch verschärft. So weist FUSADES in El Salvador auf ungenutzte Potenziale im Gesundheitsbereich hin und schlägt ein System vor, in dem alle Leistungen privat erbracht werden, wobei die Finanzierung der Beiträge für die Armen vom Staat übernommen beziehungsweise bezuschusst wird (Cruz-Saco Oyague 2001). In Argentinien war der unternehmernahe *think tank* FIEL der erste, der die Umwandlung der *obras sociales* in private Krankenkassen forderte (Belmartino 2005).

4.2 Reforminhalte: Subsektorreformen und Effizienzargumente

In beiden Ländern ist die Gesundheitsreform als Teil der Reform des Staates im Kontext der Strukturanpassung erfolgt; deshalb sind in den Reformvorschlägen Vorstellungen des schlanken Staates prägend: er soll vor allem als regulierende Instanz, jedoch nicht als Bereitsteller von Dienstleistungen in Erscheinung treten. Die Bürokratie des öffentlichen Sektors wird als ineffizient und veraltet dargestellt. Allerdings wird bei den privaten Krankenkassen und Kliniken der Anteil der Verwaltungskosten gar nicht betrachtet.

Gemeinsam war den Reformen außerdem, dass sie sich nur auf Teilbereiche des Gesundheitssystems bezogen, Auswirkungen auf die jeweils anderen Bereiche wurden nicht berücksichtigt. Reformen und Veränderungen, auch die so genannten „Strukturreformen", waren immer nur „Subsektorstrukturreformen". So wurde in Argentinien kein Versuch unternommen, eine wirkliche Sektorreform umzusetzen, sondern nur getrennte Konzepte für den staatlichen oder den Sozialversicherungssektor erarbeitet. Die Weltbank erstellte drei Studien zum Gesundheitssektor in Argentinien (1987, 1995 und 1997), die sich allesamt auf die *obras sociales* konzentrieren. Auch fast alle Projekte von internationalen Organisationen bezogen sich immer nur auf einen der Sektoren. Die Möglichkeit, beide Systeme zu einem universellen Gesundheitssystem umzugestalten, wurde weder von der Regierung noch von irgendeiner internationalen Organisation vorgeschlagen (Lloyd-Sherlock 2000, S. 154). In El Salvador lässt der ANSAL-Vorschlag zwar noch den Versuch erkennen, eine stärkere Koordination zwischen Sozialversicherungsbereich (ISSS) und den staatlichen Einrichtungen für alle (MSPAS) zu erreichen; die spätere Umsetzung jedoch nicht. Der private Sektor blieb in beiden Ländern bei Reformplänen unberücksichtigt. Über ihre konkrete Projektpolitik stellen die internationalen

[7] *Obras sociales* heißt wörtlich Sozialkassen. Dabei handelt es sich um Sozialversicherungen mit Schwerpunkt Gesundheitsversorgung, die für die Angestellten der Provinzen und die abhängig Beschäftigten des formellen Sektors in Argentinien bestehen. Sie werden überwiegend von den Gewerkschaften (74%) und den Provinzen verwaltet (Torres 2004, S. 42). Eine *obra social* zu besitzen ist ein Distinktionsmerkmal der Arbeiterschaft zu den Unterklassen – „sie gehören sozusagen unwiderruflich zum sozialen Erbe Argentiniens" (Fescina 2004, S. 121).

Organisationen in beiden Ländern Weichen für die Gesundheitsreformen. Bevor Gesetzesinitiativen überhaupt eingeleitet werden, sorgen Pilotprojekte unter möglichst günstigen Bedingungen (z.B. reicheren Landesteilen, hohem Mitteleinsatz) dafür, dass die Veränderungen ein positives Image erhalten.

4.3 Die Formen der Reform: Vermeidung von Transparenz und Dialog

Eine weitere Gemeinsamkeit beider Gesundheitsreformen liegt darin, dass es sich um hochgradig intransparente Prozesse handelte. In beiden Fällen finden sich Hinweise darauf, dass die mangelnde Transparenz beabsichtigt war, da man die vehemente Gegnerschaft der Gesundheitsbürokratie erwartete. Protokolle von Treffen der VertreterInnen internationaler Organisationen und der Gesundheitsministerien sowie Aufzeichnungen aus den Diskussionen über die Reformpläne diverser Kommissionen waren der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Viele Details gelangten erst durch die Arbeit von kritischen SozialwissenschaftlerInnen und NGOs ans Tageslicht. In El Salvador wird das Problem sogar von Mitgliedern der Reformkommission aktiv benannt:

> [T]he need for a gradual process of citizen participation starts with an internal awareness-raising of the Ministry of Public Health and other public health sector personnel, and continues with efforts aimed at generating, shaping and maintaining a positive public opinion of the health sector reform ... A specialist firm will design a campaign to this respect; all other health sector actors will be approached with the appropriate instruments and social communication instruments will be used (Grupo de Reforma del Sector Salud 1995, S. 39f.; zit. nach Homedes et al. 2000).

In beiden Fällen gab die Weltbank zu, dass das Verfahren den Reformen dienlich war. Die Notwendigkeit, einen „ruhigen Politikprozess zu organisieren", wurde in Argentinien sowohl von einem hohen Mitarbeiter der Weltbank sowie von einem des Gesundheitsministeriums im Interview als explizite Entscheidung genannt (Iriart, Merhy und Waitzkin 2001, S. 1245). Die Reformen wurden „implementiert", Diskussionen in der Legislative vermieden. Deshalb wurden Veränderungen oftmals per Präsidialdekret eingeführt: dem Dekret 578/93 zur Einführung des *Hospital Público de Autogestión* (siehe Fußnote 9) und zahlreichen Dekreten zur Deregulierung der *obras sociales*: 9/93; 576/93; 492/95; 1141/96; 1615/96; 638/97; 1301/97. Dies war sozusagen die Antwort auf die gesellschaftliche Kritik und Gegenwehr: Nachdem in Argentinien eine erste Gesetzesinitiative 1992, die die Verwaltung der gewerkschaftlichen *obras sociales* in neue Hände übergeben wollte, an einer fehlenden Mehrheit im Parlament gescheitert war, wurde 1993 per Dekret der erste von vielen Reformschritten eingeleitet. Das Wirtschaftsministerium hatte es in Verhandlung mit den Gewerkschaften geschafft, sie in das Reformprojekt einzubinden. Dies entsprach der ambivalenten Politik Präsident Menems, die Gewerkschaften einerseits zu schwächen und dabei andererseits loyal zu halten. Deshalb konnten die Reformen nur in vielen kleinen Schritten durchgesetzt werden. Zudem war das Gesundheitssystem in Argentinien bereits stark dezentralisiert, so dass für viele Details der Gesundheitspolitik keine Regelungskompetenz auf nationaler Ebene vorhanden war. Demzufolge mussten Anreize geschaffen werden, damit die Provinzen und Gemeinden sowie auch die Kran-

kenkassen mehr Markt im Gesundheitswesen einführten. Zugleich bestand das politische Projekt Menems darin, mehr Direktinvestitionen und transnationale Konzerne ins Land zu holen, die sowohl im Versicherungsgeschäft, als auch in der Verwaltung von Krankenkassen und Krankenhäusern Aufgaben übernahmen.[8] Bei der „Modernisierung" der argentinischen *obras sociales* war es ein Weltbankprojekt, das Anreize schaffte: *obras sociales*, die ihre Finanzen offen legten und sich verpflichteten, den Empfehlungen der Weltbank nachzukommen, erhielten Kredite und ihre Schulden wurden teilweise getilgt. In Argentinien leiten Gesetzesinitiativen die Reformen ein; erst anschließend folgen Pilotprojekte. Auch der zweite wichtige Reformschritt, das *Hospital Público de Autogestion*,[9] wurde zunächst per Dekret eingeführt. Da die Umsetzung so schleppend verlief, unterstützte die Weltbank in zwei Provinzen (Buenos Aires und Rosario) Krankenhäuser, die als Modellprojekte die bereits beschlossene Reform umsetzten.

In El Salvador verlief der Prozess anders herum: Nachdem 1994 die Empfehlungen der ANSAL-Kommission erschienen, ließ die Umsetzung in Gesetzesform bis 1999 auf sich warten. Vorher strukturierten Interamerikanische Entwicklungsbank und Weltbank in Modellprojekten Krankenhäuser um, deren Privatisierung vorbereitet wurde. Zuvor hatte die Regierung eine neue Leitung des ISSS benannt: Wilma Escobar, eine der prononciertesten BefürworterInnen von Marktprinzipien im Gesundheitsbereich, die später Vizepräsidentin der ARENA-Regierung wurde. Gegen die Privatisierung der Krankenhäuser des ISSS, die im Rahmen eines Projektes der Interamerikanischen Entwicklungsbank erfolgen sollte, mobilisierte die Gewerkschaft der Beschäftigten im Gesundheitssektor (STISSS) (Almeida 2006). Aus wahltaktischen Gründen wurde die Privatisierung medizinischer Leistungen und von Krankenhäusern zunächst (1997) nicht realisiert, nicht-medizinische Dienste hingegen wurden konzessioniert. Im Jahr 2002 unternahm die Regierung einen umfangreichen Privatisierungsversuch, der – wenn er vollständig umgesetzt worden wäre – wohl die umfassendste Privatisierung eines Gesundheitswesens in Lateinamerika bedeutet hätte.

4.4 GegnerInnen der Reformen: Schlüsselposition der Gewerkschaften

In beiden Ländern gab es Widerspruch zu den Reformplänen, der sich jedoch sehr unterschiedlich artikulierte. Zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte El Salvadors bildete sich eine breite soziale Bewegung, die in der Lage war, ein Regierungsprojekt zu stoppen. Eine zentrale Rolle spielte hierbei der Ärzteverband, der sich gegen die Reform zur Wehr setzte und einen Großteil des Personals der staatlichen und ISSS-Krankenhäuser mobilisierte. Es gelang der Bewegung zu vermitteln, dass sie nicht nur gegen die Verschlechterung der eigenen Arbeitsbedingungen, sondern gegen die Privatisierung des öffentlichen Guts Gesundheit demonstrierte (Baumgärtner 2004). Neun Monate lang wurden die Krankenhäuser bestreikt und dabei nur eine

[8] Attraktiv für transnationale Konzerne war in Argentinien seit 1991, dass Buchungen sowohl in Dollar als auch in Peso abgewickelt werden konnten. Außenöffnung und die Anlockung von Direktinvestitionen gehörten zu den zentralen Elementen der Akkumulationsstrategie.

[9] *Hospital Público de Autogestion* heißt wörtlich Selbstverwaltetes öffentliches Krankenhaus. Prinzipien des *New Public Management* wurden in den beteiligten Krankenhäusern eingeführt, darunter v.a. ein Globalhaushalt, schnellere und effizientere Abrechnungsprozesse mit den *obras sociales*, stärkere Teamarbeit und –kontrolle, die Auslagerung nicht-medizinischer Dienstleistungen an Dritte sowie die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse.

Notversorgung aufrechterhalten. Viele zivilgesellschaftliche Initiativen und Gewerkschaftsgliederungen sowie die linke Oppositionspartei FMLN unterstützten den Protest, der eine hohe mediale Aufmerksamkeit erreichte. Mehrmals beteiligten sich über 150.000 Menschen an Demonstrationen gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens.

In Argentinien bildete sich keine so große Koalition gegen die Privatisierung des Gesundheitssektors. Dies lag erstens daran, dass die Eingriffe schrittweise erfolgten, zweitens, dass Gewerkschaften im Gesundheitssektor relativ schwach waren, und drittens, dass der Ärzteverband sich wenig an der Reformdebatte beteiligte. Es gab mehrere kleine Mobilisierungen gegen die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, vor allem aber für die Auszahlung von ausstehenden Löhnen. Während sich in El Salvador viele der (im Allgemeinen schwachen) Gewerkschaften der Bewegung gegen die Privatisierung des Gesundheitswesens anschlossen, hatten die (im allgemeinen sehr einflussreichen) Gewerkschaften in Argentinien ein außerordentlich hohes Interesse, die Verwaltungshoheit über die *obras sociales* zu behalten, da hierin eine ihrer wichtigsten Einkommensquellen lag[10]. Sie brachten ihre Anliegen der Regierung Menem vor und konnten Einfluss auf den Prozess nehmen. Die Gewerkschaften in El Salvador hingegen sahen keine Möglichkeit, auf dialogischem Weg auf die Regierung Einfluss zu nehmen. In der Kommission nach dem ersten Streik im Jahr 2000 zur Erarbeitung der Gesundheitsreform wurden sie stets überstimmt[11] und ihre Stellungnahmen wurden seitens der Regierung ignoriert. Insofern zeigt sich, dass für die Durchsetzbarkeit der geplanten Reformen die Frage entscheidend war, wie stark die Gewerkschaften über korporatistische Strukturen in das Herrschaftsmodell eingebunden waren.

4.5 Vetomacht der sozialen Bewegungen und critical junctures

In beiden Ländern lässt sich Anfang des Jahrtausends von einer *critical juncture* sprechen, die maßgeblich für eine Änderung der bisherigen Gesundheitspolitik gesorgt hat. Ihre Ursachen sind jedoch verschieden: In El Salvador hat die breite Bewegung 2002/2003 gegen die Privatisierung im Gesundheitsbereich dafür gesorgt, dass die Regierung und auch die internationalen Organisationen sich nicht mehr in der Lage sahen, weitere Privatisierung im Gesundheitsbereich durchzusetzen. Der Widerstand aus der Zivilgesellschaft und der neunmonatige Streik der Ärzteschaft und der Angestellten des Gesundheitswesens hatten den politischen Preis so hoch getrieben, dass „Privatisierung" zum Unwort avancierte und die Regierung schließlich statt der angestrebten Reform eine neue Kommission einsetzte, die die Grundlinien der Reform konsensual aushandeln sollte (*Comisión Nacional de Seguimiento de la Reforma Integral de Salud*).

Zur hohen (zivil)gesellschaftliche Resonanz der Mobilisierung der Beschäftigten des Gesundheitswesens – deren Gewerkschaften und Verbände zusammen genommen etwa 7.000 Mitglieder hatten – trugen mehrere Faktoren bei. Erstens war es die erste nicht primär von der FMLN angeführte (wohl aber von ihr solidarisch unterstützte) Protestbewegung in El Salvador. Paul Almeida hält die FMLN-Unterstützung für einen wesentlichen Faktor für den erfolgreichen Verlauf der Kampagne und fasst ihr Verhalten unter den Begriff *social movement*

[10] Interview mit Virginia Lopéz Casariego, geführt am 27.2.2009 in Buenos Aires.
[11] Interview mit Julio Robles, geführt am 23.5.2008 in San Salvador und Interview mit Manuel Mejiba, geführt am 13.5.2008 in San Salvador.

partyism[12]. Zweitens gelang es der Regierung nicht, die Ärzteschaft als klassische Klientel der FMLN und von ihr gesteuert darzustellen; gerade das soziale Prestige dieser klassischerweise eher konservativ orientierten Berufsgruppe sorgte für Solidarität aus den urbanen Mittelschichten und für die Mobilisierung ganzer Belegschaften in Gesundheitseinrichtungen. Drittens ist bei den salvadorianischen Gewerkschaften selbst *social movement unionism* als zentrale Orientierung zu erkennen (Almeida 2006, S. 57ff.). Dies hing auch mit der schwachen institutionellen Einbindung der Gewerkschaften zusammen und erwies sich in diesem Fall als äußerst erfolgreiche Strategie.

Insofern war es also einer Koalition der spezifisch auf dem Gesundheitsfeld agierenden Kräfte aktiv gelungen, als soziale Vetomacht zu agieren, so dass die Regierungspolitik nicht mehr fortführbar war. Im Moment der Gegenmacht wurden auch Umrisse eines gesundheitsspezifischen Gegenprojekts artikuliert, das die Regierung nicht länger ignorieren konnte[13]. Voraussetzung dafür, dass diese Verschiebung der Kräfteverhältnisse gelingen konnte, waren allerdings auch verschiedene strukturelle Bedingungen und konkrete Ereignisse, die die Wahrnehmung vieler Menschen veränderten und zu einem allgemeinen diffusen Unmut mit den vorherigen Reformen beitrugen: ausbleibende Positiv-Effekte vorangegangener Privatisierungen (Preissenkungen und Qualitätsverbesserung), die Verschlechterung der Einkommenssituation durch steigende Teuerungsraten im Zuge der Dollarisierung 2001, die Prekarisierung der Lebensbedingungen etlicher Teile der Bevölkerung und die ersten Erfahrungen mit privaten Anbietern, die nach dem Erdbeben „vorübergehend" Geburten etc. übernommen hatten und es zu medial bekannt gewordenen Fällen unterlassener Hilfeleistung mit Todesfolge bei Komplikationen gekommen war.[14]

In Argentinien lässt sich als *critical juncture* die politische, soziale und ökonomische Krise 2001/2002 beschreiben, die für eine allgemeine Verschiebung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse sorgte. Die Gegenmacht der verschiedenen sozialen Bewegungen (*piqueteros*, besetze Betriebe, Stadtteilversammlungen und die Kochtopfdemonstrationen) sorgte für eine Repräsentationskrise, die eine ungebrochene Fortführung der bisherigen Politik nicht zuließ. In der Folge wurde diskursiv ein deutlicher Bruch mit den Politiken der 1990er Jahre vollzogen. Die *critical juncture* ging in Argentinien also nicht vom Feld der Gesundheitspolitik aus. Die Krise wurde aber im Gesundheitsbereich deutlich sichtbar und führte nahezu zum Kollabieren der Krankenhäuser und des Gesundheitswesens. Die kumulierten Effekte von steigender Arbeitslosigkeit und der Fall des Wechselkurses bei hoher Importabhängigkeit und Konkursmeldungen privater Anbieter, führten dazu, dass immer mehr Menschen auf das öffentlichen Gesundheitswesen angewiesen waren, dieses aber selbst in eine tiefe Kapazitäts- und Finanzkrise geriet (Shaw 2002). Daraufhin rief die Regierung den Gesundheitsnotstand aus

[12] Auch Marta Harnecker (2003) meint, dass die FMLN die Bewegung gerade damit unterstützte, dass sie nicht versuchte, sich an die Spitze der Bewegung zu setzen, sondern sich vielmehr der Bewegung zur Verfügung stellte und sich solidarisierte. Dennoch war das Verhältnis zwischen Partei und Bewegung während der Streikphase spannungsreich.

[13] Es gab bereits seit Mitte der 1990er Jahre innerhalb der Zivilgesellschaft eine breitere Diskussion, an der sich WissenschaftlerInnen beider Universitäten sowie NGOs, Gewerkschaften und der Ärzteverband CMES beteiligten. Daraus ist eine Reihe von Publikationen hervorgegangen (U.E.S., Facultad de Medicina 1998; Selva Sutter, Ernesto A. 2003; zusammenfassende Übersicht: FESPAD, El Observatorio de las Políticas Publicas y los DESC 2007).

[14] Interview mit Margarita Posada, geführt am 16.5.2008 in San Salvador.

und führte Notmaßnahmen ein. Diese wirkten im ersten Moment wie ein Bruch mit der bisherigen Gesundheitspolitik: Kostenlose Medikamente in allen Gesundheitsstationen und eine neue Rhetorik vom Recht auf Gesundheit.

4.6 Innovationen in der Gesundheitspolitik seit 2003?

In beiden Ländern hat sich seit 2002/2003 die Gesundheitspolitik verändert. Niemand tritt mehr offen für Privatisierung ein. Statt von Wettbewerb und Marktmechanismen wird vom Recht auf Gesundheit, von mehr Gerechtigkeit in der Gesundheitsversorgung und Universalisierung gesprochen. Seitens der internationalen Organisationen sind die Debatten um soziale Determinanten von Gesundheit (WHO) und die Korrelationen zwischen Ungleichheit und gesundheitsspezifischen MDGs (UNDP) in den Ländern präsent. Die IADB setzt in beiden Ländern auf *Conditional Cash Transfers* und Grundversorgung. Auch die Weltbank tritt nicht mehr offen für Privatisierung ein – was jedoch ihre Unterorganisationen und Regionalbüros nicht davon abhält, weiter Projekte zu lancieren, die den privaten Sektor fördern. Kommodifizierung kann nicht mehr als Teil eines hegemonialen Projektes im Gesundheitsbereich innerhalb internationaler Organisationen gelten.

Auch die internen Akteure haben scheinbar ihre Haltung geändert: Einflussreiche Politiker wie etwa der gesundheitspolitische Experte der ARENA-Partei, Vaquerano Rivas, oder der argentinische Gesundheitsminister Ginés García González (PJ) distanzieren sich vom Kurs der eigenen Partei der 1990er Jahre. Vaquerano Rivas betont: „Bei dem aktuellen Gesetz über den Aufbau eines integralen Gesundheitssystems haben wir eins klar gemacht: In El Salvador wird kein Krankenhaus und keine einzige Leistung privatisiert." Und fügt hinzu: „Was diese Regierung will ist keine weiteren Streiks mehr im Gesundheitswesen, damit da endlich Ruhe einkehrt" (Interview vom 21.5.2008 in San Salvador). In Argentinien spricht der Gesundheitsminister davon, dass man die Krise als Chance zum Umsteuern in der Gesundheitspolitik nützen könne und strukturellen Fehlentwicklungen entgegenwirken könne. Er betont, dass es ein Fehler war, zu viel dem Markt zu überlassen:

> "Argentinien ist nach wie vor ein sehr ungerechtes Land. Wir alle wissen, dass in den letzten Jahren sehr viele Dinge in die Hände des Marktes überantwortet worden. Das kann in einigen Fällen funktional sein, aber von dem Markt kann man keine Wertentscheidungen erwarten. Im Gegensatz dazu geht es in der Politik um Wertesysteme und der Staat muss ein Wertesystem haben. Wenn wir alles dem Markt überlassen, dann entwickelt sich eine starke Ungerechtigkeit und Ungleichheit zwischen den Argentiniern" (González García 2006, S. 3).[15]

In beiden Ländern sind also die Veränderungen, insbesondere auf der diskursiven Ebene, groß. In der Praxis finden sich jedoch durchaus zahlreiche Kontinuitäten: Faktisch sorgte der eben erwähnte Gesundheitsminister für eine weitere Erhöhung der Zuzahlungen im Bereich der *obras sociales* und die Steuerbegünstigung privater Kliniken. Das Mammutprojekt der Zeit, der

[15] Rede des Gesundheitsministers am 11. Mai 2006 an der Universität Morón anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde an ihn. Online verfügbar unter: http://www.unimoron.edu.ar/static/media/doc_2656bb568a6511e48e050800279c6c15_o.pdf (zuletzt geprüft am 2.11.2015).

Plan Remediar sorgt dafür, dass in Gesundheitszentren etwa 90% der ausgegebenen Medikamente kostenfrei abgegeben werden können. Dieses z.T. aus IADB-Geldern finanzierte Programm wird sowohl im Umfeld des Gesundheitsministeriums als auch von vielen ÄrztInnen in Argentinien als eine wegweisende Veränderung benannt, die das Land dem universellen Recht auf Gesundheit ein kleines Stück näher bringen. Dennoch: Hinsichtlich der Entstehungsgeschichte ist es ein Notfallprogramm,[16] das der Logik der Treffsicherheit folgt und den durch die Krise geschwächten Pharmafirmen garantierte Abnahmemengen durch den Staat ermöglicht. Auch die als neu klassifizierten *seguros* sorgen letztlich für die kreditfinanzierte Bezahlung des privaten Sektors.[17] Insofern haben die dekommodifzierenden Programme dafür gesorgt, einen einbrechenden Markt am Laufen zu halten. Im Fall des *Plan Remediar* wurde der von Einbußen gezeichnete Pharmamarkt stabilisiert, im Fall der *seguros* erhöhen sie die Nachfrage der durch Sozialstrukturveränderungen unterausgelasteten privaten Gesundheitseinrichtungen. Hier kam also – unabhängig von ihrem unbestreitbaren gesundheitlichen Nutzen – der sozialpolitischen Intervention die Funktion zu, kommodifizierte Bereiche des Gesundheitssystems zu erhalten. Hätte man den Marktgesetzen freien Lauf gelassen, hätte die geringe Nachfrage wohl etliche Konkursmeldungen nach sich gezogen. Die sozialpolitische Intervention war zugleich jedoch dekommodifizierend im Hinblick auf die Zugangschancen: Die Bevölkerung erhielt im Rahmen von zwei Programmen (für einen bestimmten Zeitraum) kostenlosen Zugang zu Medikamenten und bestimmten Behandlungen. Die Intervention führte aber dazu, dass damit weiterhin hohe Renditen erzielt werden können – sie stärkte den in die Krise geratenen privaten Sektor. So machen private Anbieter rentable Geschäfte, für die ein sicherer Abnehmer bereitsteht: der Staat. Der Staat verschuldet sich dabei immer weiter.

In El Salvador zeichnen sich im Rahmen des Programms von *fosalud* ähnliche Entwicklungen ab. Durch internationale Kredite auf Verschuldungsbasis wurden die Öffnungszeiten von Gesundheitszentren deutlich verlängert. Dadurch sollen die Wartezeiten verkürzt werden und der Zugang zum Gesundheitswesen verbreitert werden. Von regierungsnahen Kräften wird diese Maßnahme als großer Erfolg bewertet, da dadurch die Personen, die vorher keinen Zugang zum Gesundheitssystem hatten, erste Hilfe und Impfungen erhalten würden. Allerdings bieten in einigen der Einrichtungen jetzt Privatfirmen Behandlungen an, die kaum mit dem Personal der Gesundheitsposten kooperieren.

[16] Federico Tobar, selbst wichtiger Berater des Gesundheitsministers Ginés García González, erzählt dazu eine interessante Anekdote: „Ginés sagte zu mir: ‚Mach ein Medikamentenprogramm, das den Krankenhäusern Medikamente liefert.' Die IADB sagt: ‚Nein, liefert die Medikamente in die Gesundheitszentren, nicht in die Krankenhäuser'. So haben wir es geschafft mit der Ausrede die Grundversorgung zu stärken, ein kostenloses Medikamentenprogramm aufzulegen. Das hatte einen wichtigen politischen Effekt, einen wichtigen gesundheitlichen Effekt, die Gesundheitsminister der Provinzen fanden es gut, der Gesundheitsminister fand es gut. So lief das, es war reiner Zufall. Grundversorgung war zuvor in keinem Diskurs vorhanden, auch nicht in meinem eigenen" (Interview mit Federico Tobar, geführt am 26.2.2008 in Buenos Aires).

[17] Als seguros werden versicherungsähnliche Angebote des Staates (bzw. der Provinzen) bezeichnet, die die Kosten für bestimmte Gesundheitsdienstleistungen bei privaten Anbietern übernehmen. Menschen, die weder eine obra social noch eine Privatversicherung haben, können sich im Rahmen dieser Angebote behandeln lassen. Zwischen unterschiedlichen Provinzen gibt es dabei große Unterschiede; in erster Linie werden dabei medizinische Leistungen des Bereiches reproduktive Gesundheit einbezogen.

5. Fazit

In beiden Ländern lässt sich beobachten, dass die jahrzehntelang geforderte stärkere Zusammenarbeit zwischen den Teilsektoren im Gesundheitswesen mittlerweile erfolgt – allerdings unter der Dominanz des Privatsektors bzw. unter Dominanz einer Logik der Rentabilität. Dabei fällt auf, dass der private Sektor weder hinsichtlich seiner tatsächlichen Effektivität untersucht wird, noch seitens des Staates reguliert wird.

Es gibt eine klare rhetorische Abkehr von den 1990er Jahren: Im salvadoriansichen Parlament spricht niemand mehr von der Stärkung privater Anbieter – doch 2007 wurde das Thema unter dem Begriff „autonome Anbieter" neu verhandelt. ARENA ist im Gesundheitsbereich vorsichtig geworden und übergeht nicht mehr so offensichtlich wie in der Vergangenheit die Positionen anderer Akteure. Die ARENA-Regierung versucht auf jeden Fall, einen erneuten Konflikt im Gesundheitsbereich zu vermeiden. Allerdings liegen die gesundheitspolitischen Vorstellungen von ARENA und FMLN so weit auseinander, dass eine Einigung unmöglich scheint. Produkt dieser Situation ist das Gesetz von 2007. Faktisch handelt es sich hierbei nicht um einen Kompromiss, sondern um ein uneindeutiges und widersprüchliches Gesetz, bei dem der Teil zur Finanzierung gestrichen wurde. Auch in Argentinien ist der rhetorische Wandel größer als der faktische. Denn weiterhin sind es zahlreiche kleinere Programme, die für spezifische Gruppen die Zugangschancen verbessern. In beiden Ländern sind die Zugangschancen zum Gesundheitssystem erhöht worden – jedoch ohne die sozialen Ungleichheiten in den Systemen abzubauen. In der salvadorianischen Gesundheitspolitik war zwischen 2002 und 2009 das Ziel handlungsleitend, Konflikte zu vermeiden. Seit der Regierungsübernahme von Mauricio Funes und der FMLN 2009 sind Schritte zu einer Integration der Gesundheitssysteme begonnen worden, wobei auf einen langsamen Veränderungsprozess gesetzt wird, bei dem bei einigen Fragen eine Koordination mit dem privaten Sektor erfolgt. Ab 2009 wurden etliche Forderungen der sozialen Bewegungen gegen die Privatisierung im Gesundheitsbereich erfüllt: Sämtliche Zuzahlungen wurden abgeschafft, die Basisversorgung wurde gestärkt und die Medikamentenpreise gesenkt. Doch die Finanzierung der Reformschritte gestaltet sich weiterhin schwierig. In Argentinien ist seit der Krise 2001/2002 eine Dekommodifizierung eingeleitet worden, die den Markt vor dem Zusammenbruch bewahrt und damit die erreichte Kommodifzierung erhält. Verfolgt wird hierbei das politische Ziel, die Wirtschaft zu stabilisieren bzw. zu fördern und dabei zugleich die Protestbewegung durch sozialpolitische Zugeständnisse zu schwächen. Die Innovationen sind dabei recht punktuell und betreffen sehr spezialisierte Bereiche. Seit 2010 sind in beiden Ländern weitere Reformschritte eingeleitet worden, die eine weiterführende, ausführliche Analyse erfordern.

Literaturverzeichnis

Almeida, Paul (2006): Social Movement Unionism, Social Movement Partyism, and Policy Outcomes. Health Care Privatization in El Salvador. In: Hank Johnston und Paul Almeida (Hg.): Latin American Social Movements. Globalization, and Transnational Networks. Landham et al.: Rowman & Littlefield Publishers, S. 57–73.

ANSAL (1994): Análisis del Sector Salud de El Salvador. Informe Final. San Salvador.

Armada, Francisco; Muntaner, Carles; Navarro, Vicente (2001): Health and Social Security Reforms in Latin America. The Convergence of the World Health Organization, the World Bank and Transnational Corporations. In: International Journal of Health Services 31 (4), S. 729–768.

Bandelow, Nils C. (2009): Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München und Wien: Oldenbourg, S. 313–347.

Bardroff, Martina; Hohmann, Jürgen; Holst, Jens (2000): Gesundheitssysteme Lateinamerikas. Probleme und Reformstrategien. In: Ibero-amerikanisches Archiv 26 (3/4), S. 377–399.

Baumgärtner, Ulf (2004): Umgang mit dem Beelzebub. Privatisierungen in El Salvador und wie damit umgegangen wird. In: ila (281), S. 31–32.

Belmartino, Susana (2005): La Atención Médica Argentina en el Siglo XX. Instituciones y Procesos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores (Historia y Cultura, Nr. 17).

Bitrán, Ricardo (2005): Reflexiones sobre la reforma al sector salud en El Salvador. San Salvador: República de El Salvador. Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa. Comisión de Medio Ambiente y Salud Publica.

Corbalán, María Alejandra (2002): El Banco Mundial. Intervención y Disciplinamiento. El Caso Argentino, Enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Cruz-Saco Oyague, María Amparo (2001): Sistema de Salud en El Salvador. Diagnóstico y Lineamientos de Reforma. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.

Fescina, Andrés Julián (2004): Las Obras Sociales en La Argentina. In: Revista Estudios de la Seguridad Social 93, S. 103–121.

FESPAD, El Observatorio de las Políticas Publicas y los DESC (2007): Ley de Creación del Sistema Nacional de Salud. Un nuevo impulso a la privatización de los servicios de salud. In: Políticas Públicas HOY 11 (31).

Filgueira, Carlos; Filgueira, Fernando (2002): Models of Welfare and Modes of Capitalism. The Limits of Transferability. In: Evelyne Huber (Hg.): Modes of Capitalism. Lessons for Latin America. Pennsylvania: Pensylvania State Univ., S. 127–157.

González García, Ginés (2006): Pacto Federal de Salud de la Republica Argentina. Discurso al Aceptar el Grado Academico. In: UM-Tesauro 5.

Harnecker, Marta (2003): El Salvador: Un partido al servicio de los movimientos sociales, 24 de octubre del 2003. Online verfügbar unter: http://www.rebelion.org/hemeroteca/internacional/031024marta.htm (zuletzt geprüft am 31.7.16)

Hernández Álvarez, Mario (2004): La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una Comparación Sociopolítica 1880 -1950. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Homedes, Núria; Paz-Narváez, Ana Carolina; Sutter, Ernesto Selva; Solas, Olga; Ugalde, Antonio (2000): Health Reform. Theory and Practice in El Salvador. In: Peter Lloyd-Sherlock (Hg.): Healthcare Reform and Poverty in Latin America. London: Institute of Latin American Studies, S. 57–77.

Iriart, Celia; Merhy, Emerson Elias; Waitzkin, Howard (2001): Managed Care in Latin America. The New Common Sense in Health Policy Reform. In: Social Science & Medicine 52 (8), S. 1243–1253.

Kaufman, Robert R.; Nelson, Joan M. (Hg.) (2004): Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform. Democratization, and Globalization in Latin America. Washington, Baltimore, London: Wilson Center Press/Johns Hopkins Univ. Press.

Leubolt, Bernhard; Tittor, Anne (2008): Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika. Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich. In: Journal für Entwicklungspolitik 2, S. 116–141.

Londoño, Juan-Luis; Frenk, Julio (1997): Pluralismo Estructurado. Hacia un Modelo Innovador para la Reforma de los Sistemas de Salud en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe. Washington D.C. (Documento de Trabajo 353).

Londoño, Juan-Luis; Frenk, Julio (2000): Structured Pluralism. Towards an Innovative Model for Health System Reform in Latin America. In: Peter Lloyd-Sherlock (Hg.): Healthcare Reform and Poverty in Latin America. London: Institute of Latin American Studies, S. 21–56.

Lloyd-Sherlock, Peter (2000): Healthcare Financing, Reform and Equity in Argentina. Past and Present. In: Peter Lloyd-Sherlock (Hg.): Healthcare Reform and Poverty in Latin America. London: Institute of Latin American Studies, Univ. of London, S. 143–162.

Martínez Franzoni, Juliana (2008): Three Welfare Regimes, Three Critical Paths to Strengthen Redistibution. In: XII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 7 de noviembre de 2008.

Mesa-Lago, Carmelo (1978): Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality. Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press.

Mesa-Lago, Carmelo (2008): Reassembling Social Security. A Survey of Pension and Health Reforms in Latin America. Oxford: Oxford Univ. Press.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInnenviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Detlef Garz und Klaus Kraimer (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: UTB, S. 441–471.

Nelson, Joan M. (2004): The Politics of Health Sector Reform. Cross-National Comparisons. In: Joan M. Nelson und Robert R. Kaufman (Hg.): Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America. Washington D.C., Baltimore, London: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins Univ. Press, S. 23–64.

PAHO [Pan American Health Organization] (2007): Salud en las Américas 2007. Washington, D.C.

PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2007): Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador. San Salvador (Cuardernos sobre desarrollo humano, 6).

Selva Sutter, Ernesto A. (2003): Reforma de salud reivindicativa, democrática y con enfoque público. In: ECA. Estudios Centroamericanos 58 (651-652), S. 21–41.

Shaw, Terri (2002): Argentina´s Health System Devastated But Health Workers Rally. In: Bulletin of the World Health Organization 80 (11), S. 919–921.

Tittor, Anne (2012): Gesundheitspolitik in Lateinamerika. Konflikte um Privatisierungen in Argentinien und El Salvador. Baden-Baden: Nomos.

Tolentino, José Angel (1998): ¿Que problema debe resolver una Reforma de Salud? In: Universidad Nacional de El Salvador, Facultad de Medicina (Hg.): Con que pluma se está escribiendo la Refoma de Salud? San Salvador, S. 101–120.

Torres, Rubén (2004): Mitos y Realidades de las Obras Sociales. Buenos Aires: Ediciones Isalud.

U.E.S., Facultad de Medicina (Hg.) (1998): ¿Con qué pluma se está escribiendo la Reforma de Salud? San Salvador: Ediciones Universitarias (Ediciones Universitarias).

Weyland, Kurt (2006): Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America. Princeton and Oxford: Princeton Univ. Press.

Erneuerbare Energiepolitik in Südamerika am Beispiel Argentiniens, Brasiliens und Chiles.

Manuel Felipe Ramírez Basualto

1. Einführung

In den letzten zwanzig Jahren haben die Länder Südamerikas einen zaghaften, aber mit der Zeit immer stärkeren Diversifizierungsprozess des Energiegewinnungsspektrums begonnen mit dem Ziel, den Energiemix auszuweiten. Dafür war eine ganze Reihe von Gesetzen notwendig, um den Weg für umweltfreundliche Energiequellen in den jeweiligen nationalen Märkten frei zu machen. Obwohl die Vertreter der fossilen Energieträger, die bereits die Märkte kontrollierten, ihre Dominanz nicht kampflos aufgeben wollten, ergaben sich aus der Konjunktur der nationalen und internationalen Energiemärkte unumgängliche Impulse für die Aufnahme nichtkonventioneller erneuerbarer Energie (NKEE) in den länderspezifischen Energiemix.

Dieses Szenario ist bereits aus anderen Regionen bekannt. Im europäischen Raum zeigten sich solche Konflikte mit den ersten Entwicklungen hin zu erneuerbarer Energie noch in den 70er Jahren, beispielsweise in Deutschland. Dieses Land machte bereits bis 2004 einen besonders erfolgreichen Policy-Entwicklungsprozess durch, welcher mit der Inkraftsetzung des Erneuerbaren Energiegesetzes (EEG) einen Höhepunkt erreichte. Damit positionierte es sich in kurzer Zeit als Vorreiter der erneuerbaren Energien (EE) in Europa. Dem deutschen Beispiel sind viele europäische Länder gefolgt und an diesen Erfahrungen konnten sich auch Länder in Südamerika ein Beispiel nehmen. Aber die Einflüsse in Südamerika kamen historisch nicht nur aus Europa, sondern auch aus Nordamerika und insbesondere aus den Vereinigten Staaten, dessen Wirtschaftsmodell bis heute tief in die Ökonomien des südamerikanischen Kontinents hineinwirkt.

Wie diese energiepolitischen Erfahrungen in den Ländern Argentinien, Brasilien und Chile aufgenommen wurden, welche Lernprozesse zur Verabschiedung jeweils eigener Varianten von EEGs führten und welche Akteure dabei eine aktive Rolle spielten, möchte ich in diesem Artikel erläutern. Es wird aufgezeigt, dass alle drei genannten Länder bei aller Gemeinsamkeit doch unterschiedliche Wege des *Policy Learning* und des Policy Entwicklungsprozesses beschritten und teils unterschiedliche Ergebnisse erreichten. Einige Studien und begleitende Sammelbände internationaler Institutionen wie CEPAL[1], OLADE[2]oder UNASUR[3]

[1] Comisión Económica para América Latina/Economic Commission for Latin America.

[2] OLADE: Organización Latinoamericana de Energía: Lateinamerikanische Energiekommission. Die OLADE wurde im Kontext der internationalen Energiekrise in den frühen siebziger Jahren ins Leben gerufen. Der Umfang und die Auswirkungen der Krise wurden von den Ländern Lateinamerikas und der Karibik analysiert. Das Fehlen von Maßnahmen und klare Richtlinien im Energiebereich bewegten die Länder Lateinamerikas zu einem intensiven Prozess der politischen Mobilisierung, welcher am 2. November 1973 mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Lima (Peru) abgeschlossen wurde. Dieses Übereinkommen bildete die Basis zur Gründung der Organisation, die von 27 Ländern in Lateinamerika und der Karibik ratifiziert wurde.

[3] Unión de Naciones Suramericanas/Union Südamerikanischer Nationen.

ermöglichen einen Blick in den Policy-Prozess der drei Länder. Überwiegend wurden die Informationen dieses Artikels auch aus primären Informationsquellen gewonnen wie z. B. von Akteuren, die den Policy Making Prozess begleiten, sei es als Parlamentarier, freie Bürger oder Mitglied einer NGO. Diese drei Länder sind exemplarisch für die gegenwärtige Stellung der Erneuerbaren Energiepolitik in Südamerika, einem Kontinent, auf dem es immense Naturressourcen gibt. Diese Ressourcen liefern nicht nur die primären Rohstoffe für einen großen Teil der Industrie, sondern ermöglichen auch die saubere Stromerzeugung und bieten somit die Chance auf ein hohes Niveau an energetischer Autarkie.

2. Die ersten Reaktionen in der Region

Mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahr 1992 wurde unter anderem der Wille vieler Nationen gezeigt einen wichtigen Schritt für den Klimaschutz zu machen. Mit der Unterzeichnung des Protokolls seitens der südamerikanischen Länder im Jahr 1995 gewannen die NKEE in der Region eine größere Bedeutung. Anhand der Berichte u.a. der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) und der jeweiligen südamerikanischen Länder kann behauptet werden, dass sich die alternativen Energiequellen zwar nicht vollständig durchgesetzt haben[4], aber doch in jedem Energiemix mit unterschiedlichen Erfolgsquoten hinzugefügt wurden. Obwohl diese in Südamerika erst eine geringe Präsenz vorweisen können, wird dem Kontinent ein großes Potential für die NKEE zugeschrieben. Für Südamerika wurde zugleich auch ein negatives Wirtschaftswachstumspotential für 2015 und 2016 prognostiziert[5], welches eine zumindest gemäßigte oder gar negative energetische Nachfrage generieren wird (Heres del Valle 2015, S. 19). Die Tatsache, dass diese Region über wichtige Naturressourcen verfügt, die zum großen Teil als Grundlage für den regionalen Export und das wirtschaftliche Wachstum dienen, macht die Untersuchung der unterstützenden Erneuerbaren Energiepolitik auf dem Subkontinent wichtig, denn dieses Wachstum soll nicht auf Kosten der Umwelt gehen (Acquatella 2008, S. 23-43).

Eine der wichtigsten Entwicklungen im Prozess der Energiemixdiversifizierung der südamerikanischen Länder ist der gesetzliche Regulierungsrahmen für den Energie- und Strommarkt, welcher ab den 1980er Jahren, insbesondere in Chile, starken Reformen unterworfen wurde. Die Märkte wurden liberalisiert und somit wurden neue Player im energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Bereich zugelassen. Mit diesem neoliberalen Ansatz sollte erreicht werden, dass die privaten Investoren verstärkt Initiativen ergreifen um dem energetischen Sektor einen ökonomischen Impuls zu geben. Dem Staat blieb die Aufgabe, Anreize zu schaffen und Maßnahmen für die Regulierung des energetischen Marktes, die Einführung der NKEE und die weitere Förderung der Erneuerbare Energien wie die Hydroelektrizität, die historisch zu den Stromerzeugungsquelle der jeweiligen Länder gehört, zu ergreifen (Maluenda 2010, S. 85-92; Helmke 2009, S. 77, 115, 161; Hira 2003, S. 41-77; Sottoli 1999, S. 25-39).

[4] Die südamerikanischen Länder erzeugen weniger als 10% Strom aus Nicht-Konventionellen Erneuerbaren Energien.

[5] http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pronostica-que-crecimiento-la-region-2015-se-contraera-03-crecera-07-2016 (zuletzt geprüft am 20.04.2016).

Die drei in diesem Artikel betrachteten Länder haben ihrer jeweiligen Energiepolitik eine neue Ausrichtung gegeben. Zwar lässt sich die relative Andersartigkeit in den politischen Kulturen Chiles, Brasiliens und Argentiniens im Prozess der Herstellung der Regulierungsrahmen erkennen, dennoch spielte der immer anwesende externe politische und ökonomische Einfluss in unterschiedlichem Maße eine große Rolle. Bei der Neudefinierung des Energiemixes wirkten in den drei Ländern endogene und exogene Impulsfaktoren zusammen und verliehen somit der neuen energiepolitischen Agenda unterschiedliche Schwerpunkte. Diese Agenden haben bislang den Ländern ein bestimmtes Profil und eine individuelle energiepolitische Performanz verliehen (UNASUR und OLADE 2012, S. 15-17; Maluenda 2010, S. 95, 130, 142; Helmke 2009, S. 215-221).

3. Die Ausgangslage

Umwelt und Energie sind Teil einer symbiotischen Beziehung, welche zugleich gegenläufigen Problemfeldern unterliegt. Die Interessenskonflikte zwischen diesen zwei Politikfeldern und ihren jeweiligen Vertretern machen die Suche nach Mittelwegen zwischen der Befriedigung der Bedürfnisse, die mit der wirtschaftlichen Entwicklung einhergehen, und der Notwendigkeit des Umweltschutzes unumgänglich. Insbesondere im Energiebereich spielen diese Interessenskonflikte eine zentrale Rolle, sowohl aufgrund der steigenden Nachfrage nach Energie, als auch wegen der Frage nach einem umweltbewussten Umgang mit Energie (umweltfreundliche Energiegewinnung Reduzierung des Energieverbrauchs, etc.).

Bei der Suche nach Lösungen für die Energieproblematik sind mehrere Akteure zu unterscheiden, die unabhängig von ihrer Struktur, Organisation und Natur dasselbe Ziel verfolgen: Die Umsetzung des Konzepts der Nachhaltigkeit in den allgemeinen Energieproduktions- und Energiekonsumprozessen. Zu diesen Akteuren zählen internationale Organisationen und NGOs (Metzges 2006; Herrle, Jachnow und Ley 2006, S. 4). Einige Schritte zum Erreichen dieses Ziels wurden bereits durchgeführt. Folglich können diverse internationale Institutionen genannt werden, die den globalen Umweltschutz und die Entwicklung der südlichen Regionen des Globus in ihre Zielsetzung aufgenommen haben, wie zum Beispiel das *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN21), die *International Renewable Energy Agency* (IRENA), das *Global Network on Energy for Sustainable Development* (GNESD), die *International Energy Agency* (IEA) sowie die Regierungen der OECD-Länder. Die globale Partizipation zeigt sich daran, dass sich auch Nicht-OECD-Staaten daran beteiligen, Alternativen für effizienteren Energieverbrauch und neue erneuerbare Energietechnologien zu entwickeln. Die Entwicklung von Alternativen ist also ein globaler Prozess und nicht nur ein Element der Politik der OECD-Staaten (IEA 2004).

Eines der wichtigsten Elemente in der Thematik der Energie- und Klimapolitik sind die konventionellen und nicht-konventionellen Erneuerbaren Energien[6], deren Regulierung durch gesetzliche Vorgaben definiert wird. Ein Beispiel für besondere Bemühungen um den Ausbau

[6] Die konventionellen erneuerbaren Energiequellen sind bereits seit vielen Jahrzehnten massiv auf dem Markt vorhanden. Im Gegensatz dazu sind die nicht konventionellen erneuerbaren Energiequellen seit weniger als zwei Jahrzehnten mit nicht mehr als 10% der gesamten nationalen Stromerzeugung präsent. Darunter zählen: Solare Energie- und Fotovoltaik Anlagen, Windenergie, Geothermie, Gezeitenkraftwerke sowie kleine Wasserkraftwerke (deren maximale Größe ist von Land zu Land unterschiedlich festgelegt: in Chile zum Beispiel sind sie kleiner als 20 MW, in Brasilien kleiner als 30MW installierte Leistung)

von EE ist Deutschland. Dieses Land wurde in kurzer Zeit Vorreiter bei der Schaffung eines politischen Rahmens für die Entwicklung eines neuen und nachhaltigen Energiemixes (Bruns et al. 2009, S. 387- 401; Hirschl 2008, S. 510-513). Unter diesen Rahmen fällt nicht nur die Entwicklung von Technologien zur Nutzung der regenerierbaren Energiequellen, sondern auch die Einführung einer gesetzlichen Grundlage, um den Energiemarkt zu einem geeigneten Instrument zur Förderung der EE zu machen. Die Hauptbegriffe, die für diese Thematik eine zentrale Rolle spielen, sind das Stromeinspeisungsgesetz aus dem Jahr 1990 (StrEinspG) und das Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (kurz: Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG).

Für die Entwicklung neuer energiepolitischer Rahmen in der BRD spielten Anreize wie günstige Investitionsbedingungen, Informationskampagnen und Fördersysteme eine wichtige Rolle. Aufgrund ihrer Wirkung dienten diese Instrumente nicht nur als Vorbild innerhalb der Europäischen Union, sondern auch für Länder in anderen Regionen der Welt, obwohl diese nicht unbedingt über vergleichbare organisatorische Voraussetzungen verfügen wie die Mitglieder der EU. Nichtsdestotrotz agieren die einzelnen Staaten im Rahmen der eigenen internen Parameter in eine gemeinsame Richtung und zwar der Schaffung einer unabhängigeren umweltfreundlicheren Energieversorgung.

In Südamerika, wo alle Länder außer Surinam dem Kyoto Protokoll beigetreten sind,[7] existieren einzelstaatliche Initiativen zur Unterstützung der NKEE. Dabei erweist sich der Politikwechsel im Energiebereich der einzelnen Länder des Subkontinents als ein meist mühsamer Prozess, da in der Region oft die Interessen der Vertreter von fossilen Energieträgern dominieren. Mit Ausnahme von Chile, Uruguay und Paraguay verfügt die Region nämlich auch über wichtige Reserven an Erdöl und Erdgas. Die bereits bestehende funktionierende Infrastruktur für die Nutzung dieser Ressourcen ist ein schwerwiegendes Hindernis für Investitionen im Bereich sauberer Energieerzeugung. Diese Situation ist somit vergleichbar mit den meisten europäischen Ländern, welche allerdings im Gegensatz zu Südamerika ihre fossilen energetischen Ressourcen größtenteils importieren müssen und deshalb erneuerbare Energien als besonders wichtig erachten, um sich von dieser Importabhängigkeit zu lösen.

Der Erfolg des deutschen Entwicklungsprozesses für die Förderung von EE bewegte andere Staaten dazu, internationale Kooperationen zu suchen, um aus solchen Erfahrungen positive Beiträge in Form von Ideen zu gewinnen. So arbeiten einige südamerikanische Staaten mit internationalen Institutionen zusammen. Eines der erwähnenswerten Beispiele ist die deutsche GIZ, deren Kooperation mit den Ländern der Region für die Förderung von EE zu sehr konkreten Fortschritten geführt hat.[8] In dieser Hinsicht befinden sich die verschiedenen Staaten der Region jedoch auf einem unterschiedlichen Entwicklungsniveau.

Ein anderer gegenwärtiger Aspekt, der für eine Unterstützung der Erneuerbaren Energien spricht, ist die regionale energetische Integration in Südamerika. Die großen Wasserressourcen auf dem Kontinent, besonderes im La Plata Becken, haben einige binationale Partnerschaften zur Errichtung und zum Betrieb von Wasserkraftwerken ermöglicht.[9] Solche

[7] Online verfügbar unter: .http://unfccc.int/files/essential_background/kyoto_protocol/application/pdf/kpstats.pdf, zuletzt geprüft am 21.04.2016.
[8] Siehe http://www.giz.de/de/weltweit/suedamerika.html (zuletzt geprüft am 21.04.2016).
[9] Die größten binationalen Wasserkraftwerke sind: Itaipú (Brasilien – Paraguay), Yaciretá (Argentinien – Paraguay), El Salto Grande (Argentinien – Uruguay) jeweils mit einer nominalen Kapazität von 14.000 MW, 3.015

Partnerschaften unterstützten z.B. die Entwicklung des Technologieparks (*Parque Tecnológico Itaipu; PTI*) für die EE sowie ein wichtiges regionales Ausbildungsprojekt. Die Universität der Lateinamerikanischen Integration (*Universidad de la Integración Latinoamericana*) in Foz do Iguaçu ordnet den EE und der Umweltthematik einen hohen Stellenwert zu (UNASUR und OLADE 2012, S. 42).

4. „Public Policies" im Bereich der Energiepolitik – eine Begriffsannäherung

Die Energiepolitik als spezifischer Forschungsbereich der Politikwissenschaft ist eng mit anderen Bereichen wie Fiskalpolitik, Geldpolitik, Umweltpolitik, Entwicklungspolitik, etc. verbunden und kann schwer als isoliertes Politikfeld dargestellt werden. Ebenso wenig können ihre Ziele ohne Rücksicht auf alle anderen Bereiche gesetzt werden. Selbst Grenzen erlauben keinen isolierten Umgang mit der Energiethematik. Die nationale und die internationale Ebene interagieren stark miteinander und lassen ein gewisses Interdependenzverhältnis zwischen Staaten erkennen.

Wie alle anderen Felder der Politik[10] setzt die Energiepolitik bestimmte Ziele als Grundlage für die Definition ihrer eigenen Tätigkeit voraus. Darunter lassen sich im Allgemeinen folgende Richtlinien erkennen. (1) Die allgemeine Sicherungslage für die Grundversorgung mit Energie, indem sich Anbieter und Nachfrager auf einer geregelten Handelsplattform treffen können (Pearson 1989, S.2). (2) Der Handel mit Strom oder energetischen Ressourcen wird im Allgemeinen als politischer und ökonomischer Prozess durch die Politik reguliert. Die Analyse solcher *Policies* befasst sich insbesondere in der Politikwissenschaft mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen dieses Handelns (Schubert und Bandelow 2003, S.3). In der politikwissenschaftlichen Analyse sind drei Elemente konzeptionell zu differenzieren. Der Begriff *Policy* bezeichnet die Analyse konkreter politischer Inhalte, welche sich durch Äußerungen wie politische Aufgaben, Ziele und Maßnahmen definieren lässt. *Polity* bezieht sich auf das politische System als solches und seine Elemente wie Institutionen, Verfassung, und Normen. Und zuletzt umfasst der Aspekt der *Politics* die politischen Prozesse, deren Erscheinungsformen sich als Interessen, Konflikte und Kämpfe darstellen (Böhret, Jann und Kronenwert 1988, S. 7).

Für diesen Artikel spielen die politischen Prozesse sowie ihre Auswirkungen für den Energiemarkt der EE insbesondere im Strombereich eine zentrale Rolle. Diese Energiequellen benötigen für ihre Einführung bestimmte Rahmenbedingungen, die durch ökonomische, politische, infrastrukturelle sowie regulatorische Aspekte definiert werden und ein Szenario bilden, das bereits durch unterschiedliche Akteure geformt ist. Diese Prozesse mit all ihren Auseinandersetzungen und Abkommen bis zur Politikformulierung finden in der sogenannten *Policy*-Arena statt, in der die Erneuerbare Energiepolitik und die allgemeine Energie- und Klimapolitik begrifflich gleichgesetzt, aber in ihrem konzeptionellen Inhalt unterschieden werden (Prittwitz 1994, S. 36-48; Windhoff-Héritier 1987, S. 47-52).

MW und 1.890 MW mit einer Erhöhungsprojektion von 750 MW. Außerdem gibt es zwei weitere ähnliche Projekte zwischen Argentinien und Brasilien mit 2.200 MW (Zentral Garabi – Panambi), Argentinien und Paraguay mit 2900 MW (Zentral Corpus Christi), sowie Erweiterungen der sich bereits im Betrieb befindlichen Anlagen.

[10] Danyel Reiche definiert den Bereich der Erneuerbaren Energien als ein eigenständiges Politikfeld (Reiche 2004, S. 85).

Die Beziehungen zwischen den Akteuren können über mehrere Kommunikationskanäle stattfinden. Abhängig von ihren politischen und ökonomischen Interessen, Positionen und Präferenzen bestimmen die institutionellen sowie inhaltlichen Aspekte der Policies die Leitlinien der internen nationalen Debatte. Hiermit ist zugleich zu verstehen, dass die Energiepolitik nicht von einzelnen Akteuren, wie beispielsweise einer Regierung, allein gestaltet wird, sondern vielmehr von einem aus mehreren, zum großen Teil heterogenen Gruppen und Personen zusammengesetzten Mix von Players, den Sabatier als Policy-Subsystem beschreibt (Mayntz und Scharpf 1995, S. 9-38; Sabatier 1993). Dabei spielen die nicht staatlichen Akteure eine immer wichtigere Rolle und können dadurch einen immer wachsenden Einfluss in der Gestaltung des *Policy* -Entstehungsprozesses ausüben.

5. Die Stromerzeugung und die Nicht Konventionellen Erneuerbaren Energiequellen

Bis 2013 haben einige Länder Südamerikas gewisse Fortschritte gemacht. Argentinien hat die Photovoltaik- und Windenergie als Alternativen in ihren Energiemix eingeführt; jedoch verlor die Wasserkraft 20% ihres Anteils seit 2002. Argentinien hat einen Elektrizitätskonsum von 129.477 GWh und eine installierte Erzeugungskapazität von 31.072 MW und gewann bis Ende 2013 gut 30% seiner Stromerzeugung aus EE fast vollständig aus Wasserkraft (Cammesa 2013, S. 30-33). Die NKEE haben zwar an Bedeutung gewonnen, dennoch blieben diese ohne eine klare Entwicklungsperspektive, denn die regulatorischen Hindernisse sowie die kurze Laufzeit von Stromlieferverträgen machen jede Initiative aus dem Privatsektor unrentabel (Helmke 2009, S. 18). Die von 2007 bis 2015 amtierende argentinische Präsidentin Cristina Fernández de Kirchner regierte mit einer staatszentriert geprägten Wirtschaftspolitik, die im Zusammenhang mit den gewöhnlichen Korruptionsaffären und dem zyklischen Lauf der Ökonomie ein schwieriges Umfeld für die Entwicklung von EE-Projekten darstellte. Argentinien wird ein sehr hohes EE-Potenzial zugeschrieben. Mit über 40 Mio. Einwohnern und einer CO2-Emissionrate von 166,61 MT pro Jahr zeigt sich dieses Land als eines der energieintensivsten Länder Südamerikas.

Brasilien ist seinerseits mit einem Elektrizitätskonsum von 592.801,8 GWh, einer Erzeugungskapazität von 126.743 MW und einer Bevölkerung von über 193 Mio. Einwohnern das Land mit dem größten Energiekonsum und der größten Energieproduktion Südamerikas. In Brasilien sind die Ölreserven von besonderer Bedeutung, denn dort sollen sich angeblich die drittgrößten Ölreserven der Welt befinden. Nichtdestotrotz haben die EE einen Anteil von knapp 42,4% am Energiemix des Landes; dabei ist der Windenergieanteil allein im letzten Jahr um 87% gestiegen und erreicht knapp 1% der nationalen Stromerzeugung (EPE und MME 2014, S. 43-44). Die Regierung von Dilma Rousseff plante bis zum Jahr 2020 die Prozentanteile des Energiemix zu variieren. Die Hydroelektrizität sollte gegenüber der auf Ethanol basierten Energie Terrain verlieren, aber im Allgemeinen sollten bis zu diesem Jahr 16% der Stromerzeugung aus EE (ohne große Wasserkraftwerke) gewonnen werden. Die Wirtschaft Brasiliens befindet sich derzeit (2016) in einer schlechten Verfassung, aber aufgrund ihrer Größe spielt sie dennoch eine zentrale Rolle bei der Führung des südamerikanischen Regionalmarktes. Somit spielt Brasilien auch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des EE-Marktes in der

Region. Brasilien registrierte bis zum Jahr 2009 eine jährliche CO2-Emissionsrate von 337,8 MT, mehr als doppelt so viel wie Argentinien.

Anderes als Argentinien und Brasilien hat Chile aufgrund seiner geringeren Wirtschaftsleistung keine besondere Bedeutung für die regionalen CO2-Emissionen. Dieses Land hat eine Bevölkerung von gut 17 Mio. Einwohnern mit einem Konsum von 69.897 GWh und installierter Erzeugungskapazität von 19.504,8 MW (CNE 2015, S. 2-8). Aber im Gegensatz zu Brasilien und Argentinien verfügt Chile über kaum eigene Ressourcen an fossilen Energieträgern. Dies ist auch der Grund dafür, dass die Energie in Chile die teuerste in Südamerika ist. Deshalb ist die Grundlage für die Einführung von EE aus dieser Perspektive sehr günstig. Außerdem erlaubt die Stärke der staatlichen Institutionen eine strategische langfristige Energiepolitik. Die Regierung des Präsidenten Sebastián Piñera (2010 bis 2014) verkündete in ihrer Energie-Agenda eine Erhöhung des NKEE Anteils in der Stromerzeugung von 5% im Jahr 2012 auf 15% bis zum Jahr 2024. Außerdem sollten die weiteren Investitionen in Elektrizitätswerke für Wasserkraft dafür sorgen, dass sich ihr jetziger Anteil an der Stromerzeugung von 33,6% auf 48% erhöhen kann. Für die erfolgreiche Umsetzung dieser Agenda sind indirekte Subventionen vorgesehen. Bislang waren Subventionen auf dem Energiemarkt angesichts eines starken neoliberalen Wirtschaftsmodells so gut wie inexistent.

5.1 Die NKEE in Argentinien

Die NKEE in der Bundesrepublik Argentinien wurden gesetzlich erst im Jahr 1999 in der nationalen Strategie berücksichtigt. Durch das Projekt für erneuerbare Energien in den ländlichen Märkten PERMER (*Proyecto de Energía Renovable en Mercados Rurales Dispersos*)[11] wurden die Windkraft-, Solar- und Mikroturbinentechnologien unterstützt. Dieses Projekt ist heute immer noch in Betrieb und legte die Grundsteine für die Nutzung nicht konventioneller erneuerbaren Energien (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 12). Seitdem wurden unterschiedliche Projekte durchgeführt, die den umweltfreundlichen Technologien ermöglicht haben, sich im nationalen Energiemix auszuwirken. Inzwischen informieren die offiziellen nationalen Berichte über ihren Beitrag, doch bleibt ihre prozentuale Beteiligung am nationalen Energiemix bis jetzt ohne große Bedeutung. Spätere Impulse auf politischer und ökonomischer Ebene kamen hinzu, um das erste Projekt zu ergänzen. Diese werden in den folgenden Punkten dargestellt.

Der Anteil der NKEE im Energiemix für die Stromerzeugung betrug ca. 1,2% für das Jahr 2013. Dabei werden nur die Wasserkraftwerke eingerechnet, die gleich oder kleiner als 30 MWh sind. Bei der thermoelektrischen Stromerzeugung wirken die Biomasse, Biogas und Biodiesel mit. Die folgende Tabelle zeigt die Stromerzeugung in Argentinien nach NKEE Quelle. Zusammen mit der Grafik liefern sie einen Überblick über ihre gegenwärtige Partizipation im nationalen Energiemix und ihre allgemeine Bedeutung für die Stromerzeugung.

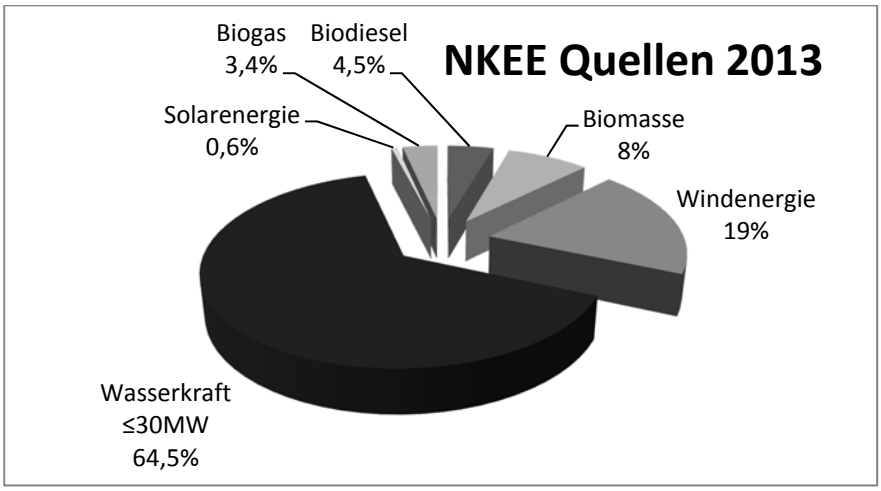
[11] Die Finanzierung des Projektes wurde von der Internationalen Bank für Wiederaufbau BIRF (30 Mio. US$), der Globalen Umweltfazilität (*Global Environment Facility*, GEF) (10 Mio. US$), einem speziellen Fonds für die ländliche Entwicklung FEDEI und dem Bildungsministerium Argentiniens gestellt. Ursprünglich war das Projekt für 87.000 Personen und 2.000 öffentliche Institutionen gedacht. Die Implementierung erfolgt durch die Zusammenarbeit zwischen den Provinzregierungen und der Zentralregierung. Dieses Projekt soll dazu führen, auch private Investoren anzuziehen und dem energetischen Sektor einen weiteren Impuls zu geben (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 12).

Tabelle 1: Stromerzeugung in Argentinien nach NKEE Quelle, 2013.

Energiequelle	Biodiesel	Biomasse	Windenergie	Wasserkraft <=30MW	Solarenergie	Biogas	Total
GW/Std.	2,2	133,9	447	895,8	15	108,5	1602,4

Quelle: Jährlicher Bericht des MEM (2014).

Grafik 1: Stromerzeugung in Argentinien nach NKEE Quelle in Prozent



Quelle: Jährlicher Bericht des MEM (2014).

5.1.1 Potential

Eine der wichtigsten Charakteristika Argentiniens ist die große territoriale Ausdehnung von Ost nach West und insbesondere von Norden nach Süden. Gerade diese Besonderheit begründet gemeinsam mit der geographischen Morphologie des Landes die Potenziale der unterschiedlichen erneuerbaren Energiequellen. Je nach Energieregion sind die verfügbaren Ressourcen für die Stromerzeugung diverser Natur. In den nördlichen Regionen NOA, NEA, Cuyo, den nordandinen Teil von Comahue sowie in Patagonien ist die Technologie für Solarenergie am besten einzusetzen. Für die Windkraft gibt es günstige Konditionen in den Regionen von Cuyo, Centro, Comahue, Buenos Aires und Patagonien. Die Biomasse ergibt sich in den größten Teil des argentinischen Territoriums und zwar in den Regionen NOA, NEA, Cuyo, Litoral, Buenos Aires, Centro und Comahue. Die Biotreibstoffe werden vorwiegend im östlichen Teil des Landes, in den Regionen von Centro, Litoral und Buenos Aires aufgebaut. Die kleine Wasserkrafterzeugung durch die fluvialen Ressourcen konzentriert sich in den Anden-Regionen des Südens: Comahue und Patagonien; die Geothermie in Comahue und das Biogas bis jetzt nur im Großraum Buenos Aires.

Nach den Projektionen der Energiebehörde Argentiniens wird bis zum Jahr 2030 mit einem jährlich um 3% wachsenden Stromverbrauch auf 225 TW/h gerechnet.[12] Der Anteil von nicht NKEE an der Stromerzeugung soll auf 10% des nationalen Energiemix steigen. Dafür werden sich die Anteile nach Erzeugungsquelle deutlich ändern müssen. Die fossilen Brennstoffe sollen auf 22% sinken und die Kernkraft auf 21% ansteigen.

[12] 1 TW/Std = 1 Mio. MWh d.h. der Verbrauch von 225 TW/Std ist gleich zu 225 Mio. MWh.

Unter den NKEE zeigt die Windenergie besonders gute Entwicklungspotenziale. Bis zum Jahr 2020 besteht Potenzial für die Installation von 6.000 MW/h. Nach Schätzung des deutschen Unternehmens Siemens wird in Argentinien bis 2017 eine zusätzliche Nachfrage nach Windkraftanlagen von ca. 250 Mio. Euro pro Jahr entstehen. Nach dem Bericht des Kompetenzzentrums für Umwelt und Erneuerbare Energien bei der Deutsch-Argentinischen IHK ist das Entwicklungspotenzial von Windkraft äußerst interessant: „Mit Auslastungsgraden von über 45% bei Windgeschwindigkeiten von durchschnittlich 9 bis 12 Metern pro Sekunde befinden sich in Argentinien die weltweit am besten geeigneten Flächen für die Windkraft“ (Moses 2012, S. 1).

Die solare Alternative bietet sich aufgrund einer sehr hohen Sonnenstrahlung von 5 KWh/m²-Tag[13] im nordwestlichen Streifen des Territoriums in den Provinzen von Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja und San Juan an. Die höchste Sonnenstrahlung mit bis zu 7,5 KWh/m²-Tag wird im Gebiet der Hochanden erreicht, doch ist nicht die gesamte Fläche für den Solarkraftwerkbau geeignet. Die Regierungen der Provinzen ziehen diese Ressource für die Energieerzeugung von niedriger Potenz und vor allem für die Warmwasserversorgung in Betracht (Schulen, private Haushalte, öffentliche Gebäude) (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 11-12).

Die Geothermie hat insbesondere für die Stromerzeugung noch keine ausreichende Entwicklung. Bis zum Jahr 2009 befand sich die Behörde SEGEMAR (*Servicio Geológico Minero Argentino*) noch in der Studienphase um die Förderungsmöglichkeiten für die Entwicklung des geothermischen Potenzials zu festzulegen. Bis heute besteht im argentinischen Energiemix kein Anteil dieser Ressource in Bezug auf die Stromerzeugung.

Die Biomasse in Argentinien wird aus Naturstoffen, Residuen und verarbeiteten Stoffen gewonnen. Nach Schätzungen der FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) erhöht sich das totale Biomasseproduktionspotenzial auf 148 Mio. Tonnen jährlich, davon 124 Mio. Tonnen für kommerzielle Zwecke. Das entspricht bei der gegenwärtig im Betrieb befindlichen Technologie einem Potenzial von 422 MW/h für die Stromerzeugung. Einer der häufigsten Naturstoffe ist das Zuckerrohr. Sojabohnen spielen auch eine Rolle im Biomassesektor, doch wird ihr Prozentanteil nicht bekanntgegeben (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 13).

Die kleinen Wasserkraftwerke wurden bis jetzt mit einem Erzeugungspotenzial von über 1.900 GW/h vom argentinischen Energiebundesamt geschätzt, aber nur mit den gegenwärtig im Betrieb befindlichen hydroelektrischen Anlagen. Dies entspricht bis zum Jahr 2016 einer Deckungskapazität der nationalen Nachfrage von 2,2% (SECENE 2008, S. 12).

Trotz des vorhandenen Potenzials gibt es wenige Anreize für die NKEE Investoren. Aufgrund der niedrigen Subventionierung der NKEE waren diese im Gegensatz zu den stark subventionierten konventionellen Stromerzeugern nicht wettbewerbsfähig. Die Regierung von Cristina Fernández de Kirchner kündigte zwar Subventionskürzungen für fossile Brennstoffe an, diese wurden aber nicht umgesetzt. Erst die neue Regierung von Mauricio Macri hat Subventionskürzungen durchgeführt. Damit werden die Investitionen in dem EE Sektor interessanter. Dessen ungeachtet gab es weitere politische Signale wie die Teilverstaatlichung der zu großen Teilen in spanischen Händen befindlichen Ölgesellschaft YPF im Jahr 2012, die mögliche Investoren noch zurückhalten, einen weiteren Schritt zu wagen (Moses 2012, S. 2-3).

[13] Im Allgemeinen zeigt fast 80% des argentinischen Territoriums gute bis sehr gute Sonnenstrahlungswerte. Hier ist man aber nur von den besten Sonnenstrahlungswerten ausgegangen, wobei in den Wintermonaten diese auf weniger als die Hälfte der Sommermonate sinken.

Gerade diese Intervention wurde in der internationalen Presse als besonders negativer Eingriff der argentinischen Regierung dargestellt und löste scharfe Kritik seitens der spanischen Regierung aus, verbunden mit einer harten bilateralen Auseinandersetzung. Diese Situation spiegelt zum Teil die historische Abneigung des privaten Sektors gegenüber Interventionen, denn die staatlichen Interventionen nehmen unberechenbar zu. Daher rührt die sehr niedrige private direkte Investitionsrate vor allem bei den Erzeugungskapazitäten (Helmke 2009, S. 88).

Ein weiterer Faktor, der einer Ausbreitung und Entwicklung der NKEE im Wege steht, ist die zunehmende Devisenknappheit. Dies hat Argentinien oft dazu gezwungen, seine Energiepolitik zu überdenken. Zudem übersteigt die lokale Energienachfrage zunehmend die Energieerzeugung und die Situation für den gesamten Sektor wird aufgrund des erschwerten Zugangs zu Finanzierung für neue Projekte über Auslandskredite ungünstig bleiben (Moses 2012, S. 3).

Die argentinische Produktion von Erdöl und Gas befindet sich seit dem Jahr 2003 im Rückgang. Bis 2013 ist die Ölförderung um 28% und die Förderung von Erdgas um 21% gefallen. Allein bis Mai 2013 sind die jeweiligen Produktionen rückläufig gewesen (Gas: -7,2% und Öl: -4,4%). Um diesen rapiden Rückgang aufzuhalten, hat die argentinische Regierung neue Anreize für Großprojekte zur Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas geschaffen. Unternehmen, die sich verpflichten innerhalb von fünf Jahren mindestens 1 Mrd. US$ zu investieren, dürfen nach Ablauf dieser Frist 20% der Fördermenge steuerfrei exportieren und über die daraus erlösten Devisen frei verfügen. Das schnell wachsende Defizit im Außenhandel mit Energieträgern liegt der Devisenknappheit zugrunde, die seit Ende 2011 Argentiniens Regierung zur Einführung von drastischen Import- und Devisenkontrollen veranlasst hat. Das Defizit im Außenhandel mit Energieträgern hat sich damit gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum fast verfünffacht (Moses 2013, S. 1). Die aktuelle Regierung von Mauricio Macri hat aber im Jahr 2016 die Devisenkontrollen aufgehoben. Erst ab dem folgenden Jahr werden die Folgen dieser Maßnahmen in den offiziellen Nationalberichten zur Wirtschaftsentwicklung zu sehen sein.

Obwohl sich die Situation, wie bereits erwähnt, für den gesamten Energiesektor in Argentinien negativ auswirken wird, bietet sie dennoch einen Vorteil für die NKEE Quellen. Besonders die kleineren Projekte, die zumeist von einer Provinzverwaltung abhängen und deren Finanzierung weniger intensiv ist, als im fossilen Sektor, können der nationalen Strategie für die Stromversorgung der ländlichen Gebiete dienen. Dadurch kann ein Projekt im Bereich der NKEE, zumindest theoretisch, einen weniger mühsamen Weg zum Ziel finden. Die installierte Leistung der NKEE zeigt, inwieweit sich dieser Marktanteil entwickeln konnte.

5.1.2 Installierte Leistung

Da die NKEE in Argentinien durch die unterschiedlichen Initiativen und Impulse unregelmäßige Entwicklungsraten erreichen können, ist eine genauere Vorhersage der Durchsetzung von Projekten sehr schwer zu treffen. Aus diesem Grund soll die Aktualisierung von Daten diesbezüglich jährlich erfolgen. Die installierte Kapazität befindet sich zum großen Teil im Besitz von Kooperativen bzw. lokalen Körperschaften.

Gegenwärtig befinden sich 19 Windkraftwerke in sieben Provinzen im Betrieb (Chubut, La Rioja, Buenos Aires, Santa Cruz, La Pampa, Neuquén und San Juan); bis zum Jahr 2013

betrug die installierte Leistung 423,4 MW (MIN.RR.EE 2012, S.3). Im Bereich der Solarenergie ist die Photovoltaik die bislang bewährteste Alternative. In der Provinz von San Juan gibt es zwei Solarparks. Der erste befindet sich in Händen des provinziellen Energieunternehmens EPSE (*Empresa Provincial de Energía*). Dieses verfügt über eine installierte Leistung von 1,2 MW. Der zweite Park hat bislang 5 MW von insgesamt 20 MW geplanter Leistung erreicht. Die restlichen 15 MW sind noch im Bau. In diesem Sinne plant das chinesische Unternehmen „SKY Solar" mit den lokalen Energieunternehmen EPSE und ENARSA den Bau von weiteren 20 MW Solaranlagen (MIN.RR.EE 2012, S. 5).

Die kleinen Wasserkraftwerke versorgen mit Strom, abhängig von ihrer Leistung, sowohl das Gesamtnetz als auch Schulen, privaten Haushalte etc., in ländlichen Gebieten, die nicht an das Gesamtnetz angeschlossen sind. In Argentinien gibt es zurzeit 32 Wasserkraftwerke mit einer gesamten operativen installierten Leistung von 428 MW. Davon sind 75% kleiner als 20 MW Leistung. Die höchste Konzentration von kleinen Wasserkraftwerken befindet sich heute in der Provinz von Córdoba. Die installierte Leistung könnte sich in den kommenden drei Jahren nach Berechnungen des Staatssekretariats für Energie mehr als verdoppeln und dafür wurden über 100 Projekte für diese Energiequelle als durchführbar erklärt. Bis Ende 2013 sollten die 440 MW an installierter Leistung erreicht werden (MIN.RR.EE 2012, S. 5-6). Auf Biomasse entfiel bis zum Ende des Jahres 2012 eine installierte Leistung von 120 MW und diese sollte bis Ende 2013 durch zusätzliche acht Projekte noch um 82 MW erhöht werden (MIN.RR.EE 2012, S. 7; REEEP, SECENE und FB 2009, S. 10-19).

5.1.3 Gesetzlicher Rahmen

Der gesetzliche Rahmen, welcher die Entwicklung des erneuerbaren Energiemarktes ermöglicht, geht auf mehrere Gesetze und Programme zurück, die Schritt für Schritt für die neuen Technologien Terrain gewannen. Diese wurden im Rahmen politischer Auseinandersetzungen geschaffen und die Ergebnisse werden in diesem Punkt dargestellt. Entsprechend der administrativen Struktur des Landes vollzog sich dieser Prozess auf unterschiedlichen Ebenen. In diesem Artikel wird in erster Linie die nationale Ebene analysiert. Auch wenn die regionale Ebene mitberücksichtigt wird, wird aber in der gesamten Darstellung eine sekundäre Rolle spielen.

5.1.3.1 Die nationale Ebene

Das erste Gesetz zur Unterstützung und Förderung der NKEE war das Gesetz N°25.019 zur „Förderung von Wind- und Solarenergie" (*Promoción de Energia Solar Fotovoltaica y Eolica*), verabschiedet am 19. Oktober 1998. Gemäß der Artikel N°3 und N°5 können Investoren für einen Zeitraum von 15 Jahren eine zusätzliche staatliche Subvention von ARS $ 0,015 pro KWh und Steuererleichterungen bei Investitionen in die Einspeisung von Windenergie in das öffentliche Stromnetz erhalten. Im Fall von Photovoltaik-Energie gibt es eine zusätzliche Vergütung in Höhe von ARS $ 0,9 pro KWh. Im Grunde genommen bietet dieses Gesetz die Möglichkeit, alle NKEE Quellen zu unterstützen. Hierzu definiert der Artikel N°5 die Befugnis des Energiebundesamtes (im Zusammenhang und konform mit dem Gesetz N°24.065, Art. N°70), dem Endpreis von Strom eine Belastung von bis zu ARS $ 0,3 pro MWh für die Bildung eines EE-Treuehandfonds (*Fondo Fiduciario de Energias Renovables*)

hinzuzufügen. Aus diesem Fonds sollen die staatlichen Vergütungen finanziert werden. Ferner wurden durch dieses Gesetz die Provinzen, die das regionale Steuerregime verwalten, dazu aufgefordert, jegliche steuerliche Barrieren für die Einführung von Wind- und Solarenergie aufzuheben (INFOLEG 1998/Ley 25.019).

Eine Ergänzung des ersten großen gesetzlichen Schrittes bildete das Gesetz N°26.093, bekannt als Biokraftstoffengesetz (*Ley de Biocombustibles*). Ziel dieses Gesetzes war die gezielte Förderung und Regulierung der Produktion und der nachhaltigen Anwendung von Biokraftstoffen. Die Geltungsdauer dieses Gesetzes wurde in seinem Artikel N°1 zunächst auf eine Periode von 15 Jahren begrenzt. Diese kann nach Ablauf der ursprünglichen Periode von der Regierung verlängert werden. Zusätzlich wurde die nationale Beratungskommission (*Comisión Nacional Asesora*) für die Umsetzung des Gesetzes und das entsprechende EE Marktsegment ins Leben gerufen. Zu den im Artikel N°5 definierten Biokraftstoffen zählen das Bioethanol, Biodiesel und Biogas, die aus land- und viehwirtschaftlichen Rückständen sowie biologischen Abfallstoffen gewonnen werden. Der Mindestanteil von Biokraftstoffen an der Endmischung von Biodiesel und Benzin beträgt 5%. Dieser Anteil versteht sich als verpflichtend ab Mitte des Jahres 2010. Besondere Aufmerksamkeit verdient Artikel N°12, in dem sich der Staat verpflichtet, Biokraftstoffe in den Betrieben des öffentlichen Dienstes einzusetzen (INFOLEG 2006a/ Ley 26.093). Der Anteil wurde im Jahr 2010 per Dekret N°554 und N°828 auf 7% erhöht (Flexor/Martins/Recalde 2012, S. 79).[14]

Am 27. Dezember 2006 wurde das Gesetz N°26.190 verabschiedet. Das Gesetz mit dem Titel „Nationales Förderungsprogramm für den Einsatz Erneuerbarer Energiequellen in der Stromerzeugung“ (*Regimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica*) definierte in seinem ersten Artikel die Förderung der NKEE in den Bereichen Erzeugung, Forschung, technologische Entwicklung sowie Herstellung von Ausrüstung für die Stromerzeugung auf NKEE Basis. In diesem Sinn kam dieses Gesetz zu Ergänzung des bis dahin gültigen Gesetzes N°25.019. Gleich im Artikel N°2 wird als Grundziel der zeitliche Horizont definiert. Bis zum Jahr 2016 soll der Prozentanteil der NKEE am argentinischen Energiemix auf 8% steigen. Das bedeutet eine Frist von zehn Jahren um das Ziel zu erreichen (INFOLEG 2006b/Ley 26.190). Mit diesem Gesetz wurde das Programm GENREN[15] ins Leben gerufen (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 20-23).

Ein anderer gesetzlicher Impuls für die Diversifizierung des argentinischen Energiemixes war das Gesetz N°26.123 vom 24. August 2006. Dieses Gesetz bildet die Grundlage für die Förderung der Erforschung und Nutzung der Energiegewinnung auf Wasserstoffbasis. Allerdings sieht es nicht nur die EE, sondern auch fossile Rohstoffe für den Prozess vor. Aus diesem Grund wird dieses Gesetzt hier nicht berücksichtig (INFOLEG 2006c/ Ley 26.123).

[14] Es besteht der Wille der argentinischen Regierung, den Bioanteil bei der Kraftstoffmischung bis auf 10% zu erhöhen (INAI 2012, Bulletin N°115). Die Möglichkeit erweist sich als sehr wahrscheinlich, denn nach der Unterbrechung des Biokraftstoff-Exportes nach Spanien besteht ein Überhang von bis zu 65% der installierten Kapazität in Argentinien. Dieser könnte vom internen Markt aufgenommen werden (INAI 2013, Bulletin N°130).

[15] GENREN: Ausschreibung für Stromerzeugung aus NKEE der Republik Argentinien. Die Ausschreibung galt für Projekte, die dazu beitragen konnten, das Ziel, in 15 Jahren 8% des Stroms aus NKEE zu erzeugen, zu erreichen. Die Umsetzung des Projekts wurde von ENARSA (*Energía Argentina SA*) übernommen. Diese Körperschaft erhielt Verträge für die Kommerzialisierung des Stroms für die ersten 15 Jahre.

Fast zwei Jahre später, am 02.01.2008, wurde das Gesetz N°26.334 durch das Gesetz N°26.093 ergänzt. Der Grundkern dieses neuen Impulses war die spezielle Förderung der Bioethanol-Produktion, um die nationale Nachfrage decken zu können, sowie einen Überschuss, wenn vorhanden, exportieren zu können. In diesem Gesetz wurden besonders die Zuckerrohrproduzenten berücksichtig und gefördert (INFOLEG 2008/Ley 26.334).

5.1.3.2 Gesetze auf regionaler Ebene

Unter der regionalen Ebene wird hier die Zuständigkeit der Provinzen verstanden. Auf dieser Ebene existieren sowohl Gesetze, die das Gesetz N°26.190 als Grundlage haben, als auch andere, die schon vor seiner Erlassung in den jeweiligen Provinzen in Kraft getreten waren. Der Umfang der Gesetze in den Provinzen bezüglich der Förderung von EE variiert von Region zur Region. Da aber für den vorliegenden Beitrag die Rolle dieser Ebene nur von begrenzter Bedeutung ist, wird nicht auf jedes einzelne Gesetz eingegangen, sondern es bleibt bei einer allgemeinen Darstellung.

Die erste Provinz, die eine solche Gesetzesinitiative offiziell erlassen hat, war Córdoba mit dem Gesetz N°8.810 im Jahr 1999, welches die Stromerzeugung aus EE zur höchsten Priorität der Provinz erklärte. Zwei Jahre später folgte ihr die Provinz von Buenos Aires, mit dem Gesetz N °12.603. Außerdem erweiterte diese im Jahr 2003 den Umfang des gesetzlichen Rahmens für die Unterstützung der EE durch das Gesetz N°13.059. Dieses verpflichtet jedes Wohnbauprojekt, die Normen des Argentinischen Instituts für Standardisierung und Zertifizierung IRAM (*Insituto Argentino de Normalización y Certificación*) umzusetzen. Die Normen fordern außer thermischer Isolierung der Struktur die Benutzung von thermosolarer Technologie für Heizung und warmes Wasser. Diese Regelung gilt für alle öffentlichen Gebäude und Wohnhäuser, die über keinen Anschluss an das öffentliche Gas-Netz verfügen (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 23-4). Die Provinzen von La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén und Santa Cruz erließen ihrerseits für die Unterstützung des Gesetzes N°26.190 jeweils die entsprechenden Gesetze N°2.380/2007, N°7.822/2008, N°4.439/2008, N°2.396/2008 und N°2.796/2005, welche die EE zum regionalen Interesse erklärten (REEEP, SECENE und FB 2009, S. 24).

Neben diesem gesetzlichen Rahmen sind auch die Gesetze, die spezifisch auf die Förderung einer EE Quelle abzielen, zu betrachten. Die Provinz von Chubut erließ im Jahr 2008 das Gesetz N°4.389 zur Förderung der Windenergie, die von Rio Negro hat seit 2004 ein Fördergesetz für kleine Wasserkraftanlagen (Helmke 2009, S. 97-98). Es gibt eine Reihe von Regulierungsrahmen für die Förderung der EE auf regionaler Ebene. Manche bilden diesbezüglich die gesetzliche Struktur für die kommunale Ebene. Jede Provinzregierung hat in diesem Sinn die Ausnutzung der Naturressourcen geregelt, die mehrheitlich in den entsprechenden Regionen vorhanden sind. Daher ergeben sich unterschiedliche Schwerpunkte bei den Regulierungen.

5.2 Die NKEE in Brasilien

In Brasilien wurden die NKEE erstmals im Jahr 2001 durch das Programm zur Förderung alternativer elektrischer Energiequellen PROINFA (*Programa de Incentivo ás Fontes Alternativas de Energia Elétrica*) gefördert, welches ein Jahr später durch das Gesetz N° 10.438 geregelt wurde. Insbesondere wurden in diesem Gesetz diejenigen Nicht-Konventionellen Energie-

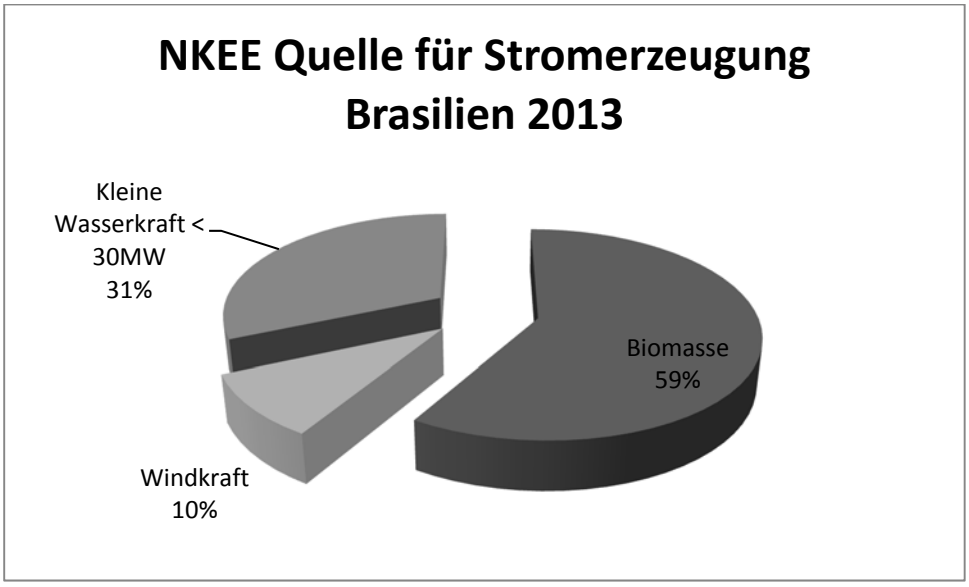
quellen für die Stromerzeugung vorgesehen, die anhand des nationalen Potentials und der vorhandenen Erzeugungstechnologien in den Energiemix einzuführen waren, darunter kleine Wasserkraftanlagen, Biomasse und Windkraft. Die Diversifizierung des Energiemix für die Stromerzeugung ist eines der erreichten Ziele des Programms. Dabei blieb der Anteil besonders von Solar und Windkraft bis heute immer noch verschwindend gering, obwohl im Jahr 2012 der Windkraftsektor eine Expansion von 87% gegenüber dem Vorjahr zeigte (MME 2013, S.8). Brasilien ist eines der Länder mit der höchsten Verbrauchsrate an Strom aus erneuerbaren Energiequellen (REN21 2013, S. 23), die im Jahr 2012 um weitere 4,2% stieg. Brasilien bietet einen großen Raum für die Expansion der NKEE. Insgesamt entspricht der Anteil der NKEE 11,2% der gesamten Stromerzeugung des Landes. Der Hauptanteil wird von Biomasse erzeugt, gefolgt von kleinen Wasserkraftwerken und Windenergie mit jeweils 6,0%, 4,3% und 0,9% (MME 2013, S. 8; CCEE 2013, S. 5). Die folgende Tabelle und Grafik liefern einen Überblick über ihren gegenwärtigen Anteil am nationalen Energiemix und ihre allgemeine Bedeutung in der Stromerzeugung.

Tabelle 2: Stromerzeugung in Brasilien nach NKEE Quelle, 2013.[16]

Energie-quelle	Biomasse	Windenergie	Wasserkraft ≤30MW	Total
GWh	39679	6579	21376	67634

Quelle: MME 2014, S. 8; CCEE 2014, S. 5.

Grafik 2: Stromerzeugung in Brasilien nach NKEE Quelle in Prozent



Quelle: MME 2014, S. 8; CCEE 2014, S. 5.

[16] Der Anteil der kleinen Wasserkraftwerke und der Biomasse an dem elektrischen Energiemix werden in den angegebenen Datenquellen nicht explizit dargestellt. Die Prozentanteile sowie die Mengen entsprechen eigenen Berechnungen.

5.2.1 Potential

Brasilien ist das größte Land Südamerikas und das fünftgrößte der Welt. Die Wasserreserven gehören zu den Umfangreichsten der Welt. Im Jahr 2012 belegte Brasilien mit 8,5% der weltweiten hydroelektrischen installierten Leistung den zweiten Platz nach China. Das Land schuf in demselben Jahr 1,86 GW an neuer Wasserkraft-Leistung, darunter 394 MW von kleinen Wasserkraftwerken (REN21 2013, S. 39-40). Diese Ressourcen verteilen sich aufgrund der enormen geographischen Dimensionen und der territorialen Ausdehnung von Norden bis Süden und von Osten bis Westen. Das Potential für die Ausbeutung erneuerbarer Ressourcen differenziert sich auch je nach Region, wobei die Ressource Wasser im ganzen Land verfügbar ist. Die Amazonasregion ist noch frei von großen Wasserkraftwerken. In welcher Energieregion des Landes weitere Projekte zur Stromerzeugung durchgeführt werden, wird ebenso durch die geographische Lage der Stromnachfrage bestimmt. Kleine Wasserkraftwerke befinden sich in allen Energieregionen. Der Norden verfügt über kaum solche Anlagen, da er aufgrund seiner geringen Siedlungsdichte kaum Stromnachfrage aufweist. Die Windkraftparks konzentrieren sich mehrheitlich in der nordöstlichen Energieregion, dennoch gibt es sie in geringerer Konzentration auch in der südlichen Energieregion. Thermoelektrische Kraftwerke mit Ausnahme der nördlichen Region sind in allen Energieregionen zu finden, dennoch konzentrieren sie sich mehrheitlich in den nordöstlichen und südöstlichen Energieregionen.

Nach Berichten des nationalen Zentrums für kleine Wasserkraftwerke CERPCH (*Centro Nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas*) entspricht das hydroelektrische Potential in Brasilien ca. 260 GW (oder 2267,6 TWh). Die Becken mit dem größten Potential sind die der Flüsse Amazonas und Paraná. Zu ersterem gehören die Unterbecken des Xinguflusses mit 12,7% der national registrierten Wasserressourcen. Weitere Unterbecken des Amazonas mit großem hydroelektrischem Potential sind die am Tapajófluss, die am Madeirafluss und die am Negrofluss. Aus dem Becken des Tocatins formieren sich die Unterbecken des Itacaiunasflusses und viele andere kleinere mit einem Gesamtvolumen von 6,1% der registrierten Wasserressourcen. In den Becken von San Francisco befindet sich unter anderem das Unterbecken des Moxotóflusses mit 9,9% der registrierten Wasserressourcen. Das zweitgrößte Becken Brasiliens ist das des Paraná, das auch mehrere Unterbecken besitzt. Dabei sind die wichtigsten die des Paraná und des Paranapanema mit 8,1% der registrierten Wasserressourcen (CERPCH 2013).[17]

Das Windkraftpotential in Brasilien entspricht nach Angaben des brasilianischen nationalen Windatlas 143 GW mit einer durchschnittlichen Windgeschwindigkeit von mehr als 7 m/s für eine Höhe von 50 Metern. Dies sind Konditionen, die zu einer maximalen jährlichen Leistung von 272,2 TWh führen könnten. Nach Energieregion variieren die Potentiale, denn im Norden beispielsweise kann die Leistung 12,84 GW und eine jährliche Leistung von 26,45 TWh erreichen. Im Nordosten, besonders in den Bundestaaten von Ceará, Pauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco und Bahía, sind diese durchschnittlichen Werte deutlich höher, mit jeweils 75,05 GW und 144,29 TWh. Die mittelwestlichen Regionen mit jeweils 3,08 GW und 5,42 TWh besitzen das niedrigste Potential landesweit. In der südöstlichen Energieregion erreichen diese

[17] Ein detaillierter Überblick über den Bericht zu den registrierten Wasserressourcen ist unter http://www.cerpch.unifei.edu.br/hidraulica.php (zuletzt geprüft am 5.11.2013) verfügbar.

Werte 29,74 GW und 54,03 TWh. In der Energieregion Süd, insbesondere im Bundestaat Rio Grande do Sul, kann die Leistung bis 22,76 GW bzw. bis 41,11 TWh erreichen. Der Windatlas präsentiert Werte zwischen 6 und 8,5 m/s Windgeschwindigkeit mit den im brasilianischen Markt verfügbaren Technologien (Camargo do Amarante/Brower/Zack/Leite de Sá 2001, S. 42-43). Von diesem Potential ist nicht alles wirtschaftlich realisierbar, sondern mit bis zu 70 GW knapp die Hälfte des gesamten Potentials (Winrock International 2002, S. 72).

Die Biomasse spielt in Brasilien eine sehr wichtige Rolle. Ihr Anteil an der Stromerzeugung erreichte im Jahr 2012 6% des nationalen Energiemix und sie repräsentierte 54% der Stromerzeugung aus NKEE (CCEE 2013, S. 5). Seit den 1970er Jahren mit dem Plan für die Einführung von Biobrennstoffen wurde auch die Biomasse in den primären Energiemix mit einbezogen. Die Biobrennstoffe basieren im Prinzip auf Zuckerrohralkohol für die Automobilindustrie. Es war der erste Schritt, erneuerbare Brennstoffe massiv in den Binnenmarkt zu bringen (Flexor/Kato/Recalde 2012, S. 76). Heutzutage wird die Biomasse aus unterschiedlichen Quellen gewonnen, aber die wichtigste bleibt der Zuckerrohralkohol. Dieser war bis 2013 für 54% des Biomasseanteils und 15% des primären Energiemix verantwortlich. Auf Holz entfielen 32,4% der Biomasse und 9,1% des primären Energiemix. Andere Quellen wie Holzabfall, Bleichen (Lixívia) und Bioabfälle im Allgemeinen trugen jeweils 12,8% und 3,6% zur Biomasseenergie bei (CCEE 2013, S. 16). Die Biomasse dient grundsätzlich zur Stromerzeugung grundsätzlich in den thermoelektrischen Kraftwerken. Das Zuckerrohr als wichtigster Stoff wird in den folgenden Bundestaaten Brasiliens angebaut: Pernambuco, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia, Sergipe, Maranhão, Pauí und Ceará in der nordöstlichen Energieregion. Die zweitgrößte Konzentration der thermoelektrischen Stromerzeugung befindet sich auch in dieser Region. In der nördlichen Region sind die Bundestaaten von Amazonas, Togantins und Pará diejenigen, die Zuckerrohr anbauen. In der südlichen Hälfte des Landes wird am meistens Zuckerohr angebaut. In der südlichen Region im Bundesstaat von Paraná und in der mittelwestlichen Energieregion in den Busdesstaaten Mato Grosso, Goias und Mato Grosso do Sul sowie in der südöstlichen Energieregion in den Bundesstaaten von Rio de Janeiro, Espíritu Santo, Minas Gerais und insbesondere in São Paulo befinden sich die größten Zuckerrohr-Plantagen Brasiliens. In diesem Bundesstaat ist auch die größte Konzentration thermoelektrischer Kraftwerken Brasiliens zu finden (CONAB 2011, S. 25-26). Bei dieser Energiequelle ist wichtig zu beachten, dass die gesamte produktive Verfügbarkeit aufgrund der Erntedauer auf 218 Tage im Jahr begrenzt ist (CONAB 2011, S. 14).

Die auf Solarenergie basierende Stromerzeugung ist in Brasilien äußerst gering. Die hohen notwendigen Investitionskosten und die in riesigem Ausmaß verfügbaren Wasserressourcen machen diese Energiequelle zu einer nicht wettbewerbsfähigen Alternative für den brasilianischen Energiemarkt. Dennoch wurde auf Vorschlag des strategischen Führungszentrums CGEE (*Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*) die Möglichkeit in Betracht gezogen, eine eigene Solarindustrie zu entwickeln. Dieser strategische Schritt sollte der Positionierung des Landes als Vorreiter für erneuerbare Energie in der Region dienen. Eine offizielle Äußerung der letzten zwei Regierungen gibt es diesbezüglich noch nicht (CGEE 2010, S. 11-36). In Brasilien erreicht die Sonneneinstrahlung insbesondere in der nordöstlichen Energieregion hohe Werte von 6,5 kWh/m² pro Tag. Die klimatischen Charakteristika in dieser Region ergeben sogar bessere Sonneneinstrahlungswerte als in vielen europäischen Ländern, in denen schon Solaranlagen gebaut wurden (Goldmann et al. 2009, S. 232-233). Das Potential für

NKEE in Brasilien ist enorm, aber nicht alle Energiequellen sind wirtschaftlich umsetzbar. Die Finanzierung für den weiteren Bau bzw. Einsatz umweltfreundlicher Technologien in der Stromerzeugung wird auch vom brasilianischen Staat berücksichtigt. Selbst wenn die NKEE Quellen bereits einen wichtigen Beitrag im brasilianischen Energiemix leisten, ist ihr Wachstumspotential noch lange nicht ausgeschöpft. Dabei bleibt noch die solare Alternative, die beispielsweise durch Entwicklungsprojekte im Rahmen der Zusammenarbeit mit der deutschen GIZ vorangetrieben werden.[18]

5.2.2 Installierte Leistung

Die territoriale Einteilung Brasiliens für die Organisation der installierten Leistung sieht folgende Regionen vor: Region Nord mit 16.869 MW, Region Nordost mit 22.137 MW, Region Südost mit 42.402 MW, Region Süd mit 29.610 MW und Region Zentrum-West mit 15.923 MW. An der gesamten Energie-Infrastruktur wurde der Anteil der NKEE für das Jahr 2013 wie folgt registriert: Windkraft 1,7%, kleine Wasserkraftwerke 3,7%; Solarenergie ist zwar in Brasilien vorhanden, aber lediglich mit einer installierten Leistung von insgesamt 5 MW, weshalb sie nicht in den nationalen Statistiken berücksichtigt wird. Wichtig dabei ist für die Beobachtung der Entwicklung dieses Sektors die Wachstumsrate der NKEE Quellen. Die installierte Kapazität oder Leistung nahm beispielsweise vom Jahr 2012 auf 2013 bei Windkraft um 16,7% oder 309 MW, bei kleinen Wasserkraftquellen um 8,2% oder 354 MW und bei der Solarenergie um 150% oder 3 MW zu. Somit erhöhte sich die Leistung der jeweiligen Quelle auf 2.202 MW, 4.656 MW und 5 MW (MME 2014, S. 44-45).

5.2.3 Gesetzlicher Rahmen

In diesem Bereich findet man in Brasilien ein großes Förderprogramm für die Einführung von NKEE - das Förderprogramm PROINFA (*Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica*). Dieses wird im Rahmen des Gesetzes Nr. 10.438 vom 26. April 2002 definiert und durch das Gesetz Nr. 10.762 vom 11. November 2003 ergänzt. Gemäß dem ersten Gesetz sind als Erneuerbare Energien die Biomasse, kleine Wasserkraftwerke bis 30 MW und Windenergie zu unterstützen. Andere NKEE kommen in den Gesetztexten nicht vor. Ziel des PROINFA Programms ist nicht nur die Einführung der oben genannten Energiequellen in den Stromerzeugungsmix Brasiliens, sondern auch die Unterstützung der nationalen Industrie in diesem Bereich. Zur Umsetzung dieses Programms wurden weiterhin Dekrete erlassen. Das Dekret Nr. 5.025 vom 30 März 2004 reguliert die erste Phase bezüglich der Berechnung der Transport- und Verteilungskosten.

Das Programm sowie seine gesamte Verwaltungsordnung wurden dem staatlichen Unternehmen für Strom, ELETROBRAS, untergeordnet. Die Kontrolle bzw. Prüfung der Programmumsetzung bezüglich Umweltrichtlinien, Verträgen sowie Vereinbarungen über Kopplungspunkte mit dem Stromnetz, Einhaltung des rechtlichen Rahmens und die Kontrolle des staatlichen Anteils von mindestens 60% bei abgeschlossenen Projekten wurde dem ANEEL (*Agência*

[18] Einen genaueren Blick auf die Zusammenarbeit mit der GIZ ist zu finden unter http://www.giz.de/de/weltweit/392.html zu finden (zuletzt geprüft am 6.11.2013).

Nacional de Energia Elétrica) übertragen. Beide Institutionen sind dem Ministerium für Minen und Energie MME untergeordnet.

5.3 Die NKEE in Chile

Im Allgemeinen sind die NKEE in Chile stark vertreten. Aufgrund des unvorteilhaften energetischen Szenarios wurden seit Anfang des Jahrhunderts im Rahmen der neuen Energiepolitik die nötigen Marktbedingungen geschaffen. Diese neue Marktsituation zog in den letzten Jahrzehnten eine wichtige Zahl an Investoren sowohl aus dem nationalen als auch aus dem internationalen Markt an. Ein wichtiger Faktor, der für eine schnelle Einführung der NKEE sorgte, sind die durchschnittlich hohen Preise für Strom. Daher stießen neue Technologien trotz hoher Einführungskosten auf eine Bereitschaft für ihre Einführung auf dem Markt. Die aktive Rolle des Staats bei der Schaffung von Anreizen für neue Akteure auf dem Markt ergibt sich grundsätzlich durch zwei Hauptwege: Die Verbesserung der Regulierungsrahmen des Strommarkts und die Implementierung neuer Förderinstrumente für Investmentinitiativen. Durch den ersten Weg wurden die individuellen Charakteristiken der NKEE besonderes berücksichtigt, um diese nach den funktionierenden Regeln des Marktes und des Stromsystems möglichst harmonisch einführen zu können. Der zweite Weg fokussierte sich auf die Schaffung eines Projektportfolios, das einen Marktschub insbesondere für die neuen Akteure bedeutete. Dies funktionierte zugleich als ein Aufwärtstrend der gesamten Strommarktentwicklung bezüglich Innovationskosten, um das Vertrauen potentieller Investoren zu gewinnen (CNE und GTZ 2009, S. 71-80).

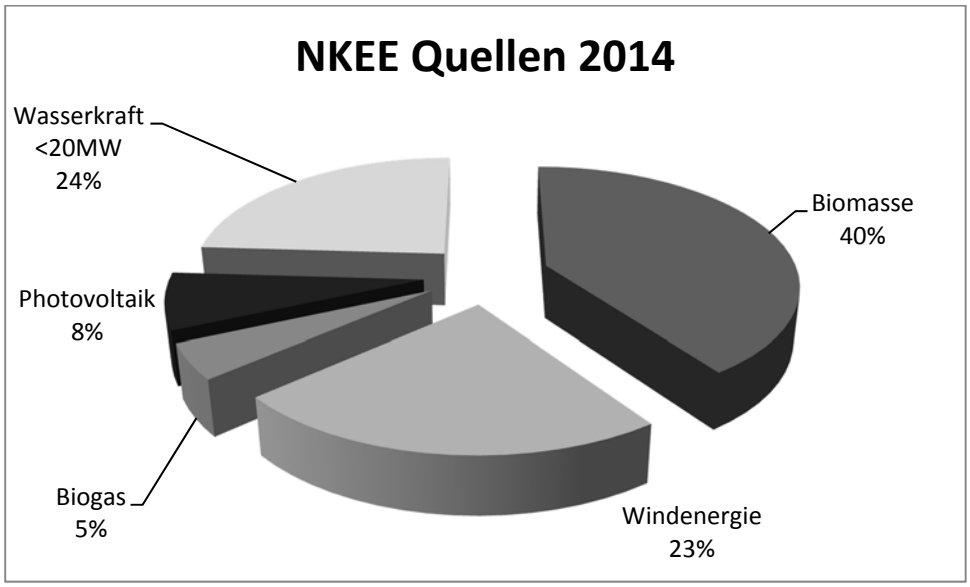
Unter den verfügbaren Energiequellen in Chile, die gegenwärtig im Energiemix auch integriert sind, zählen die Photovoltaik, Windkraft, kleine Wasserkraftwerke bis 20 MW, Biogas und Biomasse. Die Entwicklung dieser Quellen hatte zwischen den Jahren 2013 und 2014 ein Wachstum von 2054 auf 2718 GWh bei Bioenergie gezeigt, was 32% entspricht. Im Fall von kleiner Wasserkraft betrug die Veränderung 5%, von 1386 GWh auf 1453 GWh, und bei Windkraft und Photovoltaik von 539 GWh auf 1415 GWh bzw. von 7 GWh auf 458 GWh mit Zuwächsen von 163% bzw. 6321%. Gesetzlich waren bis zu diesem Zeitpunkt 5% der gesamten Stromerzeugung aus NKEE vorgeschrieben, aber die reale Einspeisung im Netz betrug 8,66%. Das bedeutet einen Überschuss von 3,66%. In der folgenden Tabelle und Grafik sind die gegenwärtigen Anteile der unterschiedlichen Energiequellen am nationalen Energiemix für die Stromerzeugung dargestellt. (CIFES 2014, S. 1-4).

Tabelle 3: Stromerzeugung in Chile nach NKEE Quelle, 2014.

Energiequelle	Biomasse	Windenergie	Biogas	Photovoltaik	Wasserkraft <20MW	Total
GWh	2432	1415	286	458	1453	6044

Quelle: (CIFES 2014, S. 1-4).

Grafik 3: Stromerzeugung in Chile nach NKEE Quelle in Prozent.



Quelle: (CIFES 2014, S. 1-4).

5.3.1 Potential

Da sich der chilenische Stromkonsum- und Erzeugungsmarkt grundsätzlich von Norden bis zur Chiloé Insel in SIC[19] und SING[20] konzentriert, fokussieren sich die meisten Studien über das NKEE Potential innerhalb des Landes auf diese Regionen. In diesem Sinn konnten auch nicht alle auf dem internationalen Markt verfügbaren Technologien berücksichtigt werden, sondern nur die bereits in Chile vorhandenen und diejenigen, die dementsprechend auch über eine Marktprognose verfügten. Dies bedeutet nicht, dass andere Technologien in einer näheren Zukunft nicht in Chile eingeführt werden können.

Im Allgemeinen verfügt Chile über sehr vorteilhafte Bedingungen für die Entwicklung der NKEE. Dies variiert je nach Regionen und Technologien. Bei Betrachtung aller NKEE Quellen, die bereits in den Energiemix eingeführt worden sind, übersteigt ihr Entwicklungspotential zumindest für die nächsten Jahrzehnte die projektierte Nachfrageentwicklung des Stromkonsums bei weitem. In diesem Sinn wirft die Ausnutzung eines Bruchteils dieses Potentials ein nicht unbedeutendes Problem auf und zwar das der Weiterleitung, da die zwei Systeme SIC und SING nicht verbunden sind. Die Expansion der Stromübertragungssysteme sowie die Schwankungen der Stromerzeugung auf NKEE Basis erfordern eine genau angepasste Regulierung, um die Beteiligung aller Akteure im Prozess der Elektrizitätsversorgung harmonisch zu gestalten.

Die veröffentlichten Ergebnisse des Energieministeriums in Zusammenarbeit mit dem deutschen GIZ zeigen für die Windkraft ein Entwicklungspotential von 40.452 MW, für die Photovoltaik 1.640.128 MW, für die solaren Turmkraftwerke 552.871 MW und für die kleinen Wasserkraftwerke 12.472 MW (MINENERGIA und GIZ 2014, S. 130). Im Norden wurden

[19] SIC - *Sistema Interconectado Central* (Verbundsystem des Zentrums). Es ist das größte Stromssystem des Landes und seine territoriale Ausdehnung geht von Taltal bis Quellón auf der Chiloé Insel. Das entspricht 2100 km.

[20] SING - *Sistema Interconectado del Norte Grande* (Verbundsystem des Großen Nordens). Dieses Hauptsystem versorgt die nördliche Region des Landes mit Strom, die sich vom Arica bis zum Coloso erstreckt.

Gebiete mit Entwicklungspotential für mehr als eine Energiequelle identifiziert. Deshalb wurde bei Überlappungen durch das höhere Potential-Prinzip nur eine Quelle gemessen, um doppelte Berechnungen zu vermeiden. In dieser Hauptregion, die dem SING entspricht, konkurrieren hauptsächlich die solaren Technologien untereinander und zusammen, wenn auch in einer viel geringeren Proportion, gegen die Windkraft (MINENERGIA und GIZ 2014, S. 131-132). Mit Ausnahme der Regionen von Coquimbo und der zwischen der 8. und 9. Region befinden sich die Zonen mit dem höheren Windkraftpotential sowie die größte Konzentration von Wasserkraft relativ weit entfernt vom Hauptübertragungssystem SIC. Bis jetzt gibt es keine technischen Hindernisse für die Einspeisung des erzeugten Stroms in die Hauptübertragungssysteme (SIC, SING), nichtsdestotrotz bedarf es großer logistischer und regulatorischer Anstrengungen, um die Kraftwerke mit dem gesamten System zu vernetzen.

Dasselbe Problem präsentiert sich aufgrund der Konzentration von Solar- und Windpotential im Norden bei der Expansion der Hauptübertragungssysteme. Eine der größten bevorstehenden Herausforderungen ist die Vernetzung der Hauptübertragungssysteme SING und SIC. Diese könnte u.a. die interjährliche Variation der Windkraft, die zurzeit vom chilenischen Energieministerium und GIZ mit ca. 20% angegeben wurde, durch eine effektive Stromübertragung über diesem ganzen Gebiet auf ca. 2% reduzieren. Die interjährliche Variation der solaren Erzeugung von 2% kontrastiert zugleich mit der Schwankung von 30% bei der allgemeinen Wasserkraft, die eine Vernetzung der Übertragungssysteme noch dringlicher erscheinen lässt. In diesem Sinn, selbst wenn eine breitere Erfahrung mit dem Management der interjährlichen, stationären, täglichen und stündlichen Schwankungen, die mit der Stromerzeugung aus NKEE einhergehen, besteht, ist ein komplett zentralisiertes Management eines gesamten SING-SIC Stromnetzes eine immense Aufgabe, die für die Preisentwicklung des Stroms sowie für die Stromlieferungssicherheit im Land eine wichtige Rolle spielen würde (MINENERGIA und GIZ 2014, S. 133).

5.3.2 Installierte Leistung

Zwischen den Jahren 2009 und 2012 schritt die Einführung von NKEE sehr moderat voran, aber ab dem Jahr 2013 war die Entwicklung von NKEE für das Jahr 2014 gut abzusehen. Das Projektportfolio von neuen NKEE Projekten war schon damals vielversprechend und die Prognose lag genau richtig. Es wurde in der Tat vom Jahr des großen Starts gesprochen und genau im Jahr 2014 überschritt die gesamte Einspeisung aus den NKEE in den nationalen Strommarkt die Schwelle von 10%. Dies entsprach fast dem Dreifachen des vom Gesetz geforderten Anteils. Der solare Strom sprang von guten 4 MW im Jahr 2013 auf über 402 MW im Jahr 2014, was 10.050% Wachstum bedeutete. Der Windstrom behauptete seine Führungsrolle vor allem in der Region Coquimbo. Das Wachstum dieser Stromerzeugungsquelle war exponentiell. Während im Jahr 2013 244 MW installierte Leistung hinzukamen, wurden im folgenden Jahr 982 MW erreicht. In diesem Zeitraum kann man auch eine klare Tendenz erkennen. Die Unternehmen, die Projekte für neue Erzeugungswerke präsentierten, zogen die Photovoltaik- und Windkraftalternative mit 396,2 MW bzw. 505,5 MW den auf Biomasse und kleiner Wasserkraft basierten Projekten vor (CIFES 2014, S. 2-3).

Da sich die Infrastruktur bezüglich der installierten Leistung dauernd weiterentwickelt, sind immer neue Informationen über den letzten Stand nachzureichen. Wichtig in diesem Fall

ist die Verteilung nach Hauptstromsystemen. Bis zum 30.09.2015 waren insgesamt 2.269 MW im Land installiert. Davon 2.045 MW, sprich 90,12% des NKEE Totals befanden sich im SIC, während 199 MW mit 8,76% dem SING zuzuordnen waren. Die restlichen 25 MW oder 1,12% gehören zum Aysen Hauptstromsystem (CIFES 2015, S. 2-3). Bis September 2015 stieg die gesamte installierte Stromerzeugungsleistung Chiles auf 19.504,8 MW (CNE 2015, S. 2-6). Davon entfielen 11,63% auf die NKEE.

5.3.3 Gesetzlicher Rahmen

- Einführung des Programms „Rurale Stromversorgung". Dieses Programm wurde im Jahr 1994 im Rahmen der Armutsbekämpfungspolitik der Regierung konzipiert. Es zielte auf die ökonomische, soziale und technologische Entwicklung ländlicher Gemeinden ab. Das Programm wurde dem damaligen für Energie zuständigen Amt der CNE untergeordnet. Zu den spezifischen Zielen des Programms gehörte die Behebung des Strommangels in den ruralen Kommunen, um die Migration in die großen Städte zu stoppen. Aufgrund der großen Entfernungen sowie der geografischen Barrieren zwischen den betroffenen Kommunen und den Stromnetzen lag der Schwerpunkt der Umsetzungsstrategie auf der Einführung von NKEE Quellen. Im Jahr 1992 konnten 53% der ruralen Kommunen mit Strom versorgt werden. Dieses Programm erhöhte bis zum Jahr 2010 die Deckungsquote auf 96% und im Jahr 2014 auf 97,3%.
- Verabschiedung des Gesetzes Nr. 19.940 (Ley corta 1) vom13. März 2004. Mit diesem Gesetz wurden Rahmenbedingungen für die Einführung neuer Technologien - sprich NKEE Quellen - im positiven Sinne geändert. Auf Basis der bis dahin bekannten und verfügbaren jedoch in Chile noch nicht vermarkteten Technologien wurden in diesem Gesetz als NKEE Quellen folgende definiert: Solarenergie, Windenergie, Geothermie, Biomasse, kleine Wasserkraftwerke bis 20 MW und Meeresenergie. Bei der letzten Quelle wurde die Nutzung von Gezeiten, Wellenschlag sowie Meeresströmung mitberücksichtigt. Gemäß diesem Gesetz wurde die Einspeisungsleistung aus NKEE für die Nutzungsgebührenbefreiung des Stromnetzes in drei Hauptsegmente nach dem Kriterium der installierten Leistung eingeteilt: a) Alle Stromerzeuger, die über eine installierte Leistung bis 9 MW verfügten, sollten vollständig von den entsprechenden Gebühren befreit; b) zwischen 9 MW und 20 MW sollte die Befreiung der Einspeisungsgebühren proportional zur Höhe der installierten Leistung aufgehoben werden; c) ab 20 MW gibt es keine Befreiung. Die Begünstigung unter a) und b) galt allerdings nur bis zur Erreichung von 5% der gesamten nationalen Leistung aus NKEE. Weitere Aspekte dieses Gesetzes, die auf eine Unterstützung der NKEE abzielen, sind: Die Zugangsgarantie jedes Stromerzeugers zum Spotmarkt und Die Vorschrift, wonach alle Erzeuger mit einer installierten Leistung von weniger als 9 MW durch Stromverteiler an das Stromnetz angeschlossen werden müssen.
- Gesetz Nr. 20.018 (Ley corta 2) vom 19. Mai 2005. Dieses Gesetz verbessert im Allgemeinen die Bedingungen für die Einführung und Vermarktung der NKEE. Diese werden durch exklusive Ausschreibungen für eine Stromlieferperiode von bis maximal 15 Jahren unter Vertrag genommen. Die ausgehandelten Preise dürfen bilateral zwischen Erzeugern und Abnehmern definiert und in diesem Rahmen, wenn notwendig, auch modifiziert werden.

Die Betreiber von NKEE können diese Leistung an Stromverteiler ohne den Zwang weiterleiten, an Ausschreibungen teilnehmen zu müssen. Der Knotenpreis für die Vermarktung entspricht den Erzeugungs- und Übertragungskosten, welche von den Stromverteiler-Unternehmen an die Abnehmer weitergegeben werden. Laut diesem Gesetz bleibt die Quote von 5% der gesamten Nachfrage aus NKEE von Einspeisungsgebühren befreit, allerdings ohne Verbindlichkeit.

- Gesetz Nr. 20.257 (NKEE-Gesetz). Am 1. April 2008 trat dieses Gesetz in Kraft und etablierte eine verpflichtende Quote von NKEE Quellen für die Vermarktung der Stromunternehmen. Zu den wichtigsten Anordnungen des Gesetzes zählen folgende: Jeder Stromunternehmer, der Strom aus einem Stromsystem (SING und SIC) von über 200 MW zwecks Kommerzialisierung mit Stromverteilern oder direkten Abnehmern nimmt, muss eine Mindestquote von 10% des kommerzialisierten Stroms aus einer NKEE Quelle innerhalb eines Kalenderjahres nachweisen. Die Implementierung des Gesetzes war wie folgt vorgesehen: Zwischen den Jahren 2010 und 2014 wurde die Mindestmenge an Strom, die aus NKEE Quellen einzuspeisen war, auf 5% festgelegt. Ab dem Jahr 2015 wurde eine jährliche Erhöhung um 0,5% festgelegt, sodass bis zum Jahr 2024 das Ziel von 10% erreicht werden sollte. Wichtig bei diesem Gesetz war die Verbindlichkeit, die vom Staat definiert wurde. In diesem Sinne wurden auch Sanktionen für Unternehmer vorgesehen, die nach Kalenderjahr die entsprechende Mindestquote nicht erreichten. Dies erfolgt als Aufschlag auf den Endpreis des kommerzialisierten Stroms in Höhe von 0,4 UTM[21] für jede MWh, um die die Mindestquote verfehlt wurde. Wenn die Mindestquote von einem Stromerzeuger übertroffen wird, kann dieser den gesamten Stromüberschuss an andere Unternehmen veräußern. Dieses Gesetz schuf eine verbindliche Stromnachfrage aus NKEE und somit auch ein neues Marktsegment mit entsprechenden neuen Akteuren.
- Gesetz Nr. 20.571 von 2012 (Netmetering Gesetz). Dieses Gesetz beinhaltet Regelungen, die die Einspeisung von Stromüberschüssen von Klein-Stromerzeugern in die Verteilungsnetze ermöglicht. Dieses Gesetz richtet sich in erster Linie an die regulierten Stromabnehmer, die über mindestens eine eigene Stromerzeugungsmöglichkeit aus einer NKEE Quelle oder Kraft-Wärme-Kopplung verfügen, um ihren eigenen Bedarf zu decken. Allerdings darf die installierte Leistung in diesen Fällen nicht höher als 100 Kilowatt sein. In diesem Gesetz sind keine Subventionen vorgesehen und die Definition der Preise wird an die Preise der Stromverteiler-Unternehmen gekoppelt, die für die jeweilige geographische Region zuständig sind. In diesem Fall werden die Einspeisungen, die von den kleinen Erzeugern geleistet wurden, auf den entsprechenden Rechnungen gutgeschrieben oder auf Wunsch der Stromerzeuger ausbezahlt. Diese Einspeisungen dürfen für die Stromanrechnung im Rahmen der Pflichtquoten des NKEE Gesetzes 20.257 berücksichtig werden.
- Gesetz Nr. 20.698 von 2013, bekannt in Chile auch als Ley 20/25, vom 22. Oktober 2013. Dieses Gesetz führte grundlegende Modifizierungen des NKEE-Gesetzes bezüglich der

[21] Der Preis der UTM (*Unidad Tributaria Mensual* = monatliche Steuereinheit) war im August 2008 CLP $36.183 äquivalent in diesem Monat zu US$ 69,6. Hiermit ergab sich ein Zuschlag von US$27,8 MWh Der monatliche Preis der UTM ist der Webseite des chilenischen Steueramtes zu entnehmen: www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2008.htm (zuletzt geprüft am 25.4.2016).

Progression der Pflichtquote ein. Die bis zum 30. Juni 2013 abgeschlossenen Verträge werden noch vom Gesetz 20.257 geregelt. Ab dem 1. Juli 2013 werden die Pflichtquoten wie folgt geregelt: Bis Dezember 2013 müssen mindestens 5% der gesamten Stromerzeugung aus NKEE Quellen stammen. Die jährliche Zunahme beträgt ab 2014 1%, so dass bis zum Jahr 2020 ein Anteil von 12% erreicht werden soll. Ab dem Jahr 2021 wird die Zunahme auf 1,5% erhöht, damit bis 2024 18% erreicht werden können. Zuletzt sind für das Jahr 2025 2% festgelegt, um 20% der nationalen Stromerzeugung aus NKEE Quellen zu erreichen. Ein anderer wichtiger Punkt dieses Gesetzes ist die Einführung der obligatorischen Expansion der Stromerzeugung aus NKEE Quellen in den mittelgroßen Stromsystemen wie Aysén und Magallanes.

Jedes Jahr werden durch das Energieministerium Ausschreibungen für die Einspeisung aus den NKEE Quellen gemacht. Diese können getrennt und individuell für jedes Stromsystem sein. Sollte das vorgesehene ausgeschriebene Stromvolumen durch diesen Prozess nicht gedeckt sein, wird das Ministerium eine zweite Ausschreibung für das mangelhaft gedeckte Segment starten. Das Volumen für die Ausschreibungen darf die jährliche Quote nicht übersteigen.

Schlussfolgerung

Gesetzliche Regulierungen haben in allen drei Ländern einen bis vor zwei Jahrzehnten nicht existierenden regulativen Rahmen geschaffen und bieten eine gewisse Orientierung für die Entwicklung der NKEE Quellen. Gleichzeitig sprechen die Expansions- sowie die Präsenzdaten dieser Quellen in den jeweiligen nationalen Märkten für sich. Hier zeigt sich beispielsweise anhand der installierten Leistung die wachsende Nachfrage nach Strom. In Chile und Argentinien sind die solaren Einstrahlungsbedingungen sehr ähnlich, jedoch sind die Bedingungen für die Windkraft im Fall von Argentinien etwas günstiger als in Chile. Trotzdem werden in Argentinien nur 423,4 MW mit Windkraft erzeugt, während Chile 982 MW erreicht. Die Photovoltaik erreicht in Argentinien noch nicht die projektierten 20 MW, während es in Chile bereits Kapazitäten von 402 MW gibt. Ohne die benötigte Infrastruktur kann sauberer Strom nicht erzeugt werden. Die Bedürfnisse der drei Länder zeigen sich in Bezug auf die jeweiligen verfügbaren Energiequellen teilweise stark unterschiedlich. Während in Chile die gesteckten Ziele, sprich 20% der gesamten Stromerzeugung bis zum Jahr 2025 aus NKEE, sogar früher erreicht werden, können die kurzfristig projektierten Ziele in Argentinien, sprich 8% der gesamten Stromerzeugung für das Jahr 2016, nicht mehr realisiert werden. Brasilien scheint mit dem Ziel von einem Anteil der NKEE von 16% des gesamten Stroms bis zum Jahr 2020 auf einem guten Weg zu sein, diese Quote zu erreichen. Allein der gesetzliche Rahmen im Bereich der NKEE scheint nicht ausreichend zu sein, wenn nicht zusätzlich die Wirtschaftlichkeit für die Einführung neuer Technologien berücksichtig wird. Der Fall von Argentinien liefert ein Beispiel dafür.

Die Impulse für die Einführung neuer Technologien erschienen in Folge einer Energiekrise, aber inwieweit die Einführung grüner Technologien das Resultat dieser Krise ist, bleibt zumindest im Fall von Brasilien und Argentinien fraglich. Es ist mehr der Wille, sich auf der internationalen Bühne umweltbewusster zu präsentieren - Brasilien als BRICS Land und beide Länder als G20 Mitglieder. Für Chile war es hingegen die bevorzugte Alternative, um die Ener-

giekrise zu überwinden. Dabei ist die Existenz von impliziten Sanktionen in den neu geschaffenen gesetzlichen Regelungen ein treibender Faktor für die Zielerreichung. Das bedeutet, dass, wenn die Unternehmen die verbindliche Quote von Stromkonsum aus NKEE Quellen nicht erreichen, sie auch mit Strafgeldern rechnen müssen. Solche ökonomischen Sanktionen sind in den anderen zwei Fällen nicht vorhanden.

Die ursprünglich präsentierte Strategie bestand in allen drei Ländern in der Abschaffung von bestimmten Energieabhängigkeiten. Argentinien weist bis heute noch eine starke Dependenz von der Thermoelektrizität auf, Brasilien hat seinerseits dasselbe Problem mit der Hydroelektrizität und Chile als Netto-Importeuer von Brennstoffen hängt von beiden Quellen stark ab. Letzteres Land zeigt aufgrund der geopolitischen und energiestrategischen Lage eine für seine Verhältnisse massive Einführung neuer Technologien und zwar insbesondere von Windkraft sowie solaren Technologien und konnte bislang durch eine erfolgreiche Diversifizierung seines allgemeinen Energiemix insbesondere für die Stromerzeugung den Abhängigkeitsgrad verringern.

Das Potential für die Entwicklung von NKEE ist in allen drei Ländern enorm, aber solange es noch andere Quellen gibt, die aufgrund der bereits existierenden Infrastruktur und der starken Lobby die Preise für die Stromerzeugung niedrig halten, werden sich die nicht konventionellen grünen Alternativen, zumindest dort, wo die Brennstoffressourcen nicht importiert werden müssen, noch etwas gedulden müssen.

Die Ressource Wasser ist in allen drei Ländern seit sehr langer Zeit als natürliche und traditionelle Energiequelle anerkannt und die Einführung der alternativen kleinen Wasserkraftwerke traf auf weniger Widerstand seitens der maßgeblichen Akteure auf dem Energiemarkt. In Brasilien ist aber diese Ressource die Grundlage für die nationale Stromerzeugung. Das Ausmaß des Landes sowie sein starker Stromkonsum und die geomorphologischen Charakteristiken bewirken, dass diese Alternative eher für die kleineren Städte und Kommunen infrage kommt. Die Biomasse hingegen spielt im Fall Brasiliens eine wichtige Rolle und scheint zumindest auf längere Sicht als Ersatz für die Wasserressourcen dienen zu können.

Die Durchsetzung von NKEE Projekten hängt von vielen Faktoren ab. Bei der Politikgestaltung müssen alle beschriebenen oder zumindest so viele Faktoren wie möglich in Betracht gezogen werden, um überhaupt eine Chance gegen die fossilen Brennstoffe zu haben. Dabei spielt das Verständnis der nationalen Ziele bezüglich des Wachstums seitens aller involvierten Akteure im energetischen Sektor eine sehr wichtige Rolle.

Literaturverzeichnis

Acquatella, Jean (2008): Energía y Cambio Climático: Oportunidades para una política energética intergada en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: Imprenta de la Naciones Unidas.

Böhret, Carl, Jann, Werner und Kronenwett, Eva (1988): Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch. 3., Neubearbeitung und Erw. Auflage, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bruns, Elke, Ohlhorst, Dörte, Wenzel, Bernd und Köppel, Johann (2009): Renewable Energies in Germany's Electricity Market. A Biography of the Innovation Process, Dortrecht u.a.: Springer Science+Business Media BV 2011.

Camargo do Amarante, Odilon A., Brower, Michael, Zack, John und Leite de Sá, Antonio (2001): Atlas Do Potential Eólico Brasileiro. Ministério de Minas e Energia, Brasília: Ohne Verlag.

CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Argentino) (2013): Mercado Eléctrico Mayorista, Informe anual 2013, Buenos Aires: Ohne Verlag.

CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) (2013): Relatorio de Informações da CCEE. Bulletin Info mercado N° 67 Abril/2013. Online verfügbar unter: http://www.ccee.org.br/ (zuletzt geprüft am 19.11.2016).

CERPCH (Centro Nacional de Referência em Pequenas Centrais Hidrelétricas) (2013): Potencial Hidroelétrico do Brasil. (Online verfügbar unter: http://www.cerpch.unifei.edu.br/hidraulica.php, zuletzt geprüft am 5.11.2013).

CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégico) (2010): Energia solar fotovoltaica no Brasil: Subsídios para tomada de decisão. Serie de documentos técnicos 02-10. CGEE. Brasilia-DF: Ohne Verlag, S. 1-32.

CIFES (Centro Nacional para la Innovación y Fomento de las Energías Sustentables) (2014): "ERNC en Chile. 2014, S. Año del Despegue. In: Reporte ERNC Resumen 2014. Ministerio de Energía, Santiago de Chile: Ohne Verlag.

CIFES (Centro Nacional para la Innovación y Fomento de las Energías Sustentables) (2015): Reporte CIFES, Energías Renovables en el Mercado Eléctrico Chileno. Octubre 2015. Ministerio de Energía, Santiago de Chile: Ohne Verlag.

CNE (Comisión Nacional de Energía) (2015): Capacidad instalada por Sistema Eléctrico Nacional, Comisión Nacional de Energía, Santiago de Chile: Ohne Verlag.

CNE/GTZ (Comisión Nacional de Energía/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2009): Las Energías Renovables No Convencionales en el Mercado Eléctrico, Santiago de Chile: ByB Impresores.

CONAB (Companhia Nacional de Abastecimiento) (2011): A Geração Termoelétrica com a Queima do Bagaço de Cana-de- Açucar no Brasil. Análise do Desempenho da Safra 2009-2010. Diretoria de Política Agrícola e Informações, Seperintendência de Informações do Agronegócio, Brasilia-DF: Ohne Verlag.

EPE und MME (Empresa de Pesquisa Energética und Ministerio de Minas e Energia) (2014): Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2014, ano base 2013, Rio de Janeiro: Ohne Verlag.

Flexor, Georges, Martins, Karina und Recalde, Marina (2012): El Mercado de biodiésel y las políticas públicas: Comparación de los casos argentino y brasileño. In: *Revista Cepal* 108, Santiago de Chile, S. 71-89.

Goldmann, Gerhard, Grothe, Anja, Madruga, Kátia und Odebrecht, Clarisse (2009): Nachhaltigkeit im Vergleich: Deutschland und Brasilien. Stand, interkulturelle Unterschiede und Perspektiven. Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Berlin: Sigma edition.

Helmke, Arnd C. (2009): Windenergie in Südamerika. Darstellung und Analyse ökonomischer Einflussgrößen in Argentinien, Brasilien und Chile, Wiesbaden: Gabler GWV Fachverlage GmbH.

Heres del Valle, David (2015): El cambio climático y la energía en América Latina. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile. Ohne Verlag.

Herrle, Peter, Jachnow, Alexander und Ley, Astrid (2006): Die Metropolen des Südens: Labor für Innovationen? Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper 25, Bonn.

Hira, Anil (2003): Political Economy of Energy in the Southern Cone, Westport: Praeger Publishers.

Hirschl, Bernd (2008): Erneuerbare Energien-Politik, Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt, Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss./GWV Fachverlage GmbH.

IEA (2004): Eficiencia Energética: Estudio Mundial. Indicadores, políticas, evaluación. Informe del consejo mundial de la Energía en colaboración con ADEME. Online verfügbar unter: http://www.cacme.org.ar/wec/Eficiencia_energetica.pdf (zuletzt geprüft am 19.11.2016).

INFOLEG (Información Legislativa y documental) (1998): Regimen Nacional de Energía Eólica y Solar. Ley 25.019. Online verfügbar unter: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/VerNorma.do?id=53790 (zuletzt geprüft am 11.08.2016)

INFOLEG (Información Legislativa y documental) (2006a): Regimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de Biocombustibles. Ley 26.093. Online verfügbar unter: servicios.infoleg. gob.ar/infolegInternet/VerNorma.do?id=116299, zuletzt geprüft am 11.08.2016.

INFOLEG (Información Legislativa y documental) (2006b): Regimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Ley 26.190. Online verfügbar unter: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/VerNorma.do?id= 123565 (zuletzt geprüft am 11.08.2016).

INFOLEG (Información Legislativa y documental) (2006c): Regimen para el Desarrollo de la Tecnología, Producción, Uso y Aplicaciones del Hidrógeno como Combustible y Vector Energía. Ley 26.123. Online verfügbar unter: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/VerNorma.do?id=119162 (zuletzt geprüft am 11.08.2016).

INFOLEG (Información Legislativa y documental) (2008): Regimen de Promoción de la Producción de Bioetanol. Ley 26.334. Online verfügbar unter: servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/VerNorma.do?id=136339 (zuletzt geprüft am 11.08.2016).

Maluenda Muñoz und Wilson Alexis (2010): Restrukturierung der Strommärkte in der neuen Welt. Chile, Argentinien, Brasilien, Mexico, Kalifornien, Alberta, Australien und Neuseeland, München: Martin Meidenbauer Verlagsbuchhandlung.

Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz (1995): Steuerung und Selbstorganisation in Staatsnahen Sektoren. In Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 9-38.

Metzges, Günter (2006): NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlung, Baden-Baden: Nomos Verlag.

MINENERGIA und GIZ (Ministerio de Energía und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)(2014): Energías Renovables en Chile. El potencial Eólico, solar, e hidroelectrico de Arica a Chiloé, Santiago de Chile: Ohne Verlag.

MIN.RR.EE (Ministerio de Relaciones Exteriores) (2012): El Sector de Energías Renovables en Argentina. Ministerios de Relaciones Exteriores, Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción comercial, Buenos Aires: Ohne Verlag.

MME (Ministério de Minas e Energia) (2013): Resenha Energética Brasileira – Exercício de 2012, Brasilia-DF. Ohne Verlag.

MME (Ministério de Minas e Energia) (2014): Resenha Energética Brasileira – Exercício de 2013, Brasilia-DF: Ohne Verlag.

Moses von, Carl (2012): Argentinien erschließt Potenzial von erneuerbaren Energien. In: Germany Trade And Investment vom 21.05.2012, Bonn: Ohne Verlag, S. 1-4.

Moses von, Carl (2013): Argentinien wirbt um Investoren für die Schiefergasförderung. In: Germany Trade And Investment vom 22.07.2013, Bonn: Ohne Verlag, S. 1-4.

Pearson, Peter (1989): Energy policies in an uncertain world, London: The Macmillan Press.

Prittwitz, Volker von (1994): Politikanalyse, Opladen: UTB.

REEEP/SECENE/FB (2009): República Argentina. Energías Renovables, Diagnóstico, Barreras y Propuestas, Buenos Aires: Ohne Verlag.

Reiche, Danyel (2004): Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien in Deutschland – Möglichkeiten und Grenzen einer Vorreiterpolitik, Bern: Peter Lang Verlag.

REN21 (Renewable Energy Policy Network for the 21st Century) (2013): Renewables 2013 Global Status Report, REN21, Paris.

Sabatier, Paul A. (1993): Policy Change over a Decade or More. In: Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith (Hg.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Colo.: Westview Press (Theoretical lenses on public policy)

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2003): Politikdimension und Fragestellung der Politikfeldanalyse. In Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, Wien: Oldenbourg Verlag, S. 1-21.

SECENE (Secretaría de Energía) (2008): Energías Renovables 2008. Pequeños Aprovechamientos Hidroeléctricos, Buenos Aires: Ohne Verlag.

Sottoli, Susana (1999): Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika: Konzepte und Reformen in Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.

UNASUR und OLADE (2012): UNASUR Un Espacio que Consolida la Integración Energética, Quito: Ohne Verlag.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Reihe Campus Studium. Band 570, New York, Frankfurt: Campus Verlag.

Winrock International (2002): Trade Guide on Renewable Energy in Brazil, Salvador de Bahia: Ohne Verlag.

Policy-Lernen in der Waldpolitik Costa Ricas und Chiles[1]

Markus Langenfeld

Bis in die 1980er Jahre hinein wurden sowohl in Costa Rica als auch in Chile enorme Naturwaldflächen zugunsten land- und forstwirtschaftlicher Nutzung gerodet. Während sich die Bestände Costa Ricas seit 1987 allerdings wieder mehr als verdoppelt haben und eine Gesetzgebung mit einer Mischung aus restriktiven Maßnahmen und Anreizinstrumenten für den Waldschutz sowie nachhaltige Waldwirtschaft eingeführt wurde, sind in Chile die Vegetationszuwächse zu einem hohen Anteil auf Holzplantagen exotischer Baumarten zurückzuführen. Für eine nachhaltige Naturwaldbewirtschaftung gibt es in Chile kaum Anreize und der Waldschutz ist aus Perspektive der Umweltschutzorganisationen unzureichend. Werden die ähnlichen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beider Länder[2] berücksichtigt, stellt sich die Frage, warum in Costa Ricas Waldpolitik ein so fundamentaler politischer Wandel stattgefunden hat, während ein solcher in Chile blockiert wird.

1. Waldpolitik in Entwicklungsländern

In Entwicklungsländern ist die nachhaltige forstwirtschaftliche Nutzung der Wälder eher die Ausnahme als die Regel (FAO 2010, S. 17; Kirchhoff 2011, S. 16f.). Lateinamerika spielt bei der Abholzung der weltweit 35 in diesem Zusammenhang häufig erwähnten Fußballfelder pro Minute eine der Hauptrollen (Rojas Briales 2011). Dabei haben die Wälder für die Sicherung der menschlichen Existenzgrundlagen von der lokalen bis zur globalen Ebene eine große Bedeutung, wobei insbesondere die folgenden Funktionen zu nennen sind (Camino u. a. 2000, S. 18; NABU 2008; UNEP 2009, S. 32f.):

- Sicherung der Grundwasserqualität sowie Erosions- und Überschwemmungsschutz;
- Landschaftliche Schönheit als Grundlage für Fremdenverkehr (Ökotourismus);
- Regulierung regionaler Wasserkreisläufe;
- Biodiversität;
- CO_2-Speicherung.

Diese Funktionen abseits der Holzproduktion und potentieller landwirtschaftlicher Nutzflächen werden als Umweltleistungen der Wälder bezeichnet und können durch eine nachhaltige Nutzung im Grunde weitgehend erhalten bleiben. Nichtsdestoweniger sorgen in Entwicklungsländern Land- und Viehwirtschaft sowie die Forstwirtschaft für massive Abholzung. Dabei ist zu beachten, dass Holzplantagen schnell wachsender und häufig exotischer Baumarten in etlichen

[1] Der Aufsatz basiert auf der Dissertationsschrift des Autors (Langenfeld 2017).

[2] Chile und Costa Rica lassen sich beide als konsolidierte Demokratien in der Region Lateinamerika bezeichnen, die sich durch ein präsidentielles System, eine relativ offene und exportorientierte Wirtschaftspolitik, ein ähnliches allgemeines Entwicklungsniveau und im regionalen Vergleich ähnliche Armutsquoten auszeichnen (Gratius 2008, S. 167; Mesa-Lago u. a. 2000, S. 14–20).

Waldstatistiken zwar zu den Waldbeständen gezählt werden, jedoch keine natürlichen Ökosysteme sind und in den meisten Fällen durch hohen Wasserbedarf oder Dünger- und Pestizideinsatz Umweltschäden in beträchtlichem Ausmaß verursachen (Hoare 2005; Muzio 1998, S. 279f.). Zur Degradation von Waldökosystemen und die Reduktion der Biomasse und -diversität in denselben führen nicht nachhaltige Techniken wie Kahlschlag und Überbeanspruchung, aber auch andere Aktivitäten wie z.B. Rohstoffabbau (FAO 2001, S. 28). In Entwicklungsländern spielt der Gegensatz zwischen Großgrundbesitz und ländlicher Armut eine bedeutende Rolle, da für die Kommunen und kleinen Landbesitzer ihre Wälder einerseits Lebens- und Wirtschaftsgrundlage sind, andererseits große Landwirtschafts- und Forstunternehmen diese Flächen häufig für ihre Zwecke nutzbar machen wollen und den Ankauf solcher Gebiete anstreben (Watson u. a. 1998, S. 22).

Politisch ließe sich der massiven Entwaldung und Degradation wichtiger und seltener Ökosysteme mit Instrumenten wie dem Schutz der staatlichen Wälder und im Fall privater Wälder durch Eingriffsrestriktionen und finanzielle Anreize für eine nachhaltige Bewirtschaftung oder Naturschutz entgegenwirken. Dabei ist ein Instrument besonders erwähnenswert, das die Umweltleistungen der Wälder durch verschiedene Maßnahmen in Wert setzt: die *Pagos por Servicios Ambientales* (PSA), spanisch für „Zahlungen für Umweltleistungen". PSA sind finanzielle Zuwendungen für Waldbesitzer, die ihre Wälder durch Schutz oder nachhaltige Bewirtschaftung erhalten und somit die Umweltleistungen ihrer Wälder zugunsten des Gemeinwohls bereitstellen. Diese Option macht es der armen Landbevölkerung möglich, ihre Wälder zu schützen und nachhaltig zu nutzen (Camino u. a. 2000, S. 17; Engel 2008; GTZ 2003, S. 14). Somit integrieren die PSA die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit.

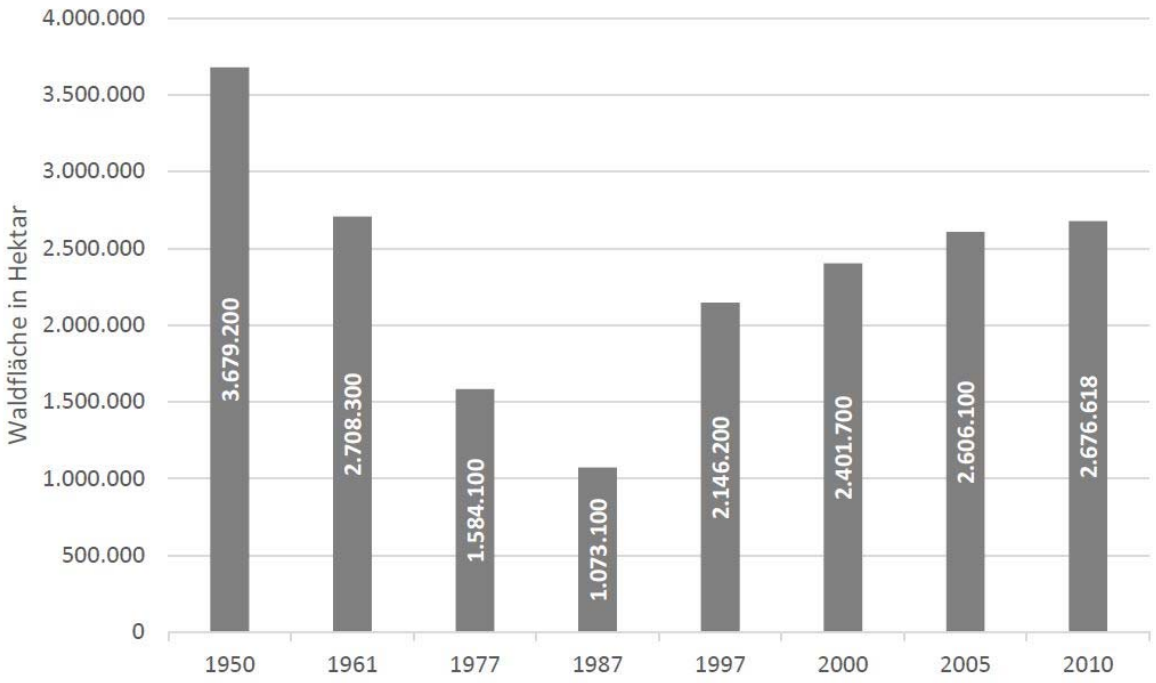
2. Wälder und Waldpolitik in Costa Rica und Chile

Costa Rica stellt mit seiner Umweltpolitik unter den lateinamerikanischen Ländern einen Sonderfall dar. Nach jahrzehntelanger intensiver Abholzung – die ursprünglichen Waldbestände wurden bis Mitte der 1980er Jahre um 75% reduziert (vgl. MINAET 2012) – hat ein radikaler politischer Wandel stattgefunden. Inzwischen bedecken die Naturwaldbestände mit ansteigender Tendenz wieder mehr als 50% der Landesfläche (Navarrete 2011). Die Entwicklung, in Übersicht 1 auf Grundlage der Informationen des costaricanischen Umweltministeriums (MINAET 2012) dargestellt, beruht auf einer Waldpolitik mit konsequentem Waldschutz und dem Einsatz der PSA, um auch kleinen Landbesitzern und armen Kommunen die Möglichkeit zu bieten, ihre Wälder nachhaltig in Wert zu setzen. Dies hat unter anderem sogar die Kritik einiger Akteure zur Folge, dass durch die vielfältigen Schutzinstrumente die heimischen Wälder nicht in dem Maße bewirtschaftet werden könnten, dessen es für einen konkurrenzfähigen Forstsektor im wirtschaftlichen Sinne bedürfe (Sandí 2008).

In Chile sind seit dem Ende der Diktatur 1990 ähnlich stabile politische und wirtschaftliche Bedingungen im Rahmen einer konsolidierten Demokratie zu beobachten, doch ist ein politischer Wandel zu einer nachhaltigeren Waldpolitik nicht in Aussicht. Vor allem in den 1970er

bis 1990er Jahren reduzierte insbesondere die in Chile so bezeichnete Substitution[3] von Naturwäldern durch Monokulturen schnell wachsender Baumarten die natürlichen Waldbestände erheblich. Dieses Phänomen ist jedoch weiterhin nicht umfassend verboten. Weitere Probleme wie die illegale Brennholzentnahme und ökologische Schäden durch die großen Plantagenflächen der Monterey-Kiefer und Eukalyptus sind ungelöst. In Übersicht 2 sind die Entwicklungen der Waldbestände Chiles auf Grundlage einiger Quellen (Camus 2006; CONAF, CONAMA und BIRF 1999; CONAF 2011) dargestellt. Naturschützer bemängeln am recht jungen Naturwaldgesetz von 2008 vor allem den ungenügenden Schutz auch seltener Baumarten und deren Ökosysteme sowie die Passivität der Politik beim Thema der Anreize für eine nachhaltige Waldnutzung und damit einer wichtiger Komponente für den effektiven Schutz der natürlichen Ressourcen (AIFBN 2012, S. 8ff.; Arnold 2005, S. 921f.). Zudem weist das Monitoring der staatlichen Waldbehörde CONAF darauf hin, dass die Entwaldung zugunsten der Land- und Plantagenwirtschaft weiterhin stattfindet (Lara, Reyes und Urrutia 2010, S. 141). PSA sind in Chile bislang ein kaum diskutiertes Thema, das so gut wie keinen politischen Rückhalt genießt (Cabrera u. a. 2010, S. 14).

Übersicht 1: Die Entwicklung der Waldbestände Costa Ricas



[3] Diese Bezeichnung, die auch als Flächenumwandlung bezeichnet werden kann, wird in Chile „sustitución“ genannt.

Übersicht 2: Die Entwicklung der Waldbestände Chiles

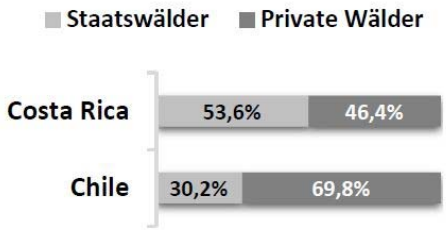
Übersicht 3 fasst einige Nachhaltigkeitsindikatoren zusammen und zeigt die beträchtlichen Unterschiede zwischen Costa Rica und Chile hinsichtlich des Verbots der Flächenumwandlung, der Anreize für eine nachhaltige Bewirtschaftung oder den Schutz privater Wälder. Zwar stehen in beiden Ländern die Staatswälder weitgehend unter Naturschutz, jedoch zeigt sich, dass der Anteil privater Wälder in Chile weitaus höher ist, es also prinzipiell einer aktiveren Waldpolitik bedürfte, wenn ein nachhaltiger Schutz der Waldökosysteme angestrebt wird.

3. Untersuchungsrahmen

Costa Ricas PSA-Programm, das mit dem Waldgesetz von 1996 eingeführt wurde, macht das Land zu einem Pionier nachhaltiger Waldpolitik (Brockett und Gottfried 2002, S. 8; Camino u. a. 2000, S. 87; Engel 2008). Damit ist es ein hervorragendes Beispiel für einen radikalen *Policy*-Wandel ebenso wie für eine grundlegende Politikinnovation. Chile hingegen hat zwar einen veritablen Forstsektor, der in der Vergangenheit aber für erhebliche Entwaldung, Umweltschäden sowie soziale Ungleichgewichte stand und bis dato kaum Ansätze für tiefergreifende politische Veränderungen zugunsten eines nachhaltigeren Umgangs mit den Wäldern erkennen lässt. Der Vergleich beider Fälle erlaubt einige Erkenntnisse über das Innovationspotential lateinamerikanischer Staaten in der Waldpolitik.

Übersicht 3: Waldpolitische Indikatoren Costa Ricas und Chiles

	Verbot der Flächen-umwandlung	Verabschiedung des Naturwaldgesetzes
Costa Rica	Ja	1996
Chile	Nein	2008



Quellen: CONAF (2011, 2013a, b); FONAFIFO (2013a, b); Navarrete (2011).

Die zentrale Fragestellung des vorliegenden Bandes ist, welche Faktoren des *Policy*-Lernens Politikinnovationen in lateinamerikanischen Ländern begünstigen oder hemmen. Um dieser Frage im Speziellen für die Waldpolitik Costa Ricas und Chiles nachzugehen, lässt sich auf die Dissertationsschrift des Autors (Langenfeld 2017) zurückgreifen und deren Erkenntnisse aus einer lerntheoretischen Perspektive beleuchten. In der angesprochenen Untersuchung wurde mit dem historischen Institutionalismus als theoretischer Grundlage analysiert, inwiefern Pfadabhängigkeiten Einfluss auf die Waldpolitik beider Länder haben. In der Vergangenheit getroffenen institutionellen Arrangements in Form relevanter Gesetze und informeller Regeln wird in dem Ansatz eine strukturell prägende Wirkung auf die Machtverhältnisse und damit Entscheidungen in einem Politikfeld zugeschrieben. Die institutionellen Strukturen gelten als grundsätzlich stabil, da die profitierenden Akteure bestrebt sind, die für sie günstigen Bedingungen zu erhalten. Ein politischer Wandel bedarf deshalb eines Auslösers wie einer Wirtschaftskrise, des Regimewechsels oder weiterer einschneidender Anlässe, die grundsätzlich das Potential haben, eine *Policy* als ganze in Frage zu stellen. Solche Zeitfenster, in denen sich der Interventionsspielraum für oppositionelle Akteure eines Politikfeldes erweitert, bezeichnen historische Institutionalisten als *critical junctures* (Hall und Taylor 1996, S. 942; Mayntz 2002, S. 29). Auf dieser Grundlage wurden insbesondere die *critical junctures* untersucht, die neue Forst- bzw. Waldgesetze[4] in Costa Rica und Chile nach sich zogen, um Netzwerkanalysen anzufertigen, die im Vergleich sowohl Machtverschiebungen als auch politische Lernprozesse erkennen lassen.

[4] Eine semantische Unterscheidung der Begriffe der Forst- oder Waldpolitik bzw. -gesetze wird in der hier genutzten Literatur nicht vorgenommen. Benutzen einige Autoren den Begriff der Forstpolitik (z. B. Krott 2001), ist in den deutschen Versionen internationaler Abkommen oder in Bezug auf den Erhalt der Regenwälder in Entwicklungsländern eher von Waldpolitik die Rede. Insofern werden hier die Begriffe aufgrund der mangelnden Trennschärfe synonym zu verwendet.

3.1 Der Advocacy Coalition Framework: belief systems und Koalitionen

Wie der historische Institutionalismus macht auch der ACF für den Großteil grundlegender politischer Veränderungen externe Ereignisse verantwortlich, bezieht allerdings die Variablen der Ideen und Überzeugungen mit ein. Die handlungsleitenden Orientierungen der Akteure werden im ACF als *belief systems* abgebildet, die sich in Kernüberzeugungen und sekundäre Aspekte aufteilen. Der Kern besteht aus

- dem Hauptkern, dessen Elemente Prioritäten bezüglich grundlegender Werte wie Freiheit, Verteilungsgerechtigkeit, Gesundheit oder Überzeugungen wie ein bestimmtes Menschenbild sind, und
- den *Policy*-Überzeugungen, die als politikfeldspezifische Vorstellungen und konkrete politische Ideen mit den Hauptkernüberzeugungen korrespondierenden. Dazu gehören Wahrnehmungen über die Bedrohlichkeit bestimmter Probleme, Meinungen über das Maß staatlicher Eingriffe auf dem Markt oder die Kompetenzverteilung zwischen Regierungsebenen sowie den Einsatz bestimmter *Policy*-Instrumente.
- Überdies gehören noch die sekundären Aspekte zu einem *belief system*, die instrumentelle Entscheidungen über die Gewichtung spezifischer Aspekte des Problembereichs, Entscheidungen über Budgets oder Gesetzesinterpretationen betreffen (Sabatier 1993, S. 131ff.).

Policy-Überzeugungen dienen als Ausgangspunkt für die Einordnung der Akteure in meist zwei bis vier *advocacy coalitions*, die ihre Handlungen auf Grundlage ihrer gemeinsamen Überzeugungen koordinieren (ebd., S. 127). Zwar kann es innerhalb der organisatorischen Struktur bestimmter Akteure auf individueller Ebene Vertreter abweichender Überzeugungen geben, insbesondere hinsichtlich sekundärer Aspekte, jedoch lassen sich für jeden organisierten Akteur mehr oder weniger stark ausgeprägte *Policy*-Orientierungen erheben. Mayntz und Scharpf (1995, S. 49f.) betonen, dass die auf der Mikroebene unzweifelhaft stattfindenden Präferenzbildungsprozesse eines korporativen oder kollektiven Akteurs aus forschungspraktischen Gründen vernachlässigt werden können. In Anlehnung an Arnold (2005), Krott (2001, S. 5f.) und Watson (1998, S. 63f.) können folgende Koalitionen für die Waldpolitik in Lateinamerika unterschieden werden:

- **Naturschutzkoalition**: Mitglieder dieser Koalition haben ein mehr oder weniger strenges ökologisches Verständnis von Wald. Als Hauptkern des Überzeugungssystems lässt sich der Umweltschutz nennen. Zu den *Policy*-Überzeugungen gehören Verbote oder die Begrenzung der Waldbewirtschaftung, unter anderem also das Verbot der Flächenumwandlung sämtlicher Wälder.
- **Koalition produktionsorientierter Landnutzung**: Zu dieser Koalition gehören Unternehmen und deren Interessenvertreter mit dem Hauptaugenmerk auf der wirtschaftlichen Gewinnmaximierung. Die Hauptkernüberzeugungen sind geprägt durch materielle Interessen oder die Überzeugung, dass das Ziel wirtschaftlicher Entwicklung über dem Umweltschutz stehe. *Policy*-Überzeugungen beziehen sich auf die Deregulierung der Forstwirtschaft in Plantagen und Naturwäldern.

- ***Campesino*-Koalition**: Vertreter der *Campesino*-Koalition unterstützen eine Waldwirtschaft und -politik, welche die kleinen und mittleren Waldbesitzer und Produzenten integriert. Als *Campesinos* lassen sich alle mit ländlichen Aktivitäten verbundenen Bevölkerungsteile bezeichnen, seien es Bauern, Waldarbeiter oder auch Markthändler. Im Forstsektor sind Wälder für diese Akteurgruppe Lebens- und Wirtschaftsgrundlage gleichermaßen. Sie stehen im Kontext der durch Armut geprägten Lebensumstände, wobei häufig nicht die Mittel oder das *know how* für die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zur Verfügung stehen. Nicht selten mündet der Druck, das Land zu nutzen, im Verkauf an große Unternehmen aus dem Agrar- oder Forstsektor (Watson u. a. 1998, S. 22; vgl. auch Silva 1997a, b). Entsprechend basiert die Hauptkernüberzeugung auf der Tatsache, dass die Wälder Lebens- und Wirtschaftsgrundlage der *Campesinos* sind, und lässt sich als die einer notwendigen Integration auch kleiner Waldbesitzer und Produzenten in die Waldpolitik bezeichnen. Zu den *Policy*-Überzeugungen gehören deshalb Konzepte wie PSA, Anreize und Subventionen für die nachhaltige Waldbewirtschaftung, Naturschutz und Aufforstungen, aber auch Partizipation und Mitbestimmung.
- ***Policy brokers***: Akteure, die keiner Koalition angehörig sind, werden als *policy brokers* bezeichnet. Dazu gehören beispielsweise Wissenschaftler, die bezüglich der politischen Auseinandersetzungen eine neutrale Position besetzen, aber aufgrund ihrer Expertise auf dem Politikfeld tätig werden. Auch Verwaltungsbehörden und ähnliche Akteure können zu den neutralen Akteuren gehören. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es auch immer Akteure geben kann, deren Handeln darauf abzielt, den politischen Konflikt nicht ausufern zu lassen und praktikable Lösungen auszuarbeiten (Sabatier 1993, S. 129).

3.2 Der ACF und politischer Wandel durch Policy-Lernen

Politischer Wandel kann dem ACF zufolge zwei Ursachen haben: erstens externe Ereignisse, in deren Folge maßgebliche Institutionen vorübergehend geschwächt sind, und zweitens politische Lerneffekte in Form der Übernahme zuvor nicht geteilter Überzeugungen. Der ACF formuliert den Anspruch, „relativ dauerhafte Veränderungen von Denkweisen oder Verhaltensintentionen, die aus Erfahrungen resultieren“ (ebd., S. 137) zu erfassen und als eine Variable für politischen Wandel zu betrachten. Er unterscheidet zwischen Lernen innerhalb der Koalitionen und über Koalitionen hinweg.

Innerhalb der Koalitionen verursachen individuelle Verhaltensänderungen, Diffusionsprozesse, personelle Fluktuationen und Gruppendynamiken Veränderungen der Überzeugungen, wobei die Vertiefung des Wissens und Verständnisses über den Problembereich und Methoden der Umsetzung eigener Wertvorstellungen in politische Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen. Überdies können äußere Umstände wie Ressourcenverlust und die Aktivitäten konkurrierender Akteure Koalitionen zwingen, mit der Zeit sekundäre Aspekte ihres Überzeugungssystems anzupassen (ebd., S. 137f.). Lernen über Überzeugungssysteme hinweg kann als Veränderung der *Policy*-Überzeugungen politikfeldrelevanter Akteure konzeptualisiert werden. Hier formuliert Sabatier (ebd., S. 138–141) einige Bedingungen für eine Debatte, der potentiell ein politischer Einstellungswandel folgen kann:

- Am wahrscheinlichsten ist eine erkenntnisfördernde Debatte mit der Folge eines Überzeugungswandels dann, wenn die Koalitionen im Konflikt weder durch einen direkten Angriff auf die *Policy*-Überzeugungen starke Abwehrhaltungen provozieren, noch sich um irrelevante sekundäre Aspekte des Problems kümmern und sich inhaltlich gar nicht nähern.
- Ebenfalls wichtig für einen ertragreichen Diskurs ist, dass auf praktischer Ebene ein neutrales Forum besteht, das der Debatte einen wissenschaftlichen und professionell organisierten Rahmen gibt.
- Die Wahrscheinlichkeit politischen Lernens auf Ebene der *Policy*-Überzeugungen ist höher, wenn eine Koalition objektive Indikatoren über den Schaden oder die Effizienz eines Phänomens vorlegen kann.

Lernprozesse eines *Policy*-Bereiches entstehen also auf Akteurebene, indem Meinungen, Werte, Ideen und Überzeugungen ausgetauscht oder übernommen werden. Beim Lernen als Überzeugungswandel in einem gesamten Politikbereich unterscheidet Hall (1993) zwischen *first*, *second* und *third order change*. Damit sind Veränderungen der Anwendung politischer Instrumente wie die Höhe bestimmter Steuern als Wandel erster Ordnung, Veränderungen politischer Instrumente selbst wie die Anwendung bestimmter Steuern als Wandel zweiter Ordnung und schließlich die Veränderung der Hierarchien politischer Zielsetzungen als Wandel dritter Ordnung gemeint, wie es beispielsweise der Wechsel von einer keynesianischen zu einer monetaristischer Geldpolitik in England in den 1970er und 1980er Jahren darstellt. Die beiden erstgenannten Ordnungen des Politikwechsels seien dabei recht häufig zu beobachten, während der *third order change* einen Paradigmenwechsel als Resultat des Konfliktes übergeordneter Ideen darstellt.

3.3 Analytische Vorgehensweise

Zur lerntheoretischen Analyse der Waldpolitik in Costa Rica und Chile werden beide Fälle zunächst anhand der Kategorien Halls (ebd.) des *first*, *second* und *third order change* eingeordnet. Sodann lassen sich die im ACF formulierten Aspekte politischen Lernens hinsichtlich ihres Einflusses auf die politischen Ergebnisse in beiden Ländern beleuchten. Dies betrifft, wie beschrieben, zunächst die Konfliktebene, auf die sich die Koalitionen durch ihre Verhaltensmuster begeben, dann die Organisation, Reichweite und Effektivität des jeweiligen Konfliktforums und schließlich weitere Faktoren wie Anomalien im Sinne nicht mehr konsistenter Erklärungen für Fehlentwicklungen und damit der Verlust der Deutungshoheit bestimmter Paradigmen, der Einfluss neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse oder die Politisierung dieser Inhalte mit dem Angebot neuer grundlegender Lösungen für den Problembereich durch bestimmte Akteure (ebd., S. 283–287; Sabatier 1993, S. 141). Anders ausgedrückt können Argumente auf Grundlage neuer Informationen, Forschungsergebnisse und Erkenntnisse an Kraft gewinnen oder verlieren.

Zur Analyse der waldpolitischen Lernprozesse in Costa Rica und Chile lassen sich die Netzwerkanalysen über die Akteurkonstellationen während einiger *critical junctures* heranziehen.[5] Sie zeigen

- die **Zentralität** der Akteure, die deren Einfluss visualisiert: je zentraler der Akteur positioniert ist, desto größer ist sein Einfluss[6];
- die **Koalitionszugehörigkeit** der Akteure auf Grundlage der Auswertung von Dokumenten und eigener Erhebungen durch den Farbton der Knoten;
- die **Intensität der Kontakte** der Akteure durch die Kanten: hat die Kontaktstärke zwischen zwei Akteuren ein bestimmtes Maß, wird sie durch eine Linie, netzwerkanalytisch als Kante bezeichnet, dargestellt.

Der Vergleich der Netzwerke verschiedener *critical junctures* eines Landes lässt die Veränderungen der Koalitionszugehörigkeit einiger Akteure und damit deren Lernprozesse erkennbar werden, die im ACF als dauerhafter Wandel grundsätzlicher *policy*-relevanter Denkstrukturen und Ziele definiert werden (ebd., S. 121f.).

4. Die waldpolitischen Entwicklungen in Costa Rica und Chile

Der *Outcome* der Waldpolitik Costa Ricas und Chiles unterscheidet sich in erster Linie hinsichtlich der Qualität und Zuwächse der Waldbestände sowie der Inwertsetzung von Umweltleistungen durch PSA wie in Übersicht 3 dargestellt. Auf Grundlage des historischen Institutionalismus wurde bei Langenfeld (2017) ausführlich herausgearbeitet, dass im Fall Chiles Pfadabhängigkeiten im Sinne sich reproduzierender Machtverhältnisse einen günstigen Einfluss auf die Produktionsorientierung der Waldpolitik ausüben und umfassenden Waldschutz sowie die Einführung innovativer waldpolitischer Instrumente bremsen. Das erklärt allerdings noch nicht die Innovationskraft Costa Ricas. Hier zeigte sich, dass die *Campesino*-Koalition nicht nur günstigere Bedingungen vorfand, sondern auch strategisch so handelte, dass ihre Kontakte zu einflussreichen Allianzen geknüpft wurden.

4.1 Costa Rica

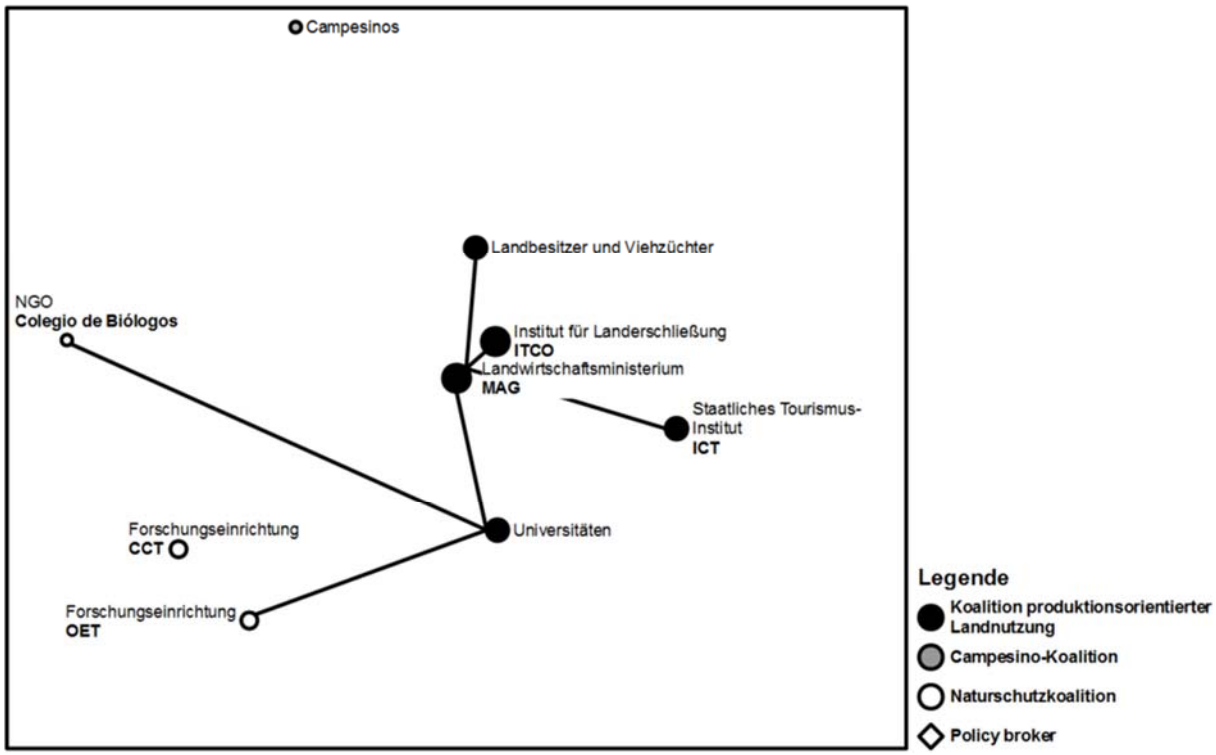
Im 20. Jahrhundert wurden große Flächen der costaricanischen Wälder zugunsten der Viehwirtschaft, Holzindustrie sowie Bananen- und Kaffeeplantagen abgeholzt, so dass die Primärwälder in den 1970er und 1980er Jahren um jährlich 30.000-50.000 Hektar dezimiert wurden, was bis zu einem Prozent der Landesfläche oder bis zu 7,6% der vorhandenen Waldfläche entspricht (Camino u. a. 2000, S. 1). Das änderte sich auch durch das erste Waldgesetz von 1969 nicht, Vergünstigungen und Anreize für Land- und Viehwirtschaft standen in Verbindung mit einem weitgehend mangelnden Interesse für den Zustand der Wälder, die eher noch als Hindernis für die Agrarexpansion angesehen wurden (ebd., S. 26). Erst in den 1980er Jahren sorgten sinkende Weltmarktpreise für Rindfleisch und Milchprodukte, Engpässe bei der Holzproduktion und ein

[5] Empirische Grundlagen für die Evaluation der Überzeugungen sind Parlaments- und Ausschussprotokolle sowie eine selbst durchgeführte Erhebung in beiden Ländern.
[6] Zur weiteren Verdeutlichung sind die Knoten je nach Position größer oder kleiner gestaltet.

offensichtlich hochbedenklicher Entwaldungsfortschritt für eine *critical juncture*. Auf der Erkenntnis beruhend, dass die veraltete Gesetzgebung keinerlei Möglichkeiten bot, die erheblich geschrumpften Waldbestände zu schützen und einen nachhaltigen Forstsektor zu stützen, wurde das Forstgesetz von 1986 verhandelt und verabschiedet.

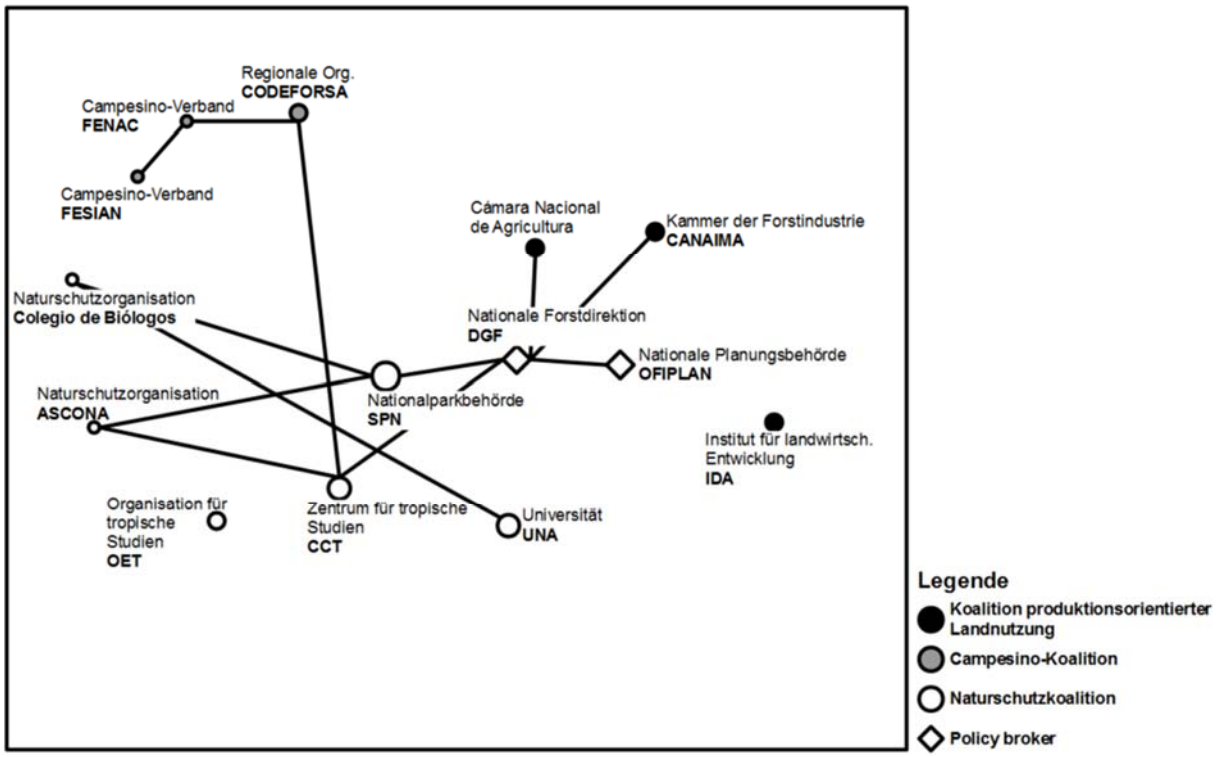
Der neue gesetzliche Rahmen sollte die Forstwirtschaft regulieren und fördern sowie Umweltschäden begrenzen. Dafür wurde die Nationalparkverwaltung reformiert, die Konzessionsvergabe für Flächenumwandlung erschwert und Anreize für Aufforstungen, vor allem für Plantagen, eingeführt (ebd., S. 29–36). Diese gesetzlichen Neuerungen lassen sich als Anpassungen im Sinne eines *second order change* einordnen, da sie einige rechtliche Instrumente zur Regulierung der Forstwirtschaft und des Naturschutzes einführten bzw. stärkten.

Abbildung 1: Das waldpolitische Netzwerk Costa Ricas 1969



Das Netzwerk in Abbildung 1 skizziert die Akteurkonstellation von 1969 und lässt nur wenige Vertreter der Naturschutzkoalition und die *Campesinos* lediglich am Rande erkennen, während die landwirtschaftliche Produktion den zentralen Akteuren als handlungsleitende Orientierung galt. Das Netzwerk von 1986 in Abbildung 2 zeigt im Vergleich, dass die Ministerien als zentrale staatliche Akteure inzwischen keine Vertreter der produktionsorientierten Landnutzungskoalition mehr waren. Zudem lässt sich eine *Campesino*-Koalition erkennen, deren Kern regionale Zusammenschlüsse kleiner und mittlerer Produzenten des Forstsektors waren. Sie waren aus Kleinbauernzusammenschlüssen entstanden, um die Interessen der armen Landbevölkerung zu konzentrieren und zu formulieren und hatten sich durch stetigen Zulauf und Kooperation mit dem akademischen Sektor ein gewisses Gewicht verschafft.

Abbildung 2: Das waldpolitische Netzwerk Costa Ricas 1986



Ein gutes Beispiel für eine regionale Organisation ist die CODEFORSA[7], die zunächst die Holzhändler und -verarbeitungsbetriebe vereinigte und der sich später Vertreter des gesamten Forstsektors der Region anschlossen. Die Organisation ermöglichte fachlichen Austausch und gegenseitige Unterstützung sowie die Formulierung des gemeinsamen Ziels günstigerer Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder. Mit der Zeit wurden Kooperationsabkommen mit den Universitäten CATIE[8] und ITCR[9] sowie internationalen Entwicklungsorganisationen geschlossen. Schließlich übernahm die CODEFORSA die Aufgabe der Umsetzung forstpolitischer Maßnahmen und der Verwaltung der staatlichen Anreizinstrumente für Aufforstungsprojekte (Méndez 2008; Watson u. a. 1998, S. 68). Der Werdegang der CODEFORSA steht exemplarisch für weitere regionale Organisationen und zeigt, auf welchen Wegen sich Diffusionsprozesse für Überzeugungen während sich eröffnender *critical junctures* anbahnten.

Der bereits angesprochene Bildungssektor sorgte insbesondere durch seine Expertise bei der Gestaltung der Schutzgebietsverwaltung und zahlreiche öffentliche Stellungnahmen zur Gefährdung bestimmter Spezies und Ökosysteme, aber auch durch die Verbreitung des Wissens über Biodiversität und Charakteristika bestimmter Vegetationstypen für Aufmerksamkeit. Diese Erkenntnisse flossen in die Deklaration etlicher Naturschutzgebiete ein und trugen dazu bei, dass forst- und landwirtschaftliche Aktivitäten in sensiblen Gebieten eingeschränkt wurden

[7] *Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos.*
[8] *Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.*
[9] *Instituto Tecnológico de Costa Rica.*

(ebd., S. 40). Besonders erwähnenswert sind die auch auf internationaler Ebene tätigen Forschungsinstitute CCT[10] und OET[11] (Steinberg 2001, S. 61–71).

Von 1987-1989 wurde die *Estrategia Nacional de Conservación para el Desarrollo*[12] (ECODES) des Umweltministeriums als aktives und zahlreiche Akteure aller Koalitionen integrierendes Forum ins Leben gerufen, in dem die wechselseitige Beziehung zwischen Umweltschutz und Wertschöpfung im Forstsektor anerkannt wurde und Programme für eine nachhaltige nationale Entwicklungsstrategie entwickelt werden sollten. Diese und weitere Initiativen wirkten als intellektueller Anstoß und Ausgangspunkt der Vernetzung zwischen den in den folgenden Jahren an der costaricanischen Waldpolitik beteiligten Akteuren (Camino u. a. 2000, S. 30; Watson u. a. 1998, S. 40–46).

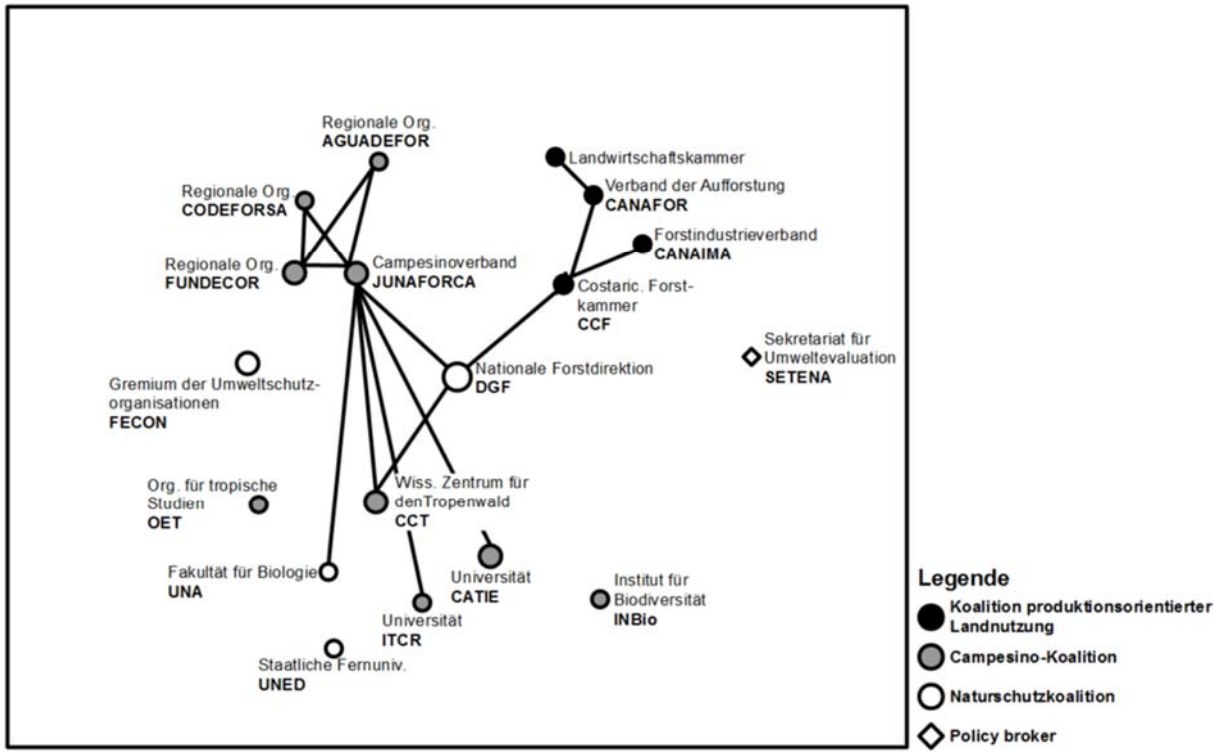
Die Diskussion um Anreizinstrumente umspannte die sich weiterentwickelnden staatlichen Maßnahmen, die sich zunächst lediglich in Form von Einkommenssteuernachlässen für größere Forstbetriebe und Forstkrediten niederschlugen. Jedoch wurden mit der Zeit weitere Instrumente eingeführt, die auch kleinen Landbesitzern und Kommunen ermöglichen sollten, indirekte Subventionen für Aufforstungen zu erhalten. Die Verwaltung und Umsetzung wurde regionalen Organisationen wie der CODEFORSA übertragen. Ab 1990 wurden erstmals nachhaltige forstwirtschaftliche Aktivitäten in Naturwäldern gefördert (Camino u. a. 2000, S. 21, 30f., 41f.). Noch hatten die politischen Maßnahmen eher den Charakter forstwirtschaftlicher Subventionen als einen Naturschutzaspekt (Watson u. a. 1998, S. 75).

Die wirkliche Innovation der costaricanischen Waldpolitik fand mit der Verabschiedung des Waldgesetzes von 1996 statt, das neben strengen Schutznormen und dem Verbot der Flächenumwandlung auch privater Wälder selbst durch Baumplantagen mit den PSA ein neues Instrument einführte, das auch kleinen Waldbesitzern und dem *Campesino*-Sektor Anreize bietet, die Wälder durch ihren Schutz zeitgleich in Wert zu setzen. Die Idee dieses Kompensationsinstrumentes zur Inwertsetzung der Umweltleistungen der Wälder entstand als Weiterentwicklung der vorhandenen Anreizinstrumente unter Mitwirkung zahlreicher Akteure und erwies sich als äußerst erfolgreich, wie sich in Übersicht 3 zeigt.

Das gegenwärtig gültige Waldgesetz stellt einen institutionellen Rahmen dar, der insbesondere den *Policy*-Überzeugungen der *Campesino*-Koalition gerecht wird. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass ein alternativer Gesetzesentwurf, der ein totales Eingriffsverbot in bestehende Primär- und Sekundärwälder auch in Privatbesitz vorsah, nicht verabschiedet wurde. Insofern kann die *Campesino*-Koalition als die durchsetzungsstärkste angesehen werden. Im Netzwerk von 1996 in Abbildung 3 zeigt sich, dass der Koalition die regionalen Organisationen, die Forschungsinstitute OET und CCT, das nationale Institut für Biodiversität und einige forstwirtschaftliche Fakultäten angehörten, wenn letztere nicht zur Umweltschutzkoalition zählten.

[10] *Centro Científico Tropical*.
[11] *Organización de Estudios Tropicales*.
[12] Sinngemäß etwa: Nationale Strategie für nachhaltige Entwicklung.

Abbildung 3: Das waldpolitische Netzwerk Costa Ricas 1996



Dabei spielte eine Rolle, dass PSA die Möglichkeit schaffen, die Überzeugungen der Naturschutz- und *Campesino*-Koalition zu integrieren. Aus den Protokollen der Ausschusssitzungen lässt sich die Ebene des Konfliktes als die eines sachlichen Dialogs rekonstruieren. Das Forum der Debatte zwischen den waldpolitisch relevanten Akteuren waren die Sitzungen der Parlamentskommission für Landwirtschaft und natürliche Ressourcen. Die Analyse zeigt, dass die Positionen der wissenschaftlichen Einrichtungen erhebliches Gewicht hatten. Sie traten, wenig ideologisch geprägt, nicht für generelle Verbote ein, sondern für auf Forschungsergebnissen beruhende Bewirtschaftungsregulierungen, die seltene Ökosysteme schützten, den Erhalt der Biodiversität und damit deren Nutzbarmachung ermöglichten und die PSA als Möglichkeit für den Erhalt der entsprechenden Ökosysteme mit Berücksichtigung der Interessen der *Campesino*-Bevölkerung böten (vgl. CCT 1995; Tossi 1994; Trejos und Quesada 1995). Dieser Ansicht nach lag der Schlüssel zur nachhaltigen und integrierenden Waldpolitik in der differenzierten Betrachtung der verschiedenen Waldbestände, was auch bei der produktionsorientierten Koalition auf nicht allzu großen Widerstand stieß. Als Fazit lässt sich festhalten, dass alle Koalitionen durch das Waldgesetz etwas gewonnen haben, da eine erkennbare Deregulierung der Handelshemmnisse im Forstsektor, ein ernsthafter Schutz der Ökosysteme und die Integration kleiner Waldbesitzer und Produzenten umgesetzt wurden (Watson u. a. 1998, S. 49).

Die Einführung der PSA kann nach Halls (1993) Kriterien als *second order change* eingeordnet werden, da es sich um die Implementierung eines politischen Instruments handelt. In Verbindung mit dem Verbot der Flächenumwandlung allerdings lässt sich durchaus ein Paradigmenwechsel feststellen. Auch ist inzwischen der zuvor stark regulierte Forstsektor durch private Eigenverantwortung und einer *Bottom-up*-Politik geprägt (Watson u. a. 1998, S. 45f.). In den folgenden zwanzig Jahren hat sich die Vision Costa Ricas Waldpolitik auf fast allen

Ebenen durchgesetzt und wird durch ökologisch geprägte Zielsetzungen dominiert. Diese werden regelmäßig vom Umweltministerium unter Mitwirkung zahlreicher Akteure veröffentlicht und benennen die zukünftige Herausforderung der Waldpolitik Costa Ricas, unter dem Leitbild des Naturschutzes die Waldfläche zu vergrößern und einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftszweig der Forstwirtschaft zu etablieren (MINAET 2011). Es herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die Regulierung der Forstwirtschaft, die Integration aller Akteure, insbesondere der kleinen Waldbesitzer und Produzenten, und die Umweltleistungen der Wälder gleichermaßen elementare Bestandteile einer ganzheitlichen Waldpolitik seien (Camino u. a. 2000, S. 39).

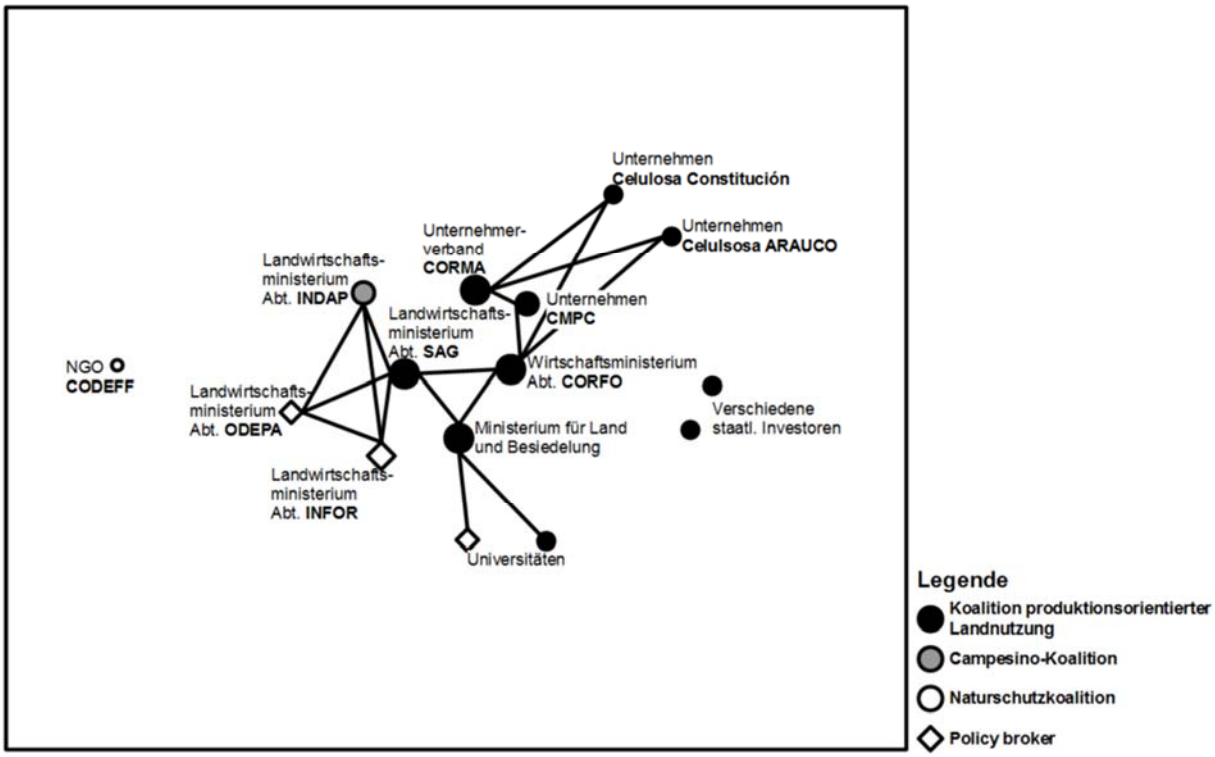
Abschließend muss erwähnt werden, dass Costa Rica mit einer stabilen Demokratie, einem vergleichsweise hohen Bildungsniveau und einer partizipativen Kultur die besten Voraussetzungen der Region bietet, um auch Umweltprobleme und Nachhaltigkeit auf die politische Agenda setzen zu können (Brockett/Gottfried 2002, S. 8). Dass der Tourismus als Costa Ricas wichtigster Wirtschaftszweig zu einem nicht unerheblichen Teil Ökotourismus ist, kann ebenfalls als ein günstiger Faktor für die gegenwärtige Waldpolitik, aber auch als Hervorbringung derselben betrachtet werden (Camino u. a. 2000, S. 22ff., 84).

4.2 Chile

Chiles Wälder zeichnen sich besonderes im mittleren Süden des Landes durch einzigartige Ökosysteme und Diversität, aber auch durch die Konzentration der Plantagen exotischer und schnell wachsender Baumarten aus (CONAF, CONAMA und BIRF 1999; Lara u. a. 2012, S. 14; Neira/Verscheure/Revenga 2002, S. 11). Die dort beheimateten Bestände wurden insbesondere während der Militärdiktatur stark dezimiert und fragmentiert. Zuvor hatte sich innerhalb einiger Jahrzehnte bereits ein Forstsektor etabliert, dessen Wachstum den reichlich vorhandenen Rohstoffen, günstigen klimatischen Bedingungen und Böden für exotische Baumarten und staatlichen Förderungen zu verdanken war. Zudem wurden viele Plantagen auch als Schutz gegen Erosion aufgrund früherer Abholzung errichtet (Camus 2006, S. 177–181, 250). Abbildung 4 zeigt das forstpolitische Netzwerk Chiles von etwa 1970 mit einer stark dominierenden produktionsorientierten Koalition.

Das gesamte politische System betreffende *critical junctures* folgten im Zuge der Wahl Salvador Allendes als weltweit ersten demokratisch gewählten Präsidenten marxistischer Prägung 1970 und des Militärputsches der Junta um Augusto Pinochet 1973. Diese fundamentalen Einschnitte hatten jeweils vollkommen gegensätzliche politische, soziale und wirtschaftliche Paradigmenwechsel zur Folge. Der Militärputsch führte Chile in eine Diktatur, in der politisch Andersdenkende verfolgt, die Pressefreiheit unterdrückt und weitere typische repressive Maßnahmen angewandt wurden. Wirtschaftspolitisch wurde ein neoliberales Entwicklungsmodell installiert, dessen Umstrukturierungen zu den weltweit weitreichendsten zählten, jedoch immer wieder durch staatliche Eingriffe in bestimmten Bereichen angepasst wurden (Fischer 2007, S. 159; Rinke 2008, S. 140).

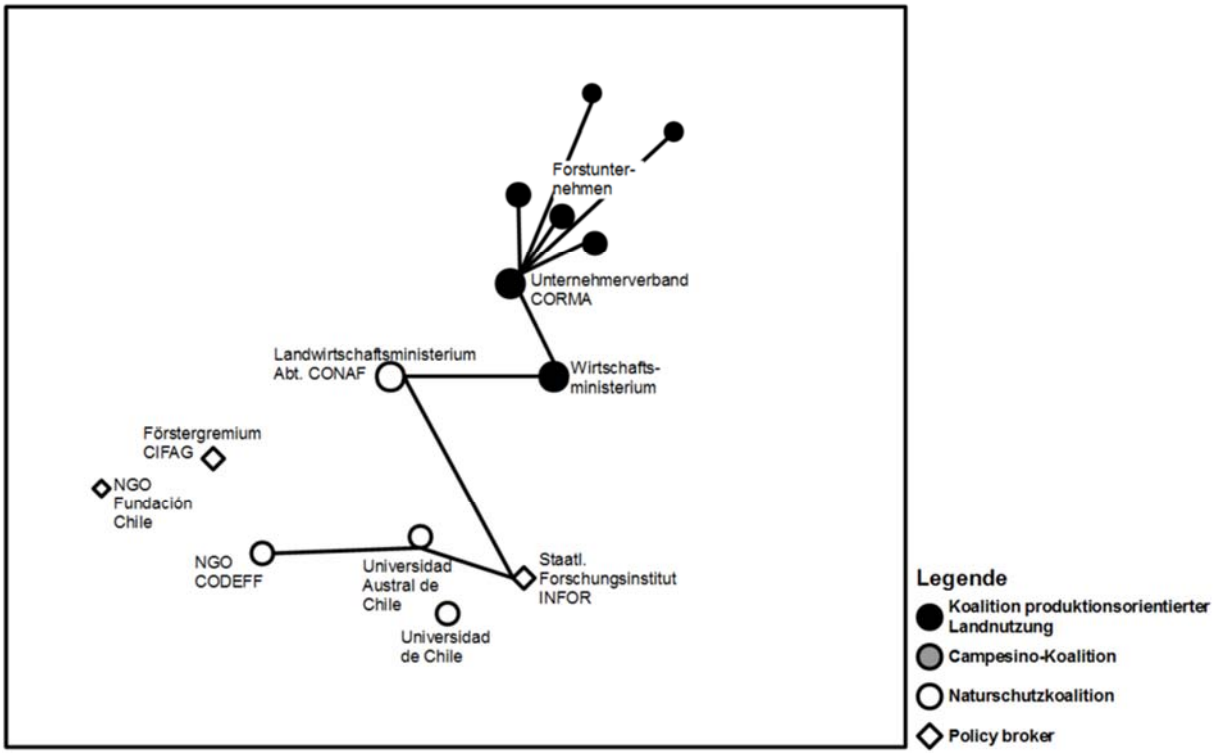
Abbildung 4: Das waldpolitische Netzwerk Chiles 1970



Forstpolitisch wurde 1974 der *Decreto Ley Nº 701* (D.L. 701) zum Ausgangspunkt einer forstindustriellen Expansion. Das Gesetz sorgte durch Steuerbefreiungen, Subventionen und günstige Kredite für die Forst- und insbesondere die Plantagenwirtschaft für einen massiven Aufschwung der Branche, um sie im Sinne der Entwicklungsstrategie zu einem Standbein der Exportwirtschaft zu machen (BCN 1974; Camus 2006, S. 251; Carrere 1998, S. 288). Die Folge war, dass große Waldbestände abgeholzt und durch Plantagen ersetzt wurden. Die *sustitucón* verursachte neben der erheblichen Entwaldung im Umfeld der Plantagen schwere Umweltschäden und soziale Probleme, die zur Verelendung der armen Landbevölkerung führten. Die Naturwälder Chiles wurden, wie Übersicht 2 zeigt, zwischen 1970 und 1997 um ein knappes Drittel dezimiert, wobei zudem große Teile der verbleibenden Naturwälder beträchtliche Degradationserscheinungen aufzeigen (Camus 2006, S. 293).

Mit der Redemokratisierung 1990 kam es zu einer das gesamte politische System Chiles umspannenden *critical juncture*, die auch in der Waldpolitik eine demokratische Debatte zuließ. 1992 legte Präsident Aylwin der Abgeordnetenkammer den Entwurf für ein Naturwaldgesetz vor, was zu einer sechzehn Jahre andauernden Debatte führte, bis 2008 eine stark modifizierte Version verabschiedet wurde. In der Zwischenzeit entflammte in Chile eine polemisch geführte Auseinandersetzung, in der auch vor öffentlichen Abqualifizierungen der Gegenseite nicht Halt gemacht wurde (ebd., S. 315–319; Chacón 1994). Dabei war der Konflikt zunächst einer zwischen der produktionsorientierten und der Naturschutzkoalition, wie sich in Abbildung 5 zeigt. Bedeutende Akteure, die sich für die Belange der *Campesino*-Forstwirtschaft einsetzten, waren kaum vertreten, jedoch kann die Naturschutzkoalition als der ländlichen Entwicklung nahe stehend angesehen werden (vgl. Arnold 2005, S. 921; Camus 2006, S. 313).

Abbildung 5: Das waldpolitische Netzwerk Chiles 1992



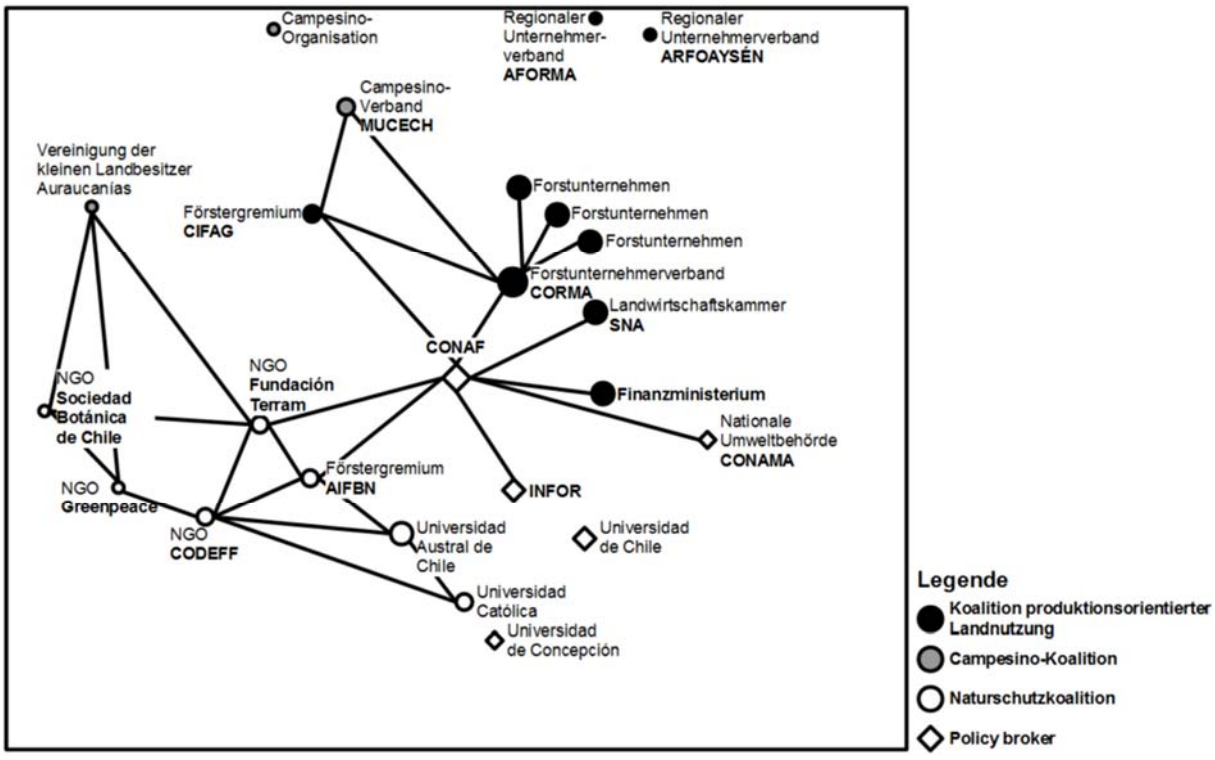
Polemik gab es auf beiden Seiten: Vertreter der produktionsorientierten Koalition bezeichneten die Positionen der Naturschützer als „ökologischen Fundamentalismus“ (Hartwig 1994) und zielten mit Behauptungen, dass diese die Systemfrage stellten, auf den Hauptkern des Überzeugungssystems ab. Generell bremse die Regulierung des Forstsektors die Entwicklung eines der wichtigsten Exportzweige der chilenischen Wirtschaft aus (Asenjo 1992, S. 7ff.). Umgekehrt sprachen einige Naturschützer von einem „ökologischen Holocaust“ (Álvarez 1989, S. 74), der in Chile vonstatten gehe, und trugen so ebenfalls nicht zur Mäßigung bei. Zwar sind diese Anschuldigungen lediglich Auswüchse des Konfliktes um den Naturwald, jedoch zeigen die Forderungen nach einem fundamentalen Paradigmenwechsel seitens einiger Naturschützer (so z. B. Hoffmann 1994), dass die Konfliktebene weniger zur Annäherung der Koalitionen auf Ebene der wichtigeren sekundären Aspekte oder *Policy*-Überzeugungen verlief, sondern durch die Angriffe auf den jeweiligen Hauptkern der gegnerischen Koalition.

1999 erschien der *Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile* (CONAF, CONAMA und BIRF 1999) und stellte erstmals gesicherte und detaillierte Informationen über Fläche und Zustand der Waldbestände zur Verfügung. Die Interpretation der Daten fiel jedoch je nach Interesse unterschiedlich aus. Der Diagnose der produktionsorientierten Koalition, in Chile erhebliche Waldbestände mit produktivem Potential zur Verfügung stehen zu haben, wurden von Umweltschützern die Aspekte entgegengesetzt, die den mangelnden Schutz der verbleibenden Wälder und die regional teils sehr hohen Anteile an Plantagen dokumentierten. Auf Basis der nun vorhandenen Daten nutzten jedoch einige der gemäßigten Vertreter der Naturschutzkoalition aus dem akademischen Bereich die Erkenntnisse, um einen „dritten Weg“ zwischen den Positionen der radikalen Umweltschützer, die den Menschen aus den Waldökosystemen verbanne, und der Produzenten, deren Sicht auf die Naturwälder nur

durch Analyse ihres wirtschaftlichen Potentials geprägt sei, vorzuschlagen (Camus 2006, S. 322f.). Dieser Weg, der das Überzeugungssystem einer *Campesino*-Koalition widerspiegelt, wurde allerdings nicht von allzu vielen Akteuren beschritten, da die beiden anderen Koalitionen sich kaum auf eine Ebene wichtiger sekundärer Aspekte begaben. Die wenig verrückbare Überzeugung der produktionsorientierten Koalition, so wenig Waldfläche wie möglich kategorisch unter Naturschutz gestellt zu wissen, beruhte zum großen Teil auf dem Interesse, möglichst viel davon auch zukünftig wirtschaftlich nutzbar zu machen.

Zur Einigung der widerstreitenden Koalitionen kam es schließlich durch Initiativen staatlicher Akteure. Die nationale Forstbehörde CONAF brachte ab dem Jahr 2000 die Kontrahenten an einen Tisch (Arnold 2005; Lara, Cortés und Max Neef 2000, S. 155ff.). Die 2006 gewählte Präsidentin Bachelet forcierte die Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs, der die wesentlichen Streitpunkte außen vor ließ, was zur Einrichtung einer effizient arbeitenden Senatskommission und schließlich zur Verabschiedung eines Kompromisses führte, der allerdings etliche Fragen offen ließ (Lara, Reyes und Urrutia 2010, S. 150). Auf Ebene der sekundären Aspekte herrschte im Grunde lediglich der Konsens über die Notwendigkeit, ein Gesetz zu verabschieden, das eine Grundlage für weitere waldpolitische Aushandlungen sei, aber einige grundlegende und weniger polarisierendeFragen klärte (vgl. San Cristóbal 2007).

Abbildung 6: Das waldpolitische Netzwerk Chiles 2008



Das Naturwaldgesetz von 2008 stellt im Ergebnis keine Garantien dafür bereit, dass alle Ökosysteme, die in vielen Fälle selten und einzigartig sind, vor Abholzung und Umwandlung geschützt sind, da es kein grundsätzliches Substitutionsverbot gibt. Anreize für kleine Waldbesitzer sind im Grunde nicht vorhanden und die Zertifizierung von Brennholz, mit der hinsichtlich einer nachhaltigen Entnahme der Forstressourcen ein großer Schritt getan werden könnte, ist ein noch nicht allzu weit gediehener Vorsatz.

In Chile ist die Einführung ökologischer und sozialer Innovationen in Form von PSA derzeit wohl keine ernstzunehmende politische Option, da sich Hindernisse in den Weg stellen, die in der tiefen Spaltung des Akteurnetzwerkes ebenso zu finden sind wie in der großen Macht der produktionsorientierten Koalition. Nur schrittweise bewegt sich der politische Diskurs von einer polemischen Debatte auf Ebene der Kernüberzeugungen hin zu einem Diskurs auf einer *Policy*-Ebene. Änderungen der Waldpolitik lassen sich zusammengefasst mit der Anpassung einiger Schutzbestimmungen und lediglich minimalen Aufwendungen für Kleinwaldbesitzer und Produzenten als *first order change* klassifizieren.

5. Policy-Lernen – Der ACF als Erklärungsansatz für waldpolitische Änderungsprozesse in Costa Rica und Chile

Die Analyse aus dem Blickwinkel lerntheoretischer Ansätze zeigt, dass neben den in der Dissertationsschrift des Autors herausgearbeiteten machtbezogenen Faktoren – so vor allem die Pfadabhängigkeit in Chile – die Annahmen des ACF zu einigen Erkenntnissen beitragen, weshalb in Costa Rica *ein third order change* der Waldpolitik stattfinden konnte und sich ein solcher Paradigmenwechsel in Chile nicht abzeichnet. Sabatier (1993, S. 138–141) nennt als maßgebliche Variablen für eine politische Debatte, die durch die Konfrontation zweier oder mehr Überzeugungssysteme zu einer fruchtbaren Diskussion werden und damit politisches Lernen ermöglichen kann, das Forum, die Ebene des Konfliktes, die Verfügbarkeit relevanter Informationen und die Möglichkeit objektiver Indikatoren für die positive Bewertung einer *Policy*. Auf dieser Basis lassen sich folgende Rückschlüsse für den Vergleich der Waldpolitik in Costa Rica und Chile ziehen:

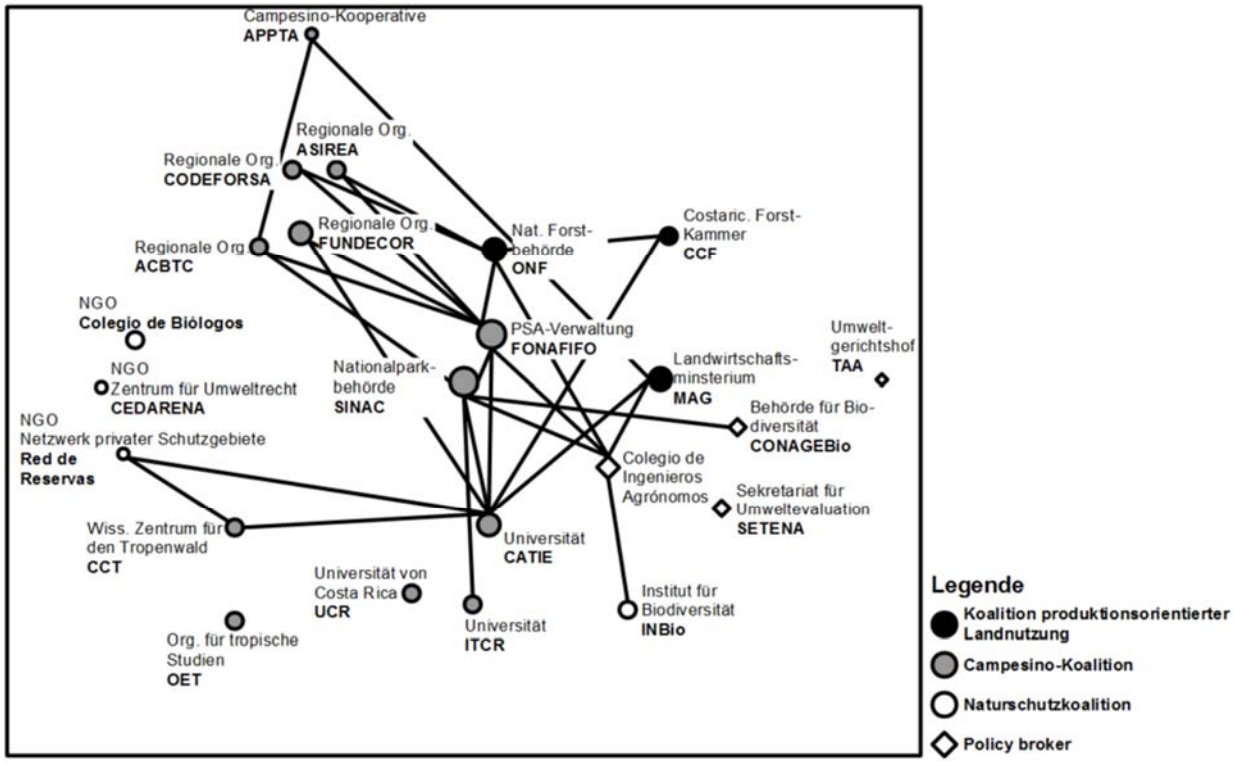
- Der Vergleich der **Foren**, in deren Rahmen die Debatten um die gegenwärtigen institutionellen waldpolitischen Rahmenbedingungen geführt wurden, zeigt keine maßgeblichen Unterschiede. Sowohl für das costaricanische Waldgesetz von 1996 als auch für das chilenische Naturwaldgesetz von 2008 waren Parlamentsausschüsse die Foren, in denen alle relevanten waldpolitischen Akteure angehört wurden und debattierten.
- Umso mehr unterschieden und unterscheiden sich die **Konfliktebenen** in beiden Ländern. In Costa Rica begegneten sich die drei beteiligten Koalitionen auf der Ebene wichtiger sekundärer Aspekte wie der Umsetzbarkeit einer nachhaltigen Strategie, die allen Akteuren nützte. In Chile wurde eine polemische Auseinandersetzung mit Angriffen auf die Hauptkernüberzeugungen geführt, welche die tiefe Spaltung zwischen den Koalitionen ausdrückt und der Überwindung derselben weiterhin im Wege steht.
- Dies liegt nicht zuletzt an der unterschiedlich ausgeprägten **Kraft der Argumente**, die in Costa Rica durch die starke Stimme der wissenschaftlichen Einrichtungen formuliert wurde, die wenig ideologisch geprägte Überzeugungen, dafür umso plausiblere Informationen über die Gefährdung der Wälder im Land bereitstellten. In Chile war auch hinsichtlich der wissenschaftlichen Daten die Debatte durch Angriffe auf die Hauptkerne der Überzeugungssysteme geprägt.

Die Netzwerkanalysen von 2012 zeigen ein weitgehend integriertes costaricanisches waldpolitisches Netzwerk, wie an den verhältnismäßig vielen Kanten zu erkennen ist. Diese drücken

ein höheres Maß an Kommunikation, Koordination und nicht zuletzt Kooperation aus. Ebenso zeigt sich im costaricanischen Netzwerk die Dominanz der *Campesino*-Überzeugungen, während in Chile die produktionsorientierte Koalition am zentralsten positioniert, also am mächtigsten ist[13].

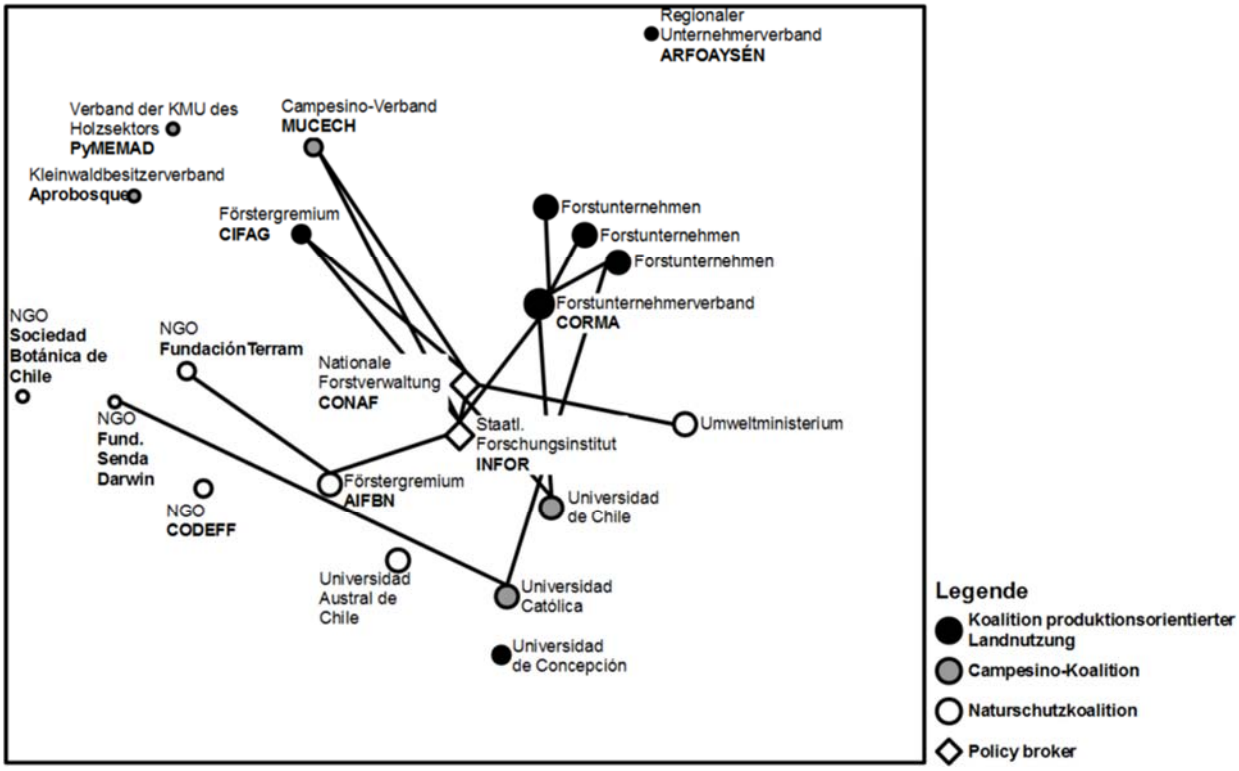
Als Fazit kann festgehalten werden, dass Faktoren des *Policy*-Lernens in beiden Ländern neben den Machtaspekten eine wichtige Rolle einnehmen und für die Analyse der Waldpolitik zum Erkenntnisgewinn beitragen. So hat sich im Fall Costa Ricas erwiesen, dass bei günstigen Bedingungen für eine mittlere Konfliktebene und einem starken wissenschaftlichen Sektor die Möglichkeit gegeben ist, dass in Lateinamerika umwelt- und waldpolitische Innovationen möglich sind, auch wenn Chile eher exemplarisch für die gegenteilige Tendenz steht

Abbildung 7: Das waldpolitische Netzwerk Costa Ricas 2012



[13] Die produktionsorientierte Koalition kann als noch mächtiger eingeschätzt werden, als es im Netzwerkgraphen den Anschein hat, da für die Netzwerke lediglich die relationalen Daten ohne Berücksichtigung weiterer Aspekte wie finanzielle Ressourcen operationalisiert wurden.

Abbildung 8: Das waldpolitische Netzwerk Chiles 2012



Literaturverzeichnis

AIFBN (2012): Hacia un Nuevo Modelo Forestal: Propuestas para el desarrollo sustentable del bosque nativo y el sector forestal en Chile, Valdivia: AIFBN.

Álvarez, Pedro (1989): Palos en el bosque. In: *El Mercurio*, 20.08.1989.

Arnold, Franz-Eugen (2005): Naturwaldbewirtschaftung in Chile: Forstpolitische Beratung in einem Schwellenland. In: *AFZ – Der Wald* 17/2005, S. 920–923.

Asenjo, Andrés (1992): El debate público en torno al bosque nativo. In: *Ambiente y Desarrollo* April 1992, S. 7–12.

BCN (1974): Fija Régimen legal de los Terrenos Forestales o preferentemente aptos para la Forestación y establece Normas de Fomento sobre la Materia. Online verfügbar unter: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6294&idVersion=1974-10-28&r=1 (zuletzt geprüft am 14.3.2011).

Brockett, Charles D. und Robert A. Gottfried (2002): State Policies and the Preservation of Forest Cover: Lessons from Contrasting Policy-Regimes in Costa Rica. In: *Latin American Research Review* 37/1, S. 7–40.

Cabrera, Jorge u. a. (2010): El Estado del Arte del Pago por Servicios Ambientales en Chile, Valdivia: INFOR/UICN.

Camino, Ronnie de u. a. (2000): Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use, Washington D.C.: World Bank.

Camus, Pablo (2006): Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile 1541-2005, Colección Sociedad y Cultura, Santiago de Chile: LOM ediciones.

Carrere, Ricardo (1998): Chile: Un Modelo de Plantaciones Impuesto por el Gobierno Militar. In: Defensores del Bosque Chileno (Hrsg.): La Tregedia del Bosque Chileno, Santiago de Chile: Ocho Libros Editores Ltda., S. 285–293.

CCT (1995): Kommentar zur Reform des Forstgesetzes Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales der Gesetzgebenden Versammlung Costa Ricas, San José: aus den Akten zum Gesetz Nr. 7575 der Parlamentsbibliothek Costa Ricas.

Chacón, Iván (1994): Solución final para el bosque native. In: *La Época*, 11.05.1994.

CONAF (2011): Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile: Monitoreo de Cambios y Actualizaciones, Período de 1997-2011, Santiago de Chile: CONAF – Sección Monitoreo de Ecosistemas Forestales.

CONAF, CONAMA und BIRF (1999): Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile: Informe Nacional con Variables Ambientales, Santiago de Chile: CONAMA/CONAF.

Engel, Stefanie (2008): Zahlungen für Umweltleistungen – Das costaricanische Modell findet Nachahmer. Online verfügbar unter: http://www.boell.de/oekologie/klima/klima-energie-1893.html (zuletzt geprüft am 5.3.2011).

FAO (2001): Causas y Tendencias de la Deforestación en América Latina, Evaluación de los Recursos Forestales (FRA2000): Working Paper 52, Rom: FAO.

--- (2010): Global Forest Resources Assessment 2010, S. Main Report, FAO Forestry Paper 147, Rom: FAO.

Fischer, Karin (2007): Chile: Vom neoliberalen Pionier zum Vorzeigemodell für Wachstum mit sozialem Ausgleich? In: *Lateinamerika Analysen* 17, S. 157–175.

Gratius, Susanne (2008): Das politische System Costa Ricas. In: Stüwe, Klaus und Stefan Rinke (Hrsg.): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika: Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss., S. 167–180.

GTZ (2003): Menschen und Wälder: Chancen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen, für die Bekämpfung von Armut und für einen Schutz der Umwelt durch nachhaltige Waldwirtschaft, Eschborn: GTZ.

Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25/3, S. 275–296.

Hall, Peter A. und Rosemary C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* XLIV, S. 936–957.

Hartwig, Fernando (1994): El ecologismo fundamentalist. In: *La Época*, 04.03.1994.

Hoare, Alison (2005): Irrational numbers: Why the FAO´s forest assessments are misleading, Dokument abrufbar bei: The Rainforest Foundation, http://www.rainforestfoundationuk.org/files/irrational%20numbers.pdf (zuletzt geprüft am 10.10.2010).

Hoffmann, Adriana (1994): Fundamentalismo y otros motes. In: Donoso, Claudio (Hrsg.): Una mirada a nuestros bosques y su defensa, Santiago de Chile: Marisa Cueno Ediciones, S. 199–202.

Kirchhoff, Joachim-F. (2011): Weltweite Waldzerstörung: Ein Phänomen der Neuzeit oder Bestandteil menschlicher Kultur? In: *AFZ – Der Wald* 1/2011, S. 16–20.

Krott, Max (2001): Politikfeldanalyse Forstwirtschaft: Eine Einführung für Studium und Praxis, Berlin: Parey.

Langenfeld, Markus (2017): Waldpolitik in Costa Rica und Chile: Ökosysteme im Spannungsfeld zwischen Markt und Nachhaltigkeit. Dissertation Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Wiesbaden: Springer VS.

Lara, Antonio, Marco Cortés und Manfred Max Neef (2000): Bosques. In: Sunkel, Osvaldo (Hrsg.): Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile – 1999, Santiago de Chile: Universidad de Chile – Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Análisis de Políticas Públicas, S. 131–174.

Lara, Antonio, René Reyes und Rocío Urrutia (2010): Bosques Nativos. In: Pérez, Victor, Eduardo Dockendorff und Nicolo Gligo (Hrsg.): Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2008, Santiago de Chile: Universidad de Chile – Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Análisis de Políticas Públicas, S. 125–171.

Lara, Antonio u. a. (2012): Reconstrucción de la cobertura de la vegetación y uso del suelo hacia 1550 y sus cambios a 2007 en la ecorregión de los bosques valdivianos lluviosos de Chile (35º-43º30´S). In: *Bosque (Valdivia)* 33/1, S. 13–23.

Mayntz, Renate (2002): Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 7–43.

Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 39–72.

Méndez, Jhonny (2008): Nuestro Curriculum. Online verfügbar unter: http://www.codeforsa.org/leer.php/4285020 (zuletzt geprüft am 3.3.2013).

Mesa-Lago, Carmelo u. a. (2000): Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba, and Costa Rica, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

MINAET (2011): Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, San José, Costa Rica: Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones.

--- (2012): Densidad de Cobertura Forestal en Costa Rica – Histórico 1940-2010. Online verfügbar unter: MINAET, http://www.minaet.go.cr/index.php/actualidad/anuncios/37-cobertura-forestal-del-pais-alcanza-el-52-38 (zuletzt geprüft am 29.6.2012).

Muzio, Gabriel (1998): Un Nuevo Juego Ecologico: Contribución al Debate sobre Plantaciones de Árboles. In: Defensores del Bosque Chileno (Hrsg.): La Tregedia del Bosque Chileno, Santiago de Chile: Ocho Libros Editores Ltda., S. 279–282.

NABU (2008): Waldwirtschaft 2020: Perspektiven und Anforderungen aus Sicht des Naturschutzes, Berlin: Strategiepapier. Online verfügbar unter: http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/ wald/4.pdf (zuletzt geprüft am 11.8.2011).

Navarrete, Gilmar (2011): Avances del Monitoreo de Recursos Rorestales en Costa Rica, Präsentation: MINAET/FONAFIFO. Online verfügbar unter: http://www.reddccad-giz.org/documentos/shoot.php?Descargar=Avances%20en%20monitoreo%20forestal%20Costa%20Rica.%20Por%20Gilmar%20Navarrete&id=140&f=doc_1033829377.pdf&L=0 (zuletzt geprüft am 12.12.2012).

Neira, Eduardo, Hernán Verscheure und Carmen Revenga (2002): Chile´s Frontier Forests: Conserving a Global Treasure, Santiago de Chile: Global Forest Watch.

Rinke, Stefan (2008): Das politische System Chiles. In: Stüwe, Klaus und Stefan Rinke (Hrsg.): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika: Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verl. f. Sozialwiss., S. 137–166.

Rojas Briales, Eduardo (2011): Welt-Waldbericht: ‚Unser Sorgenkind ist Lateinamerika'. Online verfügbar unter: http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,743093,00.html (zuletzt geprüft am 19.5.2011).

Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Kaolitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. In: Héretier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116–148.

San Cristóbal, Mauricio (2007): LEY DE BOSQUE NATIVO. In: *El Ciudadano*, 2007. Online verfügbar unter: http://www.elciudadano.cl/2007/08/16/ley-de-bosque-nativo/ (zuletzt geprüft am 5.3.2011).

Sandí, Carlos Luis (2008): El Sector Conservacionista y la Problemática del Abastecimiento Sostenible de la Madera en Costa Rica, El Abastecimiento de Madera en Costa Rica, San José, Costa Rica: OET/CRUSA/CATIE.

Silva, Eduardo (1997a): People, Forests, and Politics in Costa Rica and Chile: The Struggle for Grassroot Development-Friendly Initiatives, Paper auf dem Latin American Studies Association 20th International Congress, Guadalajara, Mexico: Social Science Research Council, the North-South Center of the Univ. of Miami/Univ. of Missouri.

--- (1997b): The Politics of Sustainable Development: Native Forest Policy in Chile, Venezuela, Costa Rica and Mexico. In: *Journal of Latin American Studies* 29/2, S. 457–493.

Steinberg, Paul F. (2001): Environmental Leadership in Developing Countries: Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia, Cambridge, Massachusetts/London: The MIT Press.

Tossi, José (1994): Komissionssitzung zur Reform des Forstgesetzes, Acta de Sesión No. 60 de la Comisión de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales, San José, Costa Rica: aus den Akten zum Gesetz Nr. 7575 der Parlamentsbibliothek Costa Ricas.

Trejos, Alberto und Elvis Quesada (1995): Mociones propuestas al Proyecto 11.000 (Reforma a la Ley Forestal), Parlamentarischer Bericht zur Debatte um die Reform des Forstgesetzes, San José, Costa Rica: aus den Akten zum Gesetz Nr. 7575 der Parlamentsbibliothek Costa Ricas.

UNEP (2009): Vital Forest Graphics, Nairobi, Kenia: UNEP/FAO/UNFF.

Watson, Vicente u. a. (1998): Abriendo espacio para una mejor actividad forestal: E studio de Costa Rica, San José, Costa Rica: CCT/IIED.

Politikinnovationen in der Steuerpolitik?

Erfolgsfaktoren und Hindernisse höherer Besteuerung in Mexiko und Argentinien

Constantin Groll

1. Einleitung – Ende des defizitären Steuerstaates in Lateinamerika?

Lange Zeit galten Steuersysteme in den Ländern Lateinamerikas als defizitär, ineffizient und unzureichend für eine geeignete Finanzierung öffentlicher Ausgaben und wirtschaftlicher sowie sozialer Entwicklung. In der Tat ist, gemessen an der Wirtschaftsleistung die Höhe der Steuereinahmen im lateinamerikanischen Durchschnitt, trotz erheblicher Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (CEPAL 2013), vergleichsweise niedrig. Zudem sind die lateinamerikanischen Steuersysteme geprägt von einem Schwerpunkt auf indirekten Steuern mit weitgehend regressiven Verteilungseffekten und einer großen Bedeutung von Einnahmen aus Lizenzgebühren (*royalties*), direkten Überweisungen von Staatsunternehmen oder sonstigen, nicht steuerlichen Abgaben. Wenn Reformen zu beobachten waren, dann schienen diese eher ein Ausdruck von hektischen Entscheidungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten und eine Reaktion auf erheblichen externen Druck, zum Beispiel durch internationale Finanzinstitutionen, anstatt das Ergebnis selbstbestimmter Politikinitiativen (Di John 2006; Mahon 2004). Vielen Beobachtern galten die Steuersysteme in Lateinamerika deshalb als schwer reformierbar und attestierten den Regierungen die Unfähigkeit von bisherigen Misserfolgen in der Steuerpolitik „zu lernen". Lateinamerika galt als *„unable to learn to tax"*. Allerdings hat sich diese pessimistische Evaluation lateinamerikanischer Steuersysteme im Laufe des letzten Jahrzehnts anhaltenden Wirtschaftswachstums gewandelt. Mit dem unverhofften, dafür aber umso drastischeren Anstieg der Weltmarkpreise für lateinamerikanische Exportgüter und einer daraus resultierenden seit den 30er Jahren nicht mehr erlebten Wachstumsperiode konnten die meisten Länder ihre Steuereinnahmen deutlich steigern. Insgesamt wuchsen die Steuereinnahmen im lateinamerikanischen Durchschnitt von 14,4% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) Anfang der 1990er Jahre auf 21,3% im Jahr 2014, ein Anstieg von über sieben Prozentpunkten (OECD 2016). Auch wenn die Effekte der hohen Rohstoffpreise aus den regulären Steuereinnahmen herausgerechnet werden, bleibt dieser sehr positive Trend für die wichtigsten Länder der Region bestehen (Valdes und Groll 2016).

Allein mit dem hohen Wirtschaftswachstum ist dieser positive Trend nicht zu erklären, vielmehr weisen einige Beobachter auf die erfolgreiche Steuerpolitik, v.a. linker Regierungen, hin (Cornia, Gómez-Sabaini, und Martorano 2014). So haben v.a. viele Regierungen aus den drastischen Reformen der neo-liberalen 1990er Jahre gelernt und – für viele Beobachter unverhofft – ihre Steuersysteme behutsam, aber progressiv umgebaut. Die Folge sind eine höhere Steuerquote, professionellere Steuerbehörden und eine bessere Besteuerung von extraktiven Industrien. Gleichwohl ist dieser Trend nicht überall in Lateinamerika zu beobachten und deutliche Unterschiede sind zwischen den einzelnen Ländern zu verzeichnen. So geht die Spannbreite der Steuereinnahmen von 9% des BIP in Honduras bis 35% in Brasilien deutlich auseinander. Auch was die Reformaktivität angeht bestehen erhebliche Unterschiede.

Dieser Artikel analysiert zwei gegensätzliche Länderbeispiele, Mexiko und Argentinien, und fragt nach den Erfolgsbedingungen und Hindernissen für einen Lernprozess in der Steuerpolitik. Die beiden Länder bieten sich für einen Vergleich an. Während in Argentinien deutliche Erfolge in der Steigerung der Steuereinnahmen zu verzeichnen und zudem positive Veränderungen in der Steuerstruktur erlangt worden sind, können in Mexiko in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten keine signifikanten Veränderungen beobachtet werden. Bis auf zaghafte Reformanstrengungen, inkl. der Steuerreform im Jahr 2013, sind lediglich geringe Veränderungen hinsichtlich Steueraufkommen und -struktur im Vergleich zu den 1990er Jahren beobachtbar.

Die Frage nach den Erfolgsfaktoren von Lernprozessen in der Steuerpolitik bleibt in Lateinamerika akut, denn trotz der positiven Entwicklungen seit der Jahrhundertwende bleiben wichtige Probleme des lateinamerikanischen Steuerstaates bestehen. So ist die Steuerhöhe in vielen Ländern immer noch nicht ausreichend für eine vollständige Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Zudem erschwert ein großer informeller Sektor die Steuereintreibung und ermöglicht einen hohen Grad an Steuervermeidung und -hinterziehung. Nicht zuletzt fördern die Steuersysteme die extrem hohe sozio-ökonomische Ungleichheit in der Region, anstatt einen Beitrag zu deren Reduktion zu leisten. Die Möglichkeiten für ökonomische Eliten sich der Besteuerung zu entziehen sind vielfältig. Gerade im aktuellen „Moment der Unsicherheit“ (Valdes, Atria und Groll 2016) in Lateinamerika – geprägt durch ökonomische, soziale und politische Turbulenzen – ist es von großer Bedeutung, die Erfolgsfaktoren innovativer Steuerpolitik zu benennen und die Hindernisse für Lernprozesse in der Steuerpolitik aufzuzeigen.

Der nachstehende Text bietet anhand des Vergleichs der beiden Länder erste Antworten auf diese Fragen und gliedert sich in fünf weitere Abschnitte. In den ersten beiden Teilen werden die Charakteristika lateinamerikanischer Steuersysteme zusammengefasst und die gegenläufigen Entwicklungen in Argentinien und Mexiko, v.a. ab der Jahrtausendwende, diskutiert. Dabei fokussiert die Analyse anhand von Finanzdaten den Wandel in der Höhe der Steuereintreibung und der Struktur des Steuersystems in beiden Ländern. Im vierten und fünften Teil des Artikels werden die Erfahrungen in der Steuerpolitik in beiden Länder in der Periode des *commodity booms* verglichen. Der sechste Teil fasst die aus dem Vergleich gewonnenen Erfolgsbedingungen und Hindernisse einer höheren Besteuerung zusammen. Die Arbeit unterscheidet dabei zwischen strukturellen, endogenen und exogenen Faktoren, welche die Veränderung in beiden Ländern erklären. Anders als in neo-institutionalistischen Studien zu Reformpolitiken in einzelnen Politikfeldern (Fairfield 2015; Falleti 2010) wird die These vertreten, dass nur ein Zusammenspiel dieser Faktoren die Veränderungen in den Steuersystemen in beiden Ländern erklären kann. Das letzte Kapitel fasst die Ergebnisse der explorativen Studie zusammen und diskutiert die Bedeutung der Ergebnisse im Hinblick auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen in Zeiten der Unsicherheit in Lateinamerika.

2. Tendenzen der Steuersysteme in Lateinamerika

Die Steuerpolitik der lateinamerikanischen Länder galt lange Zeit als dringend reformbedürftig. Mit der Verschuldungskrise und dem „verlorenen Jahrzehnt“ in den 1980er Jahren waren insbesondere die ersten Jahre in den 90’gern geprägt von einer liberalen Reformperiode. Oftmals im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen kam es zu einem Abbau und vor allem zu einer radikalen Vereinfachung der Steuersysteme. Bewusst wurden Steuern gesenkt oder abgeschafft mit der Hoffnung, dadurch private Investitionen zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit lateinamerikanischer Produkte auf dem Weltmarkt zu erhöhen. Das erhoffte konstante Wirtschaftswachstum wurde allerdings selten erreicht und Länder wie Argentinien und Mexiko blieben krisenanfällig und erlebten schwere Einbrüche der Wirtschaftsleistung mit erheblichen sozialen Folgen.

Mit dem deutlichen Anstieg der Rohstoffpreise und der kontinuierlich hohen globalen Nachfrage nach lateinamerikanischen Produkten erlebten die Länder der Region eine seit den 1930er Jahren ungewohnt lange Periode sehr hohen Wirtschaftswachstums. Die Steuereinnahmen folgten diesem Trend und stiegen von durchschnittlich 14,4% des BIP im Jahr 1991 auf 21,3% in Jahr 2013 an. Gleichwohl liegt Lateinamerika damit (im Jahr 2013) weiterhin deutlich, mit 12,8 Prozentpunkten, unter dem Durchschnitt der Steuereinnahmen in den OECD Ländern (OECD 2016). Dennoch stellen Beobachter fest, dass in den letzten eineinhalb Jahrzehnten kein Zweifel daran besteht, dass viele Länder der Region wichtige Schritte zu einem strukturellen Wandel ihrer Steuersysteme unternommen haben (Bárcena und Kacef 2011; CEPAL 2015). Wichtigste Beispiele dafür sind neben der Höhe der Steuereinnahmen die steuerliche Vereinnahmung von überraschenden Gewinnen (*windfall profits)* aus dem extraktiven Wirtschaftssektoren (Bergbau, Erdölförderung, etc.), die im Zuge der Einführung von neuen Steuern, Neuverhandlungen von Lizenzen oder Förderkontrakten oder der Nationalisierung von Förderunternehmen erfolgte. Vielfach wurde dabei statt der Ad-Hoc-Abgaben mittels Einmalzahlungen oder Royalties eine nachhaltige Besteuerung eingeführt, die eine Professionalisierung der Steuerbehörden erforderte.

Dennoch bleiben Defizite in den lateinamerikanischen Steuersystemen bestehen, insbesondere in der Steuerstruktur, der hohen Evasion und dem sehr geringen Beitrag zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen. Auch nach den Jahren des Wirtschaftswachstums bleibt die Abhängigkeit öffentlicher Einnahmen aus der Rohstoffförderung bestehen. Einnahmen aus Steuern und nicht-steuerlichen Abgaben aus den extraktiven Sektoren (Öl- und Gasindustrie, Bergbau, etc.) stellen in Ländern wie Bolivien (37,6%), Ecuador (40,3%), Venezuela (45,5%) und Mexiko (30,3%) mehr als ein Drittel der staatlichen Gesamteinnahmen dar (Durchschnitt in 2010-2013); in Chile (15,3%), Kolumbien (13,6%) und Peru (16,8%) sind es immerhin noch ein Fünftel (CEPAL 2015, S. 77, 79). Im Zuge des Einbruchs der Rohstoffpreise ab dem Jahr 2014 ist es in einigen Ländern daher zu einem starken Rückgang der Einnahmen und einem raschen Anstieg der Haushaltsdefizite gekommen.

Trotz Verbesserungen und Professionalisierung der Steuerverwaltungen sowie einer Ausweitung der Steuerbasis und der Reduktion von Ausnahmeregelungen, bleibt die Steuervermeidung und –hinterziehung weiterhin hoch, womit regelkonforme Steuerzahler bestraft und Steuereinnahmen gesenkt werden. Dies betrifft sowohl „einfach“ einzutreibende Steuern wie die

Mehrwertsteuer, als auch die „schwierig“ einzutreibenden Steuern auf Einkommen oder Vermögen. In Ländern wie Argentinien, Costa Rica, Kolumbien, Ecuador, El Salvador, Mexiko oder Uruguay werden über 20% des möglichen Aufkommens der Mehrwertsteuer hinterzogen. In Ländern wie Guatemala, Nicaragua, Panamá, Peru und Bolivien liegt dieser Wert bei 30% oder höher (Gómez Sabaini und Jiménez 2012). Im Bereich der Steuern auf Einkommen ist Steuerhinterziehung und –vermeidung noch akuter. Sogar in Ländern mit niedrigen Werten im Bereich der Mehrwertsteuer wie Chile (11% in 2003) verliert der Staat mehr als 47% der potentiellen Einnahmen durch Evasion (Gómez Sabaini und Jiménez 2012); in Argentinien (2005) sind es über 49% und in Mexiko (2004) 41,6%.

Auch die Veränderungen hin zu einer ausgewogeneren Steuerstruktur sind, trotz Verbesserungen, in einer Gesamtbetrachtung der lateinamerikanischen Länder zögerlich und bleiben nachteilig, insbesondere für positive Verteilungseffekte. Indirekte Steuern bleiben die dominante Quelle staatlicher Steuereinnahmen. Damit besteht der negative Effekt auf privaten Konsum und der negative oder zumindest neutrale Effekt auf die Vermögensumverteilung fort. Machten indirekte Steuern im Jahr 1990 noch 52% der gesamten Steuereinnahmen aus, wurden diese auf 49% im Jahr 2013 gesenkt (OECD 2016). Der relative Beitrag der Steuern auf Einkommen (Unternehmen und Personen) stieg dagegen um vier Prozentpunkte von 23% (1990) auf 27% (2013). Dies entspricht nur 80% des Anteils von Einkommenssteuern in den OECD Ländern. Ein Großteil des Anstiegs ist auf die Erfolge im Rahmen der Unternehmensbesteuerung zurückzuführen und nicht auf Erfolge der Besteuerung des Einkommens oder Vermögens von Personen womit ein deutlich höherer Umverteilungseffekt erzielt werden könnte. Die private Einkommenssteuer trägt weiterhin nur marginal zum Steueraufkommen bei (weniger als ein Siebtel) und eine progressive Besteuerung von geerbten Vermögen und Kapitalvermögen wurde bisher nicht erreicht. Die These der „Allergie“ (Tanzi 2013) Lateinamerikas gegen eine effektive Steuer auf Privateinkommen bleibt demnach weiterhin gültig.

Obwohl große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen, sind die Trends in den Dynamiken der drei großen Steuerarten – private Einkommenssteuer, korporative Einkommenssteuer und Mehrwertsteuer in der Region in den letzten 23 Jahren ähnlich (1990-2013). Obwohl zwar bei allen dieser drei konventionellen Steuern das Steueraufkommen in Relation zum BIP über diesen Zeitraum gestiegen ist, sind die Zuwachsraten sehr unterschiedlich. Die Zuwächse der Einnahmen aus der korporative Einkommensteuer sowie Mehrwertsteuer sind deutlich höher, während die Einnahmesteigerungen der Steuer auf Privateinkommen in vielen Fällen nur marginal angestiegen, meistens jedoch gleichgeblieben sind. Diese Trends spiegeln zum einen die Bedeutung und Tragweite der Steuerreformen in den 1990er Jahren wieder, die insbesondere die Verbesserung der Einnahmequelle aus indirekten Steuern stärken sollten und in so gut wie allen Ländern zu einer signifikanten Steigerung der Mehrwertsteuersätze und einer Ausweitung der Steuerbasis führten, als auch die Reformen der Unternehmensbesteuerung, die, v.a. nach dem Abflauen der liberalen Periode Ende der 1990er Jahre, zu einem größeren Bedeutung der Besteuerung von Unternehmenseinkommen führte.

3. Steuersysteme in Mexiko und Argentinien im lateinamerikanischen Kontext

Gleichwohl bestehen abseits dieses allgemeinen Trends und der Charakteristika des lateinamerikanischen Steuerstaats erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Es lohnt sich daher einen fokussierten Blick auf die Entwicklungen der beiden Länder Mexiko und Argentinien zu legen um gegensätzliche Tendenzen und unterschiedliche Dynamiken in Steuersystemen und -politik beobachten zu können. Die beiden Länder bieten sich für einen Vergleich an, da das Steueraufkommen Anfang der 1990er, wenn nicht gleich, so doch auf einem ähnlichen Niveau im lateinamerikanischen Vergleich lag: Argentiniens Steuereinnahmen lagen bei 15,1% des BIP, das Steueraufkommen in Mexiko bei 12,2%. Zudem basieren die Ökonomien beider Länder, wenn auch zu unterschiedlichen Graden, seit den 1980er (Mexiko) bzw. 1990er Jahren (Argentinien) auf einem exportorientierten Modell wirtschaftlicher Entwicklung.

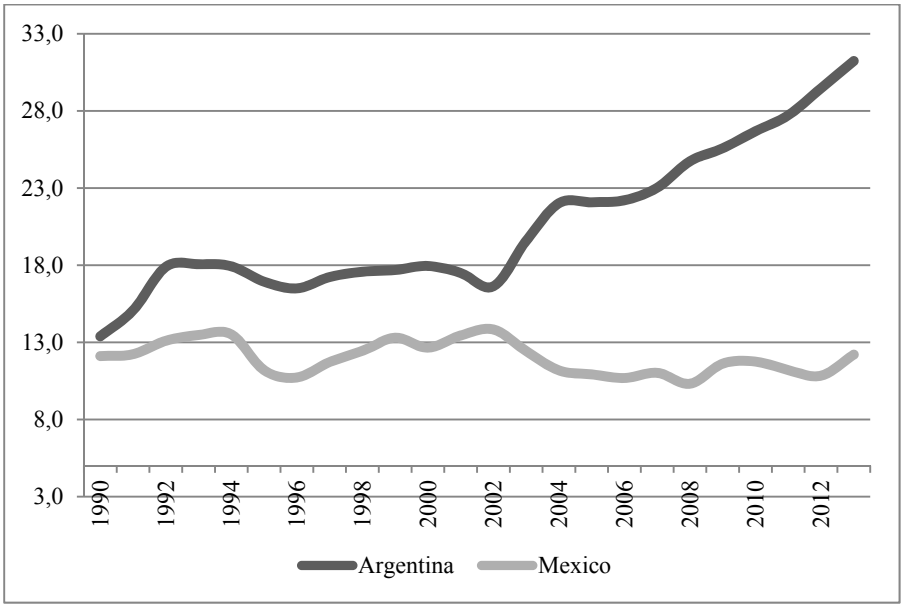
Allerdings ist die Entwicklung der Steuereinnahmen in den letzten 23 Jahren zwischen 1990 und 2013 sehr unterschiedlich. Wie in Grafik 3.1 deutlich wird, konnten die Steuereinnahmen in Argentinien von 15,1% auf 32,2% des BIP mehr als verdoppelt werden. Dank dieser Entwicklung ist Argentinien neben Brasilien (35,7% des BIP) das Land mit den höchsten Steuereinnahmen des Kontinents, weit über dem Durchschnitt der 18 Länder der Region (20,6%), und sehr nahe an den durchschnittlichen Steuereinnahmen der OECD Länder (34,1%). In Mexiko dagegen ist kein positiver Trend zu verzeichnen, die Einnahmen stagnierten im selben Zeitraum und befinden sich im Jahr 2013 wieder auf dem Niveau von 1990 (12,2%). Insbesondere die Entwicklungen ab dem Jahr 2002 sind gegensätzlich, d.h. im Zeitraum des *commodity booms*. Während Argentinien eine deutliche und kontinuierliche Zunahme der Steuereinnahmen seit der Amtsübernahme der Regierungen Kirchner und nach der Wirtschaftskrise des Jahres 2001 verzeichnete – die Steuereinnahmen stiegen von 16,6% in 2002 auf 31,2% in 2013 – konnte in Mexiko die positive Wachstumsperiode nicht genutzt werden. Es ist sogar ein leicht gegenläufiger Trend zu beobachten: Die Einnahmen fielen von 13,8% im Jahr 2002 auf 12,2% im Jahr 2013. Mit dieser Entwicklung fällt die Höhe des Steueraufkommens in Mexiko auch gegenüber Ländern wie Kolumbien, Ecuador und Peru im Jahr 2014 zurück.

Um diese Dynamiken besser zu verstehen, lohnt ein Blick in die Veränderungen der Steuerstruktur. Tabelle 3.1 gibt Aufschluss über die Veränderungen zu Beginn und Ende des Beobachtungszeitraums. Aus der Tabelle wird erkennbar, dass der Anteil direkter Steuern am Gesamtsteueraufkommen in beiden Ländern zunimmt. Dieser relative Zuwachs ist in Mexiko höher, um 13 Prozentpunkte, allerdings steigen die Einnahmen aus direkten Steuern absolut nur um einen Prozentpunkt von 5% auf 6% des BIP. Die Anteile der Einkommenssteuer auf Privateinkommen sowie auf Unternehmenseinkommen besitzen relativ eine ähnliche große Bedeutung. Steuern auf Eigentum bleiben gering, bei 0.4% des BIP und repräsentieren 3 bzw. 4% des Steueraufkommens. Allerdings weisen Autoren darauf hin, das Mexiko, trotz dieser relativen Zuwächse, die Aufkommen aus Besteuerung dank Ausnahmen, Sonderregelungen sowie Steuervermeidung und –evasion deutlich unter dem eigentlichen Potential liegt (Romero 2015; Scott 2011).

In Argentinien besitzen direkte Steuern eine relativ geringere Bedeutung. Dies ist ein Resultat der liberalen Reformen Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre und der Privatisierung von staatlichen Betrieben in dieser Periode. Allerdings ist ein deutlicher Anstieg zwischen den Beobachtungperioden von 3 auf 7,5% des BIP und auch relativ von 18% auf 27%

am Gesamtaufkommen zu betrachten. Diese Tendenz geht v.a. auf den Anstieg der Unternehmensbesteuerung von 0.9 auf 2.8% des BIP (1,9 Prozentpunkte) zurück. Die Besteuerung der Einkommen von Privatperson besitzt einen geringeren Anteil. Dennoch ist ein Anstieg um 1,5 Prozentpunkte des BIP und auch ein relativ höheres Gewicht im Gesamtsteueraufkommen von 2 auf 6% zu beobachten. Ein Grund dafür ist die Weigerung der Regierungen Kirchner, insbesondere ab 2008, die Steuerfreibeträge und Steuerklassen der realen Inflationsdynamik anzupassen, wodurch schrittweise eine höhere Besteuerung der Einkommen erfolgte.

Grafik 3.1: Steuereinnahmen (inkl. Sozialversicherung) in Mexiko und Argentinien in Prozent des BIP, 1990-2013



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von CEPALSTAT (CEPAL 2014), General Government.

Tabelle 3.1: Steuerstruktur in Argentinien und Mexiko in 1990-1995 und 2008-2013, in Prozent des BSP und des Steueraufkommens

	Mexiko				**Argentinien**			
	1990-1994		2009-2013		1990-1994		2009-2013	
	% BIP	% Gesamt	% BIP	% Gesamt	% BIP	% Gesamt	% BIP	% Gesamt
1 Direkte Steuern	5,0	39	6,0	52	3,0	18	7,5	27
Einkommensteuer Privatpersonen			2,8	24	0,3	2	1,7	6
Einkommenssteuer Unternehmen			2,3	20	0,9	5	2,8	10
Steuern auf Eigentum	0,4	3	0,4	4	1,6	10	2,8	10
2 Indirekte Steuern	5,1	40	3,7	32	8,8	54	14,1	50
Steuern auf Güter & Dienstleistungen (inkl. Mwst.)	2,7	21	3,6	31	5,7	35	9,8	35
Steuern auf int. Transaktionen & Handel	0,9	7	0,2	2	1,0	6	2,9	10
3 Andere Steuern	0,3	2	0,2	2	0,5	3	0,3	1
4 Beiträge Sozialversicherung	2,4	19	1,6	14	4,2	25	6,1	22
Steuern gesamt (inkl. Sozialversicherung)	12,9	100	11,5	100	16,5	100	28,1	100

Quelle: Eigene Darstellung mit Daten von CEPALSTAT (CEPAL 2014).

Indirekte Steuern bleiben in beiden Ländern, wie generell in Lateinamerika, sehr wichtig. Relativ nahm die Bedeutung in Mexiko allerdings ab, von 40% auf 31% und fiel sogar stark in absoluten Werten um 1,8 % des BIP (von 5,1% auf 3,7% des BIP). Trotz diverser Reformversuche wurden Ausnahmeregelungen gar nicht oder nur zögerlich, wie in 2013 der verminderte Steuersatz für nördliche Grenzbundesstaaten, abgeschafft. In Argentinien nimmt die Bedeutung ebenfalls relativ ab – von 50% auf 54% – gemessen am BIP steigt die Besteuerung aber um erhebliche 4,3 Prozentpunkte. Dies resultiert zum einen aus dem starken Wirtschaftswachstums ab 2002 und zum anderen aus den langfristigen Folgen der Reformen der 1990er Jahre. Bei der Besteuerung des Konsums ist insbesondere die schrittweise Erhöhung der Mehrwertsteuersätze und deren erweiterte Steuerbasis zu nennen, die auch unter den Regierungen Kirchner nicht zurückgenommen wurden. Wie Tabelle 3.1 zeigt ist zwar kein Anstieg in relativen Werten (in beiden Perioden bei 35%), aber anteilig am BIP - von 5,7 %auf 9,8% des BIP sichtbar. Wichtig ist dabei auch zu erwähnen, dass die Steuerstruktur der Provinzen sich in der Periode deutlich verändert hat und nunmehr zu über 75% aus Einnahmen aus einer Steuer auf Bruttoeinkommen (*ingresos brutos*) besteht. Damit ist die Steuerstruktur der Bundesstaaten, immerhin 5.4% des BIP (2013), erheblich auf indirekten Steuern basierend (Cetrángolo, Gómez Sabaíni, and Morán 2015). Von Bedeutung ist auch die Einführung von Exportsteuern nach der Krise, v.a. auf Agroerzeugnisse (Soja, etc.). Dies führte zu einem Zuwachs der Steuern auf internationale Transaktion und Handel von 1% auf fast 3% des BIP (bzw. von 6% auf 10% der Steuereinnahmen).

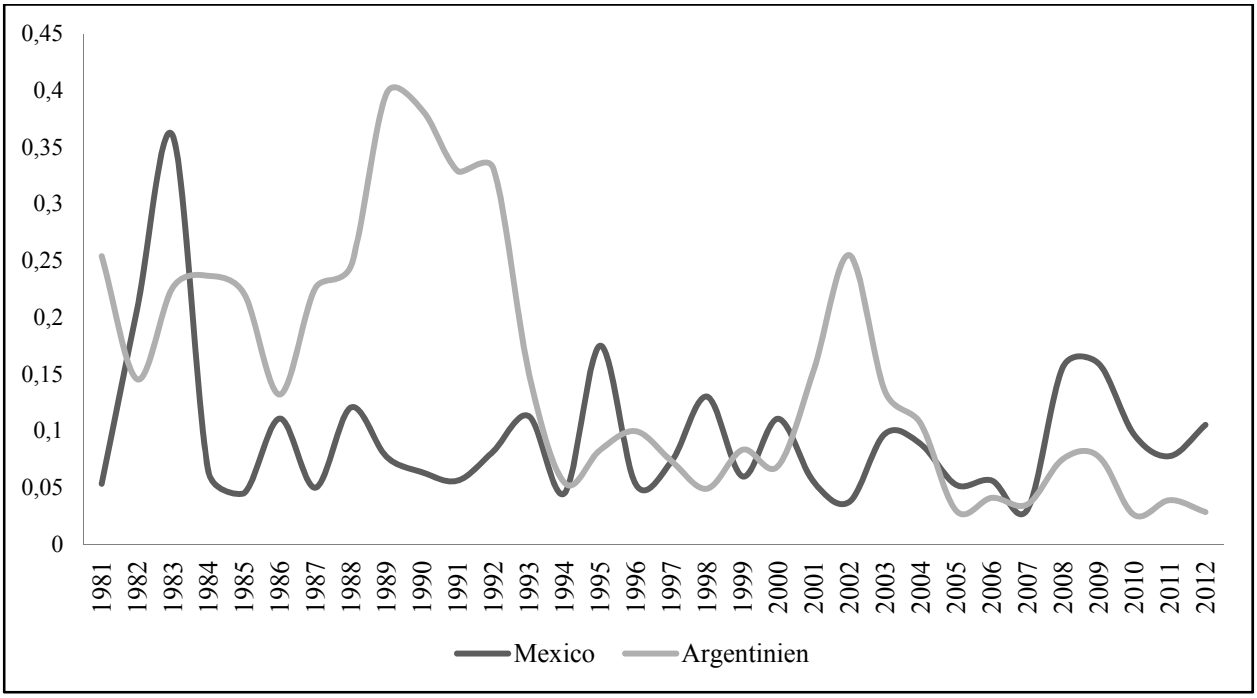
Beiträge zur Sozialversicherung besitzen relativ ein stärkeres Gewicht in Argentinien, das allerdings in beiden Ländern abnimmt; in Argentinien um drei, in Mexiko um fünf Prozentpunkte. Der Unterschied liegt aber in der Bedeutung gemessen am Anteil des BIP. In Argentinien, getrieben durch das sehr positive Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze sowie die einschlägigen Maßnahmen der Kirchner Regierungen zur Universalisierung der Sozialversicherung und Ausweitung des öffentlichen Dienstes, stiegen die Beträge um 1,9 Prozentpunkte (von 4,2% auf 6,1% des BIP). In Mexiko kann dieser Trend nicht festgestellt werden. Hier ist dagegen ein Rückgang von 0,8 % des BIP zu beobachten, welcher die steigenden qualitativen Defizite des mexikanischen Arbeitsmarktes widerspiegelt.

Insgesamt ist festzustellen, das in Mexiko gemessen am BIP alle aufgeführten Steuerarten, bis auf die indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen und direkte Steuern, sinken und es daher auch zu einer geringeren Gesamtvereinnahmung in der aktuellen Periode (2009-2013) im Vergleich zu Anfang der 1990er Jahre (1990-1994) kommt. In Argentinien dagegen ist ein absoluter Anstieg in allen Steuerklassen ersichtlich, woraus ein deutlicher Anstieg der Gesamtsteuereinnahmen resultiert.

4. Tendenzen der Steuerpolitik in Mexiko und Argentinien vor dem *commodity boom*

Dieser deutliche Unterschied in den Steuersystemen in beiden Ländern ist auch eine Folge unterschiedlicher Richtungsentscheidungen der Steuerpolitik der letzten zweieinhalb Jahrzehnte. Eine Möglichkeit, die Zeitpunkte der wichtigsten Veränderungen im Steuersystem festzustellen ohne die endlose und teilweise sehr detailreiche Steuergesetzgebung zu analysieren, ist die jährliche Veränderung der Steuerstruktur, d.h. die Veränderungen des relativen Gewichts einzelner Steuern am Gesamtsteueraufkommen. Hierzu kann der von Ashworth und Heyndels (2001) entwickelte Indikator zur Messung der Turbulenzen der Steuerstruktur (*tax structure turbulence*) herangezogen werden. Anders als der Vergleich in Tabelle 3.1, der den Fokus auf der Veränderung einzelner Steuerarten zwischen bestimmten Zeiträumen gelegt hat, misst dieser Indikator die jährliche globale Veränderungsrate in der Steuerstruktur. In anderen Worten, der Index zeigt an wie stark sich die Steuerstruktur von einem zum anderen Jahr verändert hat. Er berechnet sich aus der Summe der jährlichen Veränderungen der einzelnen Steuerarten. Der Index mit den Wert 0 an wenn die Steuerstruktur in Zeitraum t-1 und t identisch sind, er nimmt den Wert 2 an wenn die Steuerstruktur sich vollkommen verändert hat, d.h. jedwede Steuer, die im Jahr t-1 erhoben wurde, ist nicht-existent im Jahr t und *vice versa*. Grafik 4.1 und Grafik 4.2 bilden den Index der Turbulenzen der Steuerstruktur für Argentinien und Mexiko auf der zentralstaatlichen Ebene im Zeitraum 1981 bis 2012 ab.

Grafik 4.1: Ashworth und Heyndels Indikator für die Steuerstruktur in Argentinien und Mexiko, 1981-2012



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten: Argentinien: *Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal*, MEyFP; http://www.economia.gob.ar/sip/basehome/rectrib.htm (01.02.2016); Mexico: CEFP, online: http://www. cefp.gob.mx/Pub_Ingresos_Estadisticas.htm (01.02.2016).
Nur Steuern der Zentralregierung, exklusive Beiträge zur Sozialversicherung.
Ashworth und Heyndels (2001) Indikator: $A - Ht = \sum \left| Ri,t - Ri,t-1 \right|$, mit Ri,t als das Steueraufkommen der Steuer i anteilig am Gesamtsteueraufkommen im Zeitraum t.

Betrachtet man die beiden Grafiken, wird schnell klar, dass die größten Veränderungen in der Steuerstruktur vor dem *commodity boom*, das heißt vor dem Jahr 2001, stattgefunden haben. Allerdings ist zu beachten, dass eine jährliche Veränderung in der Steuerstruktur neben politischen Entscheidungen auch durch wirtschaftliche Veränderungen beeinflusst werden kann. Insbesondere durch rapide schwankende Veränderung im Realwachstum oder hohe Inflationsraten, da die Steuerbasis einzelner Steuern unterschiedliche Elastizitäten aufweisen (Ashworth und Heyndels 2001; Messere 1993).[1] Allerdings zeigt die lateinamerikanische Erfahrung, dass es genau in Krisenzeiten zu erhöhtem Reformdruck im Bereich der Steuerpolitik kommt und viele Reformen im Fiskalbereich von Regierungen „aus der Not" heraus angesichts steigender Budgetdefizite getroffen werden. Daher bieten die beiden Grafiken einen guten Anhaltspunkt in welchen Jahren eine maßgebliche Veränderung im Steuersystem stattgefunden hat und welche der verabschiedeten Reformen signifikante Veränderungen bewirkten.

Besonders in Argentinien ist die Periode zwischen den 1980er und den frühen 1990er Jahren von einem erheblichen jährlichen Wandel in der Steuerstruktur geprägt. In Mexiko dagegen, halten sich die jährlichen Veränderungen in der Steuerstruktur seit Anfang der 1980er Jahre, in die unter anderem die Einführung der Mehrwertsteuer und die Änderung des Wirtschaftsmodells fallen, in Grenzen. Lediglich in Krisenzeiten (1995 und 1998) sind höhere Ausschläge des Indikators zu beobachten. Ab dem Jahr 2001 treten signifikantere Veränderungen in der Steuerstruktur in Mexiko v.a. im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf. In Argentinien dagegen sind v.a. nach dem Staatsbankrott im Jahr 2001 signifikantere Veränderungen sichtbar. Die Veränderungen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 sind dagegen weniger ausgeprägt.

Vergleicht man die Reformaktivität der beiden Länder vor der Jahrhundertwende, vor allem in den 1990er Jahren, sind starke Gemeinsamkeiten in der Ausrichtung und Zielsetzung der Reformen ersichtlich. Oft ist den Reformaktivitäten die Not der Regierungen gemeinsam, kurzfristige Mehreinnahmen zu erzielen um Fiskaldefiziten zu entgegnen. In beiden Ländern ist die Steuer- und Fiskalpolitik gefangen im Dilemma zwischen makroökonomischer Stabilisierung und den Bedürfnissen der Nachhaltigkeit der öffentlichen Verschuldung (Martner Fanta, Gonzales und Podestá 2013). Betrachtet man die Steuerpolitik in dieser Periode genauer, folgten beide Länder dem lateinamerikanischen Trend „liberaler" Reformen. Diese zielten v.a. auf eine Ausweitung der Steuerbasis und auf eine Anhebung der Steuersätze von Konsumsteuern. Bei Steuern auf Einkommen dagegen wurde eine Verminderung der (Höchsts-) Steuersätze, die Abschaffung spezifischer Steuern (insbesondere Kapitaleinkommen), und eine Reduktion der Progressivität vorgenommen, um eine Reduktion der Effizienzkosten und eine höhere horizontale Steuergerechtigkeit zu erreichen (Cornia, Gómez-Sabaini, and Martorano 2014). Die langfristige Auswirkung dieser Maßnahmen war eine ungleiche Reduzierung der Steuereinnahmen auf drei unterschiedlich stark gewichtete Säulen: (1) Indirekte Steuern auf Konsum und Dienstleistungen, insbesondere der Mehrwertsteuer, (2) Einkommenssteuer, insbesondere von Unternehmen, und (3) Sozialversicherungsabgaben.

Beobachtet man die Veränderung in den einzelnen Steuerarten in beiden Ländern, folgen diese im Wesentlichen dem Trend in der Region: Erstens, kommt es zu einem kontinuierlichen

[1] Auch eine Richtungsentscheidung in der Handelspolitik, z.B. durch eine Marktöffnung und Integration in den Weltmarkt, kann eine Veränderung der Steuerstruktur mit sich bringen.

Abbau oder zur Abschaffung der Besteuerung von internationalem Handel (Import, Export), entweder aufgrund des brüsken Umschwenkens in der Währungspolitik (im Falle Argentiniens Anfang der 1990er Jahre) oder als Resultat einer tiefgreifenden Integration in den Weltmarkt (Mexiko mit dem Beitritt zur NAFTA im Jahre 1994). Um die daraus resultierenden Einkommensverluste auszugleichen, veränderten die Länder die Besteuerung des Konsums, insbesondere führten sie die Mehrwerteuer ein oder weiteten deren Steuersätze aus und/oder schafften Ausnahmen der Besteuerung ab, um die Steuerbasis auszuweiten.[2]

Falls Mehrwertsteuersätze reduziert wurden, war dies lediglich eine temporäre Erfahrung (z.B. als heterodoxe Reaktion auf Krisen). So wurde in Mexiko die MwSt. zwar im Jahr 1991 reduziert, nur um den Satz im Jahr 1995 wieder von 10% auf 15% anzuheben. Diese sprunghafte Steuererhöhung wirkt allerdings harmlos im Vergleich zur Entwicklung der MwSt. in Argentinien. Dort wurden die Steuersätze mehrmals (1990, 1991, 1992, 1995, 2000) erhöht. Bedingt durch die Zwänge der Kopplung der Währung an den US-Dollar (*currency board*) und das volatile Wachstum stieg der Steuersatz von 13% im Jahr 1990 auf 21%, inklusive zahlreicher Reformen, die auf eine Ausweitung der Steuerbasis und Abschaffung von Ausnahmenregelungen abzielten. Nicht zuletzt durch diese fast permanente Reformtätigkeit erlangte Argentinien den Ruf einer labilen und fragilen Institutionalität im Bereich der Steuerpolitik (Bergman 2010; Sánchez 2011).

Beide Länder folgten auch dem Trend der Vereinfachung der Einkommenssteuer, oftmals gerechtfertigt mit dem Argument, Anreize für private Investitionen und Arbeit zu schaffen. Zudem erhöhte die fortschreitende Integration des globalen Finanzmarktes und der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen in vielen lateinamerikanischen Ländern den Druck, die Besteuerung auf Kapitaleinkommen signifikant zu reduzieren (Thirsk 1991). In Mexiko beinhaltete dies die Reduzierung des Spitzensteuersatzes in den Jahren 1990 und 1993, ganz dem lateinamerikanischen Trend folgend, der die Reduzierung von einem durchschnittlichen Spitzensteuersatz von 30% auf 25% im Jahr 2000 beinhaltete (Cornia, Gómez-Sabaini und Martorano 2014). In Argentinien oszilliert der Spitzensteuersatz um die 32% in den 1990er Jahren. Die wichtigeren Veränderungen lassen sich aber im Bereich der Freibeträge, der Änderungen der Steuerklassen und der Sozialversicherungsbeiträge beobachten (1990, 1994, 1996, 1999, 2000).

Auch in der Unternehmensbesteuerung folgten beide Länder dem lateinamerikanischen Reformtrend der 1990er Jahre, der eine Reduktion der hohen Steuersätze auf Unternehmensgewinne mit sich brachte. Mit dem Argument, Kapitalflucht zu verhindern und ausländische Direktinvestitionen anzulocken, senkte Argentinien den Spitzensatz der korporativen Einkommenssteuer auf 20% im Jahr 1990. Allerdings mussten die Regierungen, bedingt durch die Budgetdefizite, diesen im Laufe des Jahrzehnts wieder anheben und weitere Änderungen einführen, um die Steuerbasis zu erweitern und Einkommensarten zu differenzieren (1996, 1998, 2001). In Mexiko wurde der Satz auf 34% im Jahr 1994 gesenkt, um im Jahr 1999 kurzzeitig bis zum Jahr 2002 angehoben zu werden. Allerdings blieben trotz dieser Veränderungen die zahlreichen Ausnahmeregelungen und Steuerbefreiungen in der Unternehmensbesteuerung bestehen. Heute geht man davon aus, dass diese sich im Bereich der Einkommensbesteuerung auf bis zu 1,53% des BIP addieren (Rodríguez und Mauricio 2014).

[2] Zudem wurden vielfach spezifische Steuern für einzelne Sektoren abgeschafft oder modifiziert, so z.B. in Argentinien die Steuern auf Kraftstoffe (*impuesto a los combustibles*).

Die Folge ist eine Konzentration der Steuersysteme auf drei maßgebliche Pfeiler: indirekte Steuern auf Dienstleistungen und Güter, insbesondere der Mehrwertsteuer, Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings hat diese hohe Reformaktivität in beiden Ländern nicht zu einer signifikanten Steigerung der Steuereinnahmen geführt, welche für eine umfassende und nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben nötig gewesen wäre. Ganz im Gegenteil – gerade im Falle Argentiniens war es nicht möglich, innerhalb der Grenzen der Währungsbindung eine nachhaltige Steuer- und Finanzpolitik zu implementieren, welche der katastrophale Wirtschafts- und Finanzkrise des Landes im Jahr 2001 vorgebeugt hätte.

5. Steuerpolitik in Mexiko und Argentinien in Zeiten des *commodity booms*

Stimmte die Zielrichtung der Steuerpolitik in beiden Ländern in den 1990er Jahren noch überein, gehen die Erfahrungen der beiden Länder ab dem Jahr 2002 deutlich auseinander. Wie in Grafik 3.1 ersichtlich, gelang Argentinien eine deutliche Steigerung der Steuereinnahmen, während in Mexiko das Niveau der Einnahmen stagnierte. Zwar ist die Entwicklung in Argentinien nicht zuletzt der positiven Wirtschaftsentwicklung im Zuge der Änderung in der Währungspolitik und des *commodity booms* geschuldet. Gleichwohl wird im Folgenden deutlich, dass die argentinische Erfolgsgeschichte auch eine politische Dimension besitzt, die auf einzelnen, aber wichtigen Politikentscheidungen, fußt. In Mexiko dagegen, dessen Wirtschaft nach 2001 ebenfalls von sehr hohen Ölpreisen profitierten konnte, scheiterten mehrere Reformversuche und auch die letzte Steuerreform im Jahr 2013 führte zu keinen grundlegenden Einkommenssprüngen oder nachhaltigen Veränderungen in der Steuerstruktur.

Ganz im Gegenteil, von den fünf wichtigen Reformanstrengungen in Mexiko, oftmals als Reaktionen auf wirtschaftliche Krisen initiierte Steuerreformen, wurden alle im Laufe des Gesetzgebungsprozesses verändert und/oder abgeschwächt. Dies ist zum Beispiel der Fall für die Initiative von Präsident Fox unter dem Titel „*Nueva Hacienda Pública*“ im Jahr 2001. Diese Initiative sah eine Erhöhung des Steuersatzes für spezifische Konsumprodukte und eine Ausweitung der Steuerbasis der MwSt. und eine Erhöhung der korporativen Einkommenssteuer vor. Zudem sollte der Steuersatz der individuellen Einkommensteuer gesenkt (von 40% auf 32%) und der Steuersatz der korporativen Einkommenssteuer erhöht (von 30% auf 32%) werden. Zustimmung innerhalb der Regierungspartei PAN wie auch der Oppositionsparteien PRI und PRD fand allerdings nur eine sehr eingeschränkte Erhöhung der MwSt. auf Luxusgüter und eine Verringerung des Steuersatzes auf die individuelle Einkommensteuer von 40% auf 35%. Eine wesentliche Veränderung des Steuersystems konnte damit nicht erreicht werden.

Fox‘ Nachfolger als Präsident, Felipe Calderón, scheiterte ebenfalls mit seinem Reformvorhaben und konnte nur Teile davon in zwei Steuerreformen im Jahr 2007 und 2009 durchsetzen. Im Jahr 2007 wurden unter dem Titel „*Reforma hacendaria por los que menos tienen*“ (Steuerreform für die, die am Wenigsten haben) zwar Maßnahmen zur Steuervermeidung und –evasion verabschiedet, indem zwei spezifische Unternehmenssteuern verabschiedet wurden.[3] Die geplante Abschaffung der Ausnahmen bei der MwSt. wurde allerdings nicht verwirklicht. Auch im Jahr 2009, initiiert als Reaktion auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise, verfehlte

[3] Eine Steuer auf Bargeldkonten (*Impuesto a depósitos en efectivo*) und eine Unternehmenssteuer v.a. auf freiberufliche Dienstleistungen (*Impuesto Empresarial a Tasa Única* IETU).

die Regierung das Ziel, die Ausnahmen bei der MwSt. einzuschränken; sie musste stattdessen einer Erhöhung des Steuersatzes der MwSt. um 1% und der Einkommensteuer, die damit wieder auf das Niveau von 2001 stieg, zustimmen.

Die letzte signifikante Steuerreform in Mexiko startete unter positiven politischen Voraussetzungen. Im Rahmen des *Pacto por México* (Pakt für Mexiko) einigten sich alle großen Parteien (PRD, PRI, PAN) auf die Notwendigkeit mehrere Reformvorhaben, darunter u.a. eine Veränderung des Steuersystems, die nicht zuletzt durch die ebenfalls beschlossene Reprivatisierung des Ölsektors gegeben erschien. Allerdings beinhaltete diese generelle Übereinkunft keine Beschlüsse über die Details einer solchen Reform. Folglich wurde auch im Zuge dieser Gesetzesänderung keine umfassende Neujustierung des Steuersystems erreicht. Ausnahmen der MwSt., u.a. die verminderte Besteuerung auf Lebensmittel und Medizinprodukte, die von der Regierung angestrebt wurden, wurden nicht umgesetzt. Zwar wurde der verminderte Mehrwertsteuersatz in Grenzregionen angehoben, eine Extraabgabe auf alkoholische und kalorienreiche Getränke eingeführt und eine sehr moderate Anhebung des Spitzensteuersatzes auf Privateinkommen durchgesetzt. Gleichzeitig wurden aber die im Jahr 2007 eingeführten Unternehmenssteuern wieder abgeschafft. Ein nachhaltiger und signifikanter Effekt auf eine Steigerung des Gesamtsteueraufkommens, eine signifikante Beschränkung von Steuerausnahmen, als auch eine Verringerung des regressiven Effekts des Steuersystems konnte die Reform dagegen nicht erfüllen (Rodríguez and Mauricio 2014; Romero 2015).

Im Vergleich zu Mexiko zeichnet sich in Argentinien ein anderes Bild. Hier sind im Zeitraum des *commodity booms* nur wenige bedeutsame Steuerreformen und –initiativen zu beobachten. Sicherlich ist die extreme Steigerung der Steuereinnahmen in Argentinien, insgesamt von über 70% von 1991 bis 2013, ohne den Wirtschaftsaufschwung nach 2002 nicht zu erklären. Argentiniens Wirtschaft wuchs zwischen 2002 und 2013 im Durchschnitt jährlich um 3,7%. Vor allem auf Einnahmen aus der Mehrwertsteuer, deren Steuersatz im Zuge der krisenhaften 1990er Jahre mehrmals erhöht wurde, hatte die positive Konjunktur einen deutlichen Effekt. Allerdings konnten einige politische Entscheidungen, wie die Wiedereinführung von Exportsteuern sowie die Reform der Sozialversicherung im Jahr 2008 im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung große Wirkung entfalten. Zudem wirkte sich die aktive Infrastruktur-, Industrie- und Arbeitsmarktpolitik der Regierung sehr förderlich auf die Einnahmenentwicklung aus.

Gerade in den ersten Jahren nach der Krise waren zwei sehr heterodoxe Steuerreformen von großer Bedeutung. Zum einen war das die Wiedereinführung der Steuern auf Exporte unter Interimspräsident Duhalde. Die Einführung stellte eine Notmaßnahme gegen die schweren Folgen des Staatsbankrotts dar und wurde mittels Dekret 310/02 eingeführt. Ihr Ziel war es die Einnahmeverluste nach der Verschuldungskrise zu kompensieren und die im Zuge der steigenden internationalen Nachfrage, steigender Weltmarktpreise und nach der Abwertung des argentinischen Peso erneut nachgefragten Exporte zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben und Schulden heranzuziehen. Im Zuge des Exportbooms in den Folgejahren und steigenden Weltmarktpreisen wurden die Exportsteuern unter den Kirchnerregierungen stufenweise von anfangs 8-10% je nach Produkt auf bis zu 35% erhöht. Erst nach heftiger Mobilisierung von Bauernorganisationen im Jahr 2008 wurden die Erhöhungen der Steuersätze eingestellt

(Fairfield 2011).[4] Einnahmen aus Exportsteuern stiegen in diesem Zeitraum auf jährlich bis zu 3% des BIP oder über 10% der Gesamtsteuereinnahmen. Auch die als Krisenreaktion eingeführte Steuer auf Bankguthaben und Kredite (*Impuesto a Débitos y Créditos Bancarios*) kann als heterodoxe Krisenreaktion gewertet werden. Die Einnahmen aus dieser Steuer stiegen vor allem dank der mittelfristigen wirtschaftlichen Konsolidierung und der daraus resultierenden Zunahme des Zahlungsverkehrs über Banken und finanzieller Operationen an. Trotz ihrer zweifelhaften ökonomischen Anreize blieb die Steuer auch unter den Folgeregierungen bestehen und wurde durch Präsidialdekrete verlängert, u.a. aufgrund der nicht kooperativen Vereinnahmung durch die Zentralregierung.

Auch die positive Entwicklung der Einnahmen durch die Einkommensteuer ist durch ein Zusammenspiel aus der positiven Konjunktur und staatlichen Entscheidungen zu erklären. Zum einen stiegen durch das Wirtschaftswachstum die Unternehmensgewinne und es konnte ein deutlicher Anstieg formeller Beschäftigungsverhältnisse verzeichnet werden. U.a. spielte hierbei auch eine aktive öffentliche Infrastruktur- und Einstellungspolitik und eine Steigerung der Gehälter des öffentlichen Sektors, u.a. der Lehrer dank neuer Bildungsgesetzgebung, eine Rolle. Auch stiegen, dank der steigenden Weltmarktpreise, die Gehälter in extraktiven Sektoren wie Öl, Gas und Mineralienabbau- bedeutende Exportgüter v.a. der Provinzen in Patagonien. Zum anderen weigerte sich die Regierung, die Steuerklassen und Freigrenzen der Einkommensteuer an die steigende Inflationsdynamik, insbesondere ab 2006, anzupassen. Damit wurde nicht nur die Steuerbasis der Einkommensteuer ausgeweitet – da untere Einkommensklassen dank Lohnanpassung neu besteuert wurden – auch das Steueraufkommen der mittleren und oberen Steuerklassen wurde erhöht. Zudem zeigten neu aufgelegte Programme zur Bekämpfung der Steuerevasion und –vermeidung erste Erfolge. Erst in den Jahren 2013 und 2014 wurden die Freigrenzen für spezifische Ausgaben aufgrund steigendem gewerkschaftlichen Druck zaghaft angehoben, gleichzeitig aber Reformen vorgenommen, um Kapitaleinkommen stärker zu besteuern. Schließlich hatten auch die strukturellen Reformen und Verstaatlichung der Sozialversicherung im Jahr 2008 positive Auswirkung auf die Einnahmeentwicklung. Dadurch wurden Abgabesätze neu festgelegt und die Beitragsbasis ausgeweitet. Der daraus resultierende Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge half der Regierung das Einnahmenniveau trotz globaler Wirtschafts- und Finanzkrise bis zum Jahr 2013 konstant hoch zu halten (Cetrángolo, Gómez Sabaíni und Morán 2015).

6. Hindernisse und Erfolgsfaktoren einer höheren Besteuerung

Welche Hindernisse und Erfolgsfaktoren erklären die vorgestellten konträren Entwicklungen in beiden Ländern? Ohne zu beanspruchen, eine kausalen Erklärungsrahmen zu bieten, werden im Folgenden die wichtigsten sozio-ökonomischen, politischen und strukturellen Bedingungen diskutiert, die ein höheres Niveau der Steuereinnahmen ermöglichen oder verhindern. Dazu wird eine Unterscheidung in strukturelle, exogene und endogene Faktoren getroffen, die eine strukturierte Diskussion der Einflussgrößen ermöglicht.

[4] Exportsteuern wurden unter dem neuen Präsidenten Mauricio Macri nach dessen Amtsübernahmen im Jahr 2016 abgeschafft.

Strukturelle Faktoren

Eine der grundlegenden Herausforderungen lateinamerikanischer Länder, höhere Steuereinnahmen zu erzielen, ist die hohe Konzentration von Kapital und Reichtum. Kapital in Lateinamerika ist, zu unterschiedlichen Graden, rar, mobil und konzentriert. Dies wird unter anderem durch die hohe Einkommensungleichheit sowie durch die neuesten Studien zu Spitzeneinkommensgruppen (*Top Income*) für beide Länder deutlich. Gemessen an der Einkommensverteilung mittels GINI Koeffizient ist die sozio-ökonomische Ungleichheit in beiden Ländern hoch. Mexiko weist heute (2012) einen GINI Wert von 0,48 auf. Dies ist zwar ein geringerer Wert als Mitte der 1990er Jahre, dennoch liegt die ungleiche Verteilung von Einkommen damit auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 1984. In Argentinien konnte in Zeiten des *commodity booms* eine Reduktion der Ungleichheit erreicht werden. Gemessen am GINI Koeffizienten fiel diese von dem Spitzenwert von 0,53 in 2002 nach dem Staatsbankrott auf 0,44 im Jahr 2010 (World Bank 2014). Dies ist v.a. durch die positive Konjunktur in den Zeiten des *commodity booms* und eine verstärkte Umverteilungspolitik, z.B. durch *Conditional Cash Transfer*-Programme, Anhebung des Mindestlohns und Schaffung von formellen Beschäftigungsverhältnissen zu erklären. Gerade eine Anhebung des Lohnniveaus und die staatlich geförderte Schaffung von formellen Beschäftigungsprojekten sind in Mexiko nicht festzustellen.

Allerdings weisen herkömmliche Messungen der Ungleichheit mittels Haushaltsbefragungen den Nachteil auf, dass sie das Niveau der oberen Einkommen systematisch unterschätzen. Das volle Ausmaß der Einkommenskonzentration in den Ländern wird daher erst durch die Studien zu Spitzeneinkommensgruppen sichtbar. Die Einkommenskonzentration in den oberen Einkommen ist in Mexiko höher ausgeprägt, als in Argentinien. In Argentinien vereinen die obersten 1% der Einkommen im Jahr 2004 16,8% des Gesamteinkommens auf sich (ein Anstieg um 3,9 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 2001 [12,9%]) (Alvaredo 2007). Die obersten 10% konzentrieren 53% der Einkommen. In Mexiko ist die Datenlage deutlich schlechter. Schätzungen weisen aber auf eine höhere Konzentration hin. Laut Finanzministerium sind in Mexiko 60% des Einkommens in den oberen zwei Einkommensdezilen konzentriert (SHCP 2012). Andere Studien zeigen, dass die obersten 10% der Einkommen 64,4% des Gesamtvermögens auf sich vereinen (Credit Suisse 2014). Diese Konzentration von Einkommen spiegelt sich in der hohen Bedeutung weniger, sehr reicher, Unternehmen in der Wirtschaft wieder (Fracchia, Mesquita und Quiroga 2010; Del Hierro und Alarco Tosoni 2010).

Die hohe Kapitalkonzentration hat drei wesentliche Auswirkungen. Erstens, wird die Steuerlast zu großen Teilen, insbesondere im Bereich der Einkommenssteuer, von Wenigen mit hohem Einkommen geleistet. Neueste Studien dagegen zeigen, dass es v.a. durch einen Anstieg der Mittelschicht zu einem Prozess des *fiscal contracting* kommen kann, in dessen Folge nicht nur die Steuereinahmen steigen, sondern auch die Steuermoral steigt und ein neues Steuergleichgewicht entstehen kann (Bird and Zolt 2015). Diese Tendenz ist in Argentinien zu beobachten. Hohe Ungleichheit und Konzentration von Einkommen bedeuten aber auch eine geringere Steuerbasis. So tragen in Mexiko die oberen zwei Dezile ca. 75% der Einkommenssteuer bei (SHCP 2012). Dies führt nicht nur zu geringeren Einnahmen, sondern verdeutlicht auch den gebrochenen Fiskalvertrag zwischen den Gesellschaftsgruppen und zwischen Gesellschaft und Staat, der mit einem gebrochenen Gesellschaftsvertrag einhergeht. Hohe Ungleichheit und eine defizitäres Steuersystem bedingen sich wechselseitig.

Zweitens, ist eine hohe Konzentration von Kapital oftmals ein Grund für eine hohe Evasion und Steuervermeidung. Wie berichtet sind illegale und legale Strategien der Steuervermeidung, z.B. auf juristischen Weg, häufig und führen zu einer signifikanten Reduzierung der Einnahmen. Im Falle Mexikos ist z. B. ein hoher Gebrauch, wenn nicht sogar Missbrauch, von Rechtsinstrumenten durch Unternehmen und Einzelpersonen gegen Steuerzahlungen weit verbreitet (Arnson, Bergman, und Frigenti 2011; Elizondo 1994). Drittens, bringt die hohe Kapitalkonzentration in den Ländern die Regierungen in eine relative ungünstige Lage gegenüber Unternehmensgruppen (*business groups*) und erhöht deren strukturelle Macht. Die hohe Kapitalkonzentration ist grundlegend für die engen Verbindungen von Kapital und Politik und erschwert die Abschaffung von Ausnahmeregelungen, Deduktionen und legalen Schlupflöchern. Gleichzeitig wird die Chance auf eine wahrhaft progressive Steuerreform, wie anhand des Falls Mexiko sichtbar, deutlich reduziert.

Ein zweiter wichtiger struktureller Faktor, um die unterschiedlichen Tendenzen in den Einnahmedynamiken der beiden Länder zu erklären, ist das Ausmaß des informellen Sektors und v.a. informeller Arbeit. Strategien und Tendenzen, diesen zu verringern, führen zu höheren Einnahmen, wie im Fall Argentinien nach 2002 sichtbar wird. Ein großer informeller Sektor erschwert es der Regierung, effektiv gegen Steuervermeidung und -hinterziehung im Bereich der Unternehmensbesteuerung wie auch im Bereich von Steuern auf Konsum und Dienstleistungen vorzugehen. Zudem wird die dritte Säule des Steuersystems, die Sozialversicherungsabgaben, erheblich geschwächt, da der wesentliche Grund, warum Unternehmen im informellen Sektor überleben, neben der Internalisierung von Produktionskosten, gerade die Vermeidung von Steuer- und Abgabenzahlungen ist. Gerade in Mexiko, wo mehr als die Hälfte der Bevölkerung (52,3%) in Armut lebt, werden viele Familien durch meist informelle Mikrounternehmen oder Beschäftigung im informellen Sektor ernährt (World Bank 2014). Schätzungen gehen davon aus, dass 79% der Unternehmen in Mexiko in der Informalität arbeiten (Antón, Hernández und Levy Algazi 2013). Der Anteil der informellen Arbeiter[5] an der Arbeiterschaft (in nicht-landwirtschaftlicher Beschäftigung) liegt in Mexiko bei 53.7% (in 2009). In Argentinien liegt dieser Wert bei 49.7% in 2009 (ILO 2016).

Schließlich ist der wohl wichtigste Grund für Regierungen in Lateinamerika, Reformen im Bereich der Steuerpolitik anzustoßen, eine ökonomische oder fiskale Krise. Beispielhaft erkennbar in der argentinischen Reformgeschichte der 1990er Jahre sowie der Einführung der heterodoxen Steuern auf Exporte und Bankgeschäfte Anfang 2002 sind Steuerreformen sehr oft Reaktionen auf fiskale Notsituationen. Allerdings zeigt die Periode der 1990er Jahre auch, dass diese Ad-Hoc-Reformen oftmals einen einseitigen Fokus auf Einnahmenerhöhung legen und die wichtigen Aspekte der Steuergerechtigkeit und den Einfluss auf Einkommensungleichheit der Steuersysteme außer Acht lassen. Gleichwohl wird am Beispiel Mexikos im Jahr 2009 deutlich, dass Krisen zwar Auslöser von Reformen sein können, die Umsetzung der Reformen aber von endogenen und exogenen Faktoren bestimmt werden.

[5] Für die genaue Definition informeller Arbeit siehe (ILO 2016).

Exogene Faktoren

Gerade im lateinamerikanischen Kontext spielen exogene Faktoren für die Veränderungen der Steuersysteme eine zentrale Rolle. Auch für die Erfolgs- und Misserfolgsgeschichte in den beiden Ländern erweisen sich diese als zentral. Zwei exogene Faktoren können genannt werden: die Art der Weltmarkintegration und damit verbunden die Bedeutung von Rohstoffexporten, die in beiden Fallbeispielen die Veränderungen in den letzten Jahren besonders beeinflusst haben.

Besonders im Vergleich der Rahmenbedingungen der Ökonomien in Mexiko und Argentinien und ihre spezielle Integration in den Weltmarkt in Zeiten des *commodity booms* werden die Anreize in beiden Ländern deutlich, die zu höheren bzw. niedrigeren Steuereinnahmen geführt haben. Argentinien, nach dem Staatsbankrott im Jahr 2001 ausgeschlossen vom internationalen Kapitalmarkt, musste die von der linksgerichteten Kirchner-Regierung verfolgte staatszentrierte Industrie- und Wirtschaftspolitik ohne ausländische Kredite finanzieren. Hilfreich war dabei die neu gewonnene Wettbewerbsfähigkeit argentinischer Exporte im Zuge der Währungsanpassung und die anziehende globale Nachfrage nach argentinischen Exportprodukten, insbesondere landwirtschaftlichen Gütern wie Soja. Das konstant hohe Wirtschaftswachstum während dieser Hochkonjunkturphase ermöglichte das Fortbestehen dieses Modells bis zum jüngsten Regierungswechsel.

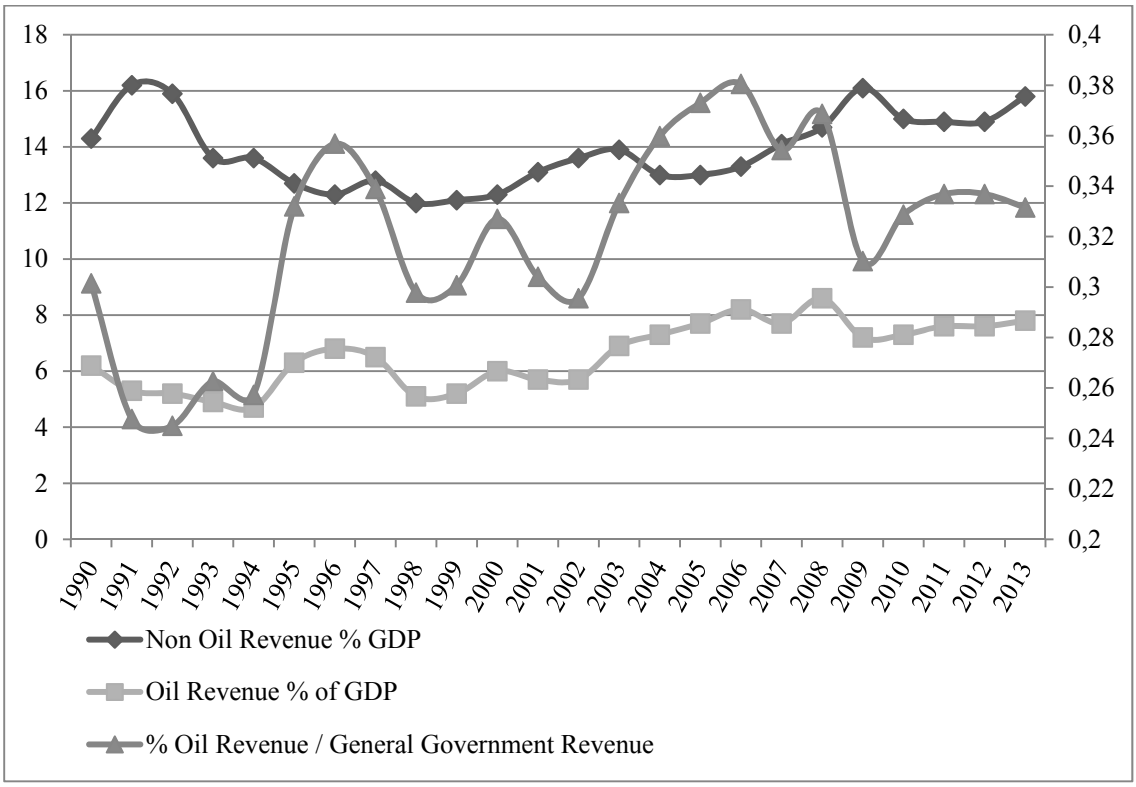
In Mexiko dagegen, hat sich durch die Weltmarktöffnung und die Einbindung in die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) Mitte der 1990er Jahre das Steuersystem erheblich verändert und einem nach außen gerichteten Entwicklungsmodell (*outward oriented development model)* angepasst. Nicht zuletzt aufgrund des Wettbewerbs um ausländische Direktinvestitionen mit anderen *Emerging Economies*, z.B. China, Indien oder Brasilien, bestehen implizite Grenzen der Besteuerung. Zudem resultiert aus diesem Modell eine besondere Beziehung zwischen Unternehmensgruppen und der Regierung und ein kleinerer Spielraum, eine höhere Besteuerung, v.a. auf Kapital durchzusetzen. Allerdings hat dieses Entwicklungsmodell bisher nicht die gewünschten Wohlfahrtseffekte erzeugt und das Wirtschaftswachstum in Mexiko bleibt hinter den Bedürfnissen eines hohen Bevölkerungswachstums zurück. Mexikos geringe Wachstumsraten verhindern die Wahrscheinlichkeit von Steuerreformen mit einer progressiven Wirkung angesichts des Arguments der Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen für private Investitionen günstig zu halten.

Das im Vergleich zur Wirtschaftsleistung niedrige Steueraufkommen in Mexiko steht im Zusammenhang mit dem zweiten wichtigen exogenen Faktor, der Bedeutung der Einnahmen aus Erdölförderung und -export. Grafik 5.1 zeigt die Abhängigkeit des mexikanischen Haushalts von dieser Einnahmequelle seit dem Jahr 1990. Einnahmen aus Erdölförderung oszillieren in diesem Zeitraum, trotz fortschreitender Abnahme der Fördermenge, um die 30% der Gesamteinnahmen und liegen zwischen 6 bis 8% des BIP.[6] Diese scheinbar unendliche, exogen determinierte Einnahmequelle führte in Mexiko zu einer Art von *fiscal laziness* im Bereich der Steuerpolitik. D.h., durch den gewonnen finanziellen Spielraum war der Druck auf Regierungen, Steuerreformen

[6] Bis zur Abschaffung des staatlichen Monopols auf Erdölförderung im Jahr 2014 genoss der Staat Einnahmen aus der Förderung und dem Export durch verschiedene Quellen. Dazu zählen eine Abgabe auf die Gewinne des staatlichen Erdölkonzerns PEMEX (*derechos ordinarios*), eine spezielle Steuer auf Produktion und Dienstleistungen (*Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, IEPS)* auf Benzin und Diesel und eine Steuer auf die Ölausbeute (*aprovechamiento sobre rendimientos excedentes).*

umzusetzen, in den 1990er und 2000er Jahren vergleichsweise gering. Angesichts fallender Weltmarkpreise für Öl, der Reprivatisierung des Ölsektors und der Steigerung der Ölförderkosten in Mexiko ist es aber wahrscheinlich, dass die goldenen Zeiten hoher Öleinnahmen mittelfristig enden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Entwicklung mit einer Reduzierung der Ausgaben oder mit einer Ausweitung alternativer Einnahmequellen kompensiert wird.

Grafik 5.1 Mexiko: Einnahmen aus Ölexporten , 1990-2013



Quelle: Eigene Darstellung anhand der Daten von SHCP (2014).

Auch in Argentinien spielt die Abhängigkeit von Primärgüterexporten nach dem Ende der Währungsbindung eine entscheidende Rolle für die neugewonnene staatliche Solvenz. Auch hier spielte, wie beschrieben, die Besteuerung der Exporte, insbesondere von Soja, eine wichtige Rolle bei der Steigerung der Einnahmen. Allerdings war die direkte Bedeutung der Einnahmen aus Exportsteuern vergleichsweise gering (10% des Gesamtsteueraufkommens) und wurde erst nach 2002 für das Steueraufkommen relevant.

Endogene Faktoren

Exogene Faktoren alleine können nationale Dynamiken im Bereich der Steuersysteme in den Ländern nicht erklären. Besonders bei Steuerreformen spielen Aushandlungsprozesse zwischen politischen und sozialen Akteuren, die unter spezifischen Umständen (Krisen, *commodity boom*) staatfinden eine wichtige Rolle. Zwei Determinanten sind, gerade in Bezug auf eine höhere und gerechtere Besteuerung für beide Länder, zentral: der Einfluss von Unternehmensgruppen und die Vetospieler im formellen Gesetzgebungsprozess.

In beiden Ländern werden die Bedeutung von Unternehmensgruppen und ihr Einfluss auf die Steuerpolitik, insbesondere auf die Besteuerung der Faktoren Kapital und Arbeit, deutlich. So konnten in Argentinien die Agrarverbände im Zuge von massiven Streiks und Protesten die Erhöhung von Exportsteuern im Jahr 2009 verhindern. Auch in Mexiko konnten organisierte Unternehmensverbände höhere Steuern auf Einkommen und die Abschaffung von Sonderregelungen für einzelne Sektoren mehrmals durch ihre hohe instrumentelle und strukturelle Macht verhindern (Romero 2015). Je höher die instrumentelle und strukturelle Macht von Unternehmensgruppen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Steuerreformen zu ihren Ungunsten blockieren können (Fairfield 2015). Instrumentelle Macht beschreibt dabei die Kapazität der Akteure, vorsätzlichen politischen Einfluss auszuüben, z.B. durch Lobbying, direkte Beteiligung im *policy making*, die Finanzierung von Wahlkämpfen und Parteien, Pressebeiträge und andere kollektive Aktionen wie die Unterstützung von Streiks. Strukturelle Macht dagegen speist sich aus der Konzentration von Kapital und der Bedeutung von wenigen Unternehmen für die Gesamtwirtschaft. Bei hoher struktureller Macht können Unternehmensgruppen unter Androhung des De-investments, Kapitalflucht oder der Produktionsreduktion Regierungen drängen, eine höhere Besteuerung zu unterlassen. In Mexiko scheinen beide Faktoren stärker ausgeprägt, u.a. weil wesentliche Ressourcen instrumenteller Macht, Elitenkohäsion, Kapitalkonzentration und Medienzugang höher sind, als in Argentinien. Zudem besteht eine historisch gewachsene Verbindung zwischen Unternehmensgruppen und Politik (Adler-Lomnitz, Adler und Elena 2011; Elizondo 1994), welche durch die oben beschriebenen strukturellen Faktoren noch weiter verstärkt wird.

Schließlich ist die Machtverteilung zwischen potentiellen Veto Spielern, wie z.B. Parteien, innerhalb der Aushandlungsprozesse in den formalen Institutionen der Gesetzgebung für den Erfolg von Steuerreformen maßgebend (Tsebelis 2002). Diese bestimmt sich einerseits durch die klassischen Einflussfaktoren des *policy making* (Mehrheiten, Vetorrechte, etc.). Andererseits ist auch die Rückbindungen potentieller Vetospieler, wie von Parteien, an ihre Interessensgruppen und Wählerbasis wichtig. So ist zum Beispiel im Falle Mexikos eine deutliche Interessensvertretung der jeweiligen Parteien einzelner Gruppen, basierend auf ideologischen oder historischen Gründen, zu beobachten (Magar, Romero und Timmons 2009; Romero 2015). Diese erschwert es Vetospielern im Kontext der geteilten Regierungen (*divided government*), gemeinsam geteilte Reforminhalte zu finden. Auch subnationale Vetospieler sind in beiden Föderalstaaten für die Entwicklung der Einnahmeentwicklung relevant. Gerade in Argentinien stellt die Überrepräsentation populationsarmer Provinzen des Nordostens (*malapportionment*) im Kongress eine wichtige Möglichkeit der Koalitionsbildung für die Regierung dar, mit der sie Abstimmungsmehrheiten schaffen kann um die Steuerpolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen (González 2016).

7. Ausblick – Steuerpolitik in Zeiten der Unsicherheit

Die Steuereinnahmen in Lateinamerika haben sich in den letzten eineinhalb Jahrzehnten nicht zuletzt dank der außerordentlichen wirtschaftlichen Entwicklung in der Region sehr positiv entwickelt. Allerdings ist, wie am Vergleich der Entwicklungen in Mexiko und Argentinien deutlich wird, dieser Trend nicht in jedem Land ausgeprägt. Zudem scheinen die Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs in der Region vorbei zu sein. Ökonomische Krisen, wie in Brasilien und Argentinien oder ein Verlangsamung des Wachstums, wie in Mexiko oder Kolumbien, bringen neue Herausforderungen und Unsicherheiten. Auch scheint der Zyklus linker Regierungen in der Region zu Ende zu gehen. Vormals linksregierte Länder wie Argentinien und jüngst Brasilien werden heute von konservativen bzw. marktliberalen Kräften regiert. Schließlich birgt der aktuelle Moment der Unsicherheit in Lateinamerika auch Sprengstoff für neue soziale Konflikte und eine Herausforderung für die Demokratie. Bedingt durch den wirtschaftlichen Aufschwung sind neue Mittelschichten entstanden, die ein erneutes Absinken ihres Lebensstandards kaum protestlos hinnehmen werden und neue Möglichkeiten der Einflussnahme auf Regierungen suchen.

Diese Entwicklung ist auch für die Steuerpolitik von Relevanz, legt diese doch die Grundlage für die Finanzierung öffentlicher Leistungen. Zudem zeigt die Analyse, dass eine höhere Reformaktivität in der Steuerpolitik in Lateinamerika in Krisenzeiten charakteristisch ist. Zeitgleich bestehen, trotz erheblicher Fortschritte, grundlegende Probleme in den lateinamerikanischen Steuersystemen fort. Nur wenig hat sich an dem regressiven Charakter der Steuersysteme und an der Abhängigkeit der Länder von Einnahmen aus der Produktion und dem Export von Rohstoffen verändert. Bis heute wird das Umverteilungspotential von Steuern in Lateinamerika nicht genutzt. Allerdings gilt diese generelle Einschätzung nur unter Vorbehalt und muss im jeweiligen Land einzeln betrachtet werden. Auch ist es angesichts der erheblichen und zugenommenen Unterschiede fraglich, ob eine generelle Perspektive auf Steuersysteme in Lateinamerika noch sinnvolle Aussagen über die gesamte Region treffen kann.

Diese Heterogenität ist auch bei der Betrachtung der zwei Länderbeispiele, Mexiko und Argentinien, deutlich geworden. Statt eines gemeinsamen Trends können gegensätzliche Tendenzen festgestellt werden. Während es in Argentinien zu einem erheblichen Anstieg der Steuereinnahmen kam, haben die Einnahmen in Mexiko stagniert. Aus der Analyse wird deutlich, dass die Entwicklung der Steuersysteme ein langfristiger Prozess ist, der von strukturellen, endogenen und exogenen Faktoren beeinflusst wird. Einzelne Innovationen in der Steuerpolitik sind zwar möglich, sie können aber nur im Rahmen einer langfristigen und nachhaltigen Politik und günstigen Rahmenbedingungen ein signifikantes Potential hin zu einem deutlichen Anstieg der Einnahmen entfalten. Der Vergleich zeigt auch, dass es schwierig ist, einzelne Faktoren für die Veränderung in den Ländern verantwortlich zu machen. Vielmehr ist das Ergebnis von Steuerpolitik immer ein Resultat des Zusammenspiels von endogenen, exogenen und strukturellen Faktoren. Dabei lohnt es sich, diese zu unterscheiden. Auf der einen Seite sind Prozessen, die langfristig wirken, wie die strukturelle Konzentration von Kapital, die Abhängigkeit von Rohstoffexporten oder die Bedeutung der informellen Ökonomie, in allen drei Faktorengruppen zu finden. Auf der anderen Seite können relativ kurzfristige und dynamische Faktoren, wie ökonomische Krisen, die instrumentelle Macht von Interessensgruppen und die Positionierung von Vetospielern im Gesetzgebungsprozess ausgemacht werden. Anhand der spezifischen

Kombination der Faktoren können so die Erfolge oder das Scheitern von spezifischen Initiativen in der Steuerpolitik erklärt werden. Angesichts der jüngsten Veränderungen in Zeiten der Unsicherheit in Lateinamerika kann deshalb die Frage nach den Lernprozessen in der Steuerpolitik nicht abschließend beantwortet werden. Die Erfahrungen beider Länder zeigen, dass neue exogene Rahmenbedingungen unter bestimmten endogenen Konstellationen eine wichtige Veränderung in den Steuersystemen einleiten können.

Literaturverzeichnis

Adler-Lomnitz, Larissa, Ilya Adler und Rodrigo Salazar Elena (2011): Rituale und Symbole in der Politischen Kultur Mexikos. Berlin: Frey, Walter.

Alvaredo, Facundo (2007): The rich in Argentina over the 20th century: From the conservative Republic to the Peronist experience and beyond, 1932-2004. Working Paper, Paris School of Economics.

Antón, Arturo, Fausto Hernández und Santiago Levy Algazi (2013): The End of Informality in México? Fiscal Reform for Universal Social Insurance. Washington: Inter-American Development Bank.

Arnson, Cynthia J., Marcelo Bergman und Laura Frigenti (2011): Taxation and Equality in Latin America. Washington: Woodrow Wilson Center.

Ashworth, John und Bruno Heyndels (2001): Political Fragmentation and the Evolution of National Tax Structures in the OECD. In: *International Tax and Public Finance* 8 (4), S. 377–93.

Bárcena, Alicia und Osvaldo Kacef (2011): La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Bergman, Marcelo (2010): Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile. University Park: Pennsylvania State Univ. Press.

Bird, Richard M. und Eric M. Zolt (2015): Fiscal Contracting in Latin America. In: *World Development* 67 (March), S. 323–35.

González, Lucas I. (2016): Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus Contra Pares in Argentina and Brazil. London: Routledge.

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2015): Estudio Económico de América Latina Y El Caribe 2015: Desafíos Para Impulsar El Ciclo de Inversión Con Miras a Reactivar El Crecimiento. Santiago, Chile: United Nations Publications.

_____ (2013): Estudio económico de America Latina y el Caribe. Tres decadas de crecimiento desigual e inestable. Santiago, Chile: United Nations Publications.

——— (2014): "CEPALSTAT." Online verfügbar unter: www.cepal.org (zuletzt geprüft am 1.12.2014).

Cetrángolo, Oscar, Juan Carlos Gómez Sabaíni und Dalmiro Morán (2015): Argentina: Reformas Fiscales, Crecimiento y Inversión (2000-2014). Santiago de Chile: CEPAL.

Cornia, Giovanni Andrea, Juan Carlos Gómez-Sabaini und Bruno Martorano (2014): Tax Policy and Income Distribution during the Last Decade. In: Cornia, G. A. (Hrsg.): Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons. Oxford: OU Press, S. 295-318.

Credit Suisse (2014): Global Wealth Report 2014. Online verfügbar unter http://bit.ly/1qWO1NI (zuletzt geprüft am 1.2.2016)

Del Hierro, Patricia und Germán Alarco Tosoni (2010): Growth and Concentration among the Leading Business Groups in Mexico. In: *CEPAL Review* 101, S.173-192.

Di John, Jonathan (2006): The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries. Research Paper Nr. 2006/74, UNU-WIDER, United Nations Univ. (UNU).

Elizondo, Carlos (1994): In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas. In: *Journal of Latin American Studies* 26 (1), S. 159–90.

Falleti, Tulia G. (2010): Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Fairfield, Tasha (2011): Business Power and Protest: Argentina's Agricultural Producers Protest in Comparative Context. In: *Studies in Comparative International Development* 46 (4), S. 424–53.

——— (2015): *Private Wealth and Public Revenue*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Fracchia, Eduardo, Luiz Mesquita und Juan Quiroga (2010): Business Groups in Argentina. In: *Oxford Handbook of Business Groups*. Oxford: Univ. Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199552863.003.0012

Gómez Sabaini, Juan Carlos und Juan Pablo Jiménez (2012): Tax Structure and Tax Evasion in Latin America. In: *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 118, Santiago de Chile: CEPAL.

ILO, International Labour Organization (2016): LABORISTA Database. Online verfügbar unter: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html (zuletzt geprüft am 01.02.2016)

Magar, Eric, Vidal Romero und Jeffrey F. Timmons (2009): The Political Economy of Fiscal Reforms in Latin America: Mexico. Online verfügbar unter: https://tinyurl.com/jgv7y5s (zuletzt geprüft am 01.02.2016).

Mahon, James E. 2004. Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-95. In: *Latin American Research Review* 39 (1), S. 3–30.

Martner Fanta, Ricardo, Ivonne Gonzales und Andrea Podestá (2013): Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad. In: *Serie Macroeconomia del Desarrollo* 138. Santiago de Chile: CEPAL.

Messere, Kenneth (1993): The Precursors and Successors of the New OECD Model Tax Convention on Income and Capital. In: *European Taxation* 33(8), S. 246–51.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): OECD Revenue Statistics - Latin American Countries. Online verfügbar unter: http://stats.oecd.org/ (zuletzt geprüft am 1.4.2016)

Rodríguez, Castañeda und Víctor Mauricio (2014): La política tributaria mexicana y su relación con el contexto económico, político y social desde la crisis de la deuda externa. In: *Investigación Económica* 73 (290), S. 121–69.

Romero, Vidal (2015): The Political Economy of Progressive Reforms in Mexico. In: James E. Mahon, Marcelo Bergman und Cynthia J. Arnson (Hrsg.): *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*. Washington D.C.: Wilson Center.

Sánchez, Omar (2011): Mobilizing Resources in Latin America: The Political Economy of Tax Reform in Chile and Argentina. New York/London: Palgrave Macmillan.

Scott, John (2011): Gasto público y desarrollo humano en México: Análisis de incidencia y equidad. Documento de trabajo para el informe sobre desarrollo humano México. Estudios sobre Desarrollo Humano, Mexico: PNUD.

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012) Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2012. Mexico: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

——— (2014) COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS. Online verfügbar unter: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/coordincion.aspx (zuletzt geprüft am 15.4.2014).

Tanzi, Vito (2013): Tax Reform in Latin America: A Long Term Assessment. In: XXV Regional Seminar on Fiscal Policy, ECLAC, Santiago (Chile).

Thirsk, Wayne (1991): Lessons from Tax Reform: An Overview. Washington D.C., World Bank.

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton, N.J: Princeton Univ. Press.

Valdes, Maria Fernanda, Jorge Atria und Constantin Groll (2016): Latin America in Times of Uncertainty: New Perspectives on Taxation. FU Berlin. unveröfftl. Working Paper.

Valdes, Maria Fernanda, und Constantin Groll (2016): What Is Left from the Super Cycle? Commodity Prices and Taxation in 6 Latin American Countries. FU Berlin. unveröffentl. Working Paper.

World Bank (2014): World Development Indicators. Online verfügbar unter: http://databank.worldbank.org/data/ views/reports/tableview.aspx (zuletzt geprüft am 17.9.2014).

Die Legalisierung von Cannabis in Uruguay – ein Paradigmenwechsel?

Thomas Kestler

1. Einleitung

Zu den bemerkenswertesten Politikinnovationen der letzten Jahre in Lateinamerika gehört sicherlich die Legalisierung von Cannabis in Uruguay im Dezember 2013, die das Land zu einem Vorreiter in der Drogenpolitik und zu einem auch international stark beachteten Experimentierfeld machte. Uruguay wurde damit zum ersten Land weltweit, das alle Stufen des Cannabis-Marktes, von der Produktion bis zur Verteilung, in einen legalen, staatlich regulierten Rahmen überführte. Die Mitte-Links-Regierung von José Mujica begründete diesen Schritt mit der Gefahr, den Kampf gegen die Drogen zu verlieren und der Notwendigkeit, neue Ansätze in der Drogenpolitik zu erproben. „Irgendjemand muss den ersten Schritt machen", entgegnete Mujica den Kritikern des Projekts.[1]

Die Entscheidung für diesen Schritt war das Ergebnis eines längerfristigen Lernprozesses, der schließlich zur Abkehr von der lange praktizierten Kriminalisierung des Cannabis-Konsums und damit auch von den in internationalen Verträgen definierten Richtlinien für den Umgang mit Drogen führte. Angesichts dieser Entwicklung sprechen Beteiligte und Beobachter vielfach von einem Paradigmenwechsel (z.B. Garat 2015, S. 50). Der Gebrauch dieses – teilweise inflationär verwendeten – Begriffs scheint in diesem Fall tatsächlich gerechtfertigt zu sein, denn der Legalisierung von Cannabis lagen ein grundlegend verändertes Verständnis des Drogenkonsums und ein verändertes Bild der Konsumenten zugrunde. Letztere wurden nun nicht mehr als Delinquenten oder Asoziale betrachtet, sondern als normale Bürgerinnen und Bürger, die von ihrem verfassungsmäßigen Recht auf Selbstbestimmung Gebrauch machen. Fälle übermäßigen Konsums wurden nun als ein soziales und gesundheitspolitisches Problem betrachtet, nicht mehr als ein strafrechtliches.

Der Wissenschaftstheoretiker Thomas Kuhn prägte und popularisierte den Begriff des wissenschaftlichen Paradigmas in seinem klassischen Werk „The Structure of Scientific Revolutions" (2009 [1962]). Er verstand darunter grundlegende, allgemein akzeptierte Annahmen im Sinne wissenschaftlicher Weltbilder, aus denen sich konkrete Forschungsfragen, Regeln und wissenschaftliche Standards ableiten. Paradigmen dienen nicht zuletzt auch der Legitimierung eines Wissenschaftsbereichs. Sie stellen so etwas wie einen disziplinären Grundkonsens dar, der nur selten, unter außergewöhnlichen Bedingungen, infrage gestellt und revidiert wird. Peter Hall (1993) überträgt diesen Begriff auf politische Zusammenhänge und den Staat als den entscheidenden politischen Akteur, dessen Handeln ebenfalls von paradigmatischen Annahmen geleitet werde. Analog zu Kuhn konzeptualisiert er anhand der Wirtschaftspolitik in Großbritannien einen Paradigmenwechsel als einen mehrstufigen Lernprozess, in dessen Verlauf sich

[1] Interview mit *O Globo* vom 20.6.2012 (online verfügbar unter: http://oglobo.globo.com/mundo/alguemtemqueserprimeirodizpresidentejosemujica5271888, zuletzt geprüft am 6.11.2016).

nach und nach alle Ebenen eines politischen Überzeugungssystems wandeln: „[T]he overarching goals that guide policy in a particular field, the techniques or policy instruments used to attain those goals, and the precise settings of these instruments“ (Hall 1993, S. 278). Grundlegende Politikwechsel seien demnach nicht in erster Linie auf gesellschaftlichen Druck und auf einen Interessenwettbewerb in der öffentlichen Arena zurückzuführen, wie es in pluralistischen Konzeptionen des politischen Prozesses angenommen wird, sondern auf Lernprozesse, die sich weitgehend isoliert innerhalb der staatlichen Sphäre abspielen.

Lässt sich diese Annahme auch im Falle der Drogenpolitik in Uruguay bestätigen? Entsprach dieser Politikwechsel dem Muster, das Hall beschrieben hat? Diese Frage soll in vorliegendem Essay diskutiert werden. Zunächst wird das Konzept des Paradigmenwechsels nach Hall erläutert, anschließend wird die Entwicklung der Drogenpolitik in Uruguay dargestellt und schließlich wird das Drogenkontrollregime auf der internationalen Ebene in den Blick genommen. Ein drogenpolitischer Paradigmenwechsel kann nämlich nur dann als vollendet gelten, wenn er sich auch im internationalen Diskurs und, schließlich, in internationalen Regelwerken niederschlägt.

2. *Social learning* und *policy-paradigms* nach Peter Hall

Peter Halls Aufsatz zum Politikwandel in Großbritannien von 1993 steht in mehrfacher Hinsicht für einen Perspektivenwechsel in der Politikwissenschaft. Zum einen setzt er die institutionalistische Wende fort, die zu Beginn der 1980er Jahre unter dem Motto „bringing the state back in“ eingesetzt hatte (Evans et al. 1985). Damit ging eine Neubewertung von Strukturen und Institutionen einher, die nun, nach einer Phase der Fokussierung auf Akteure und Einstellungen, wieder stärker als eigenständige Einflussfaktoren berücksichtigt wurden. Zum anderen markiert Halls Aufsatz den Beginn der sogenannten ideellen Wende (*ideational turn*), die darin bestand, dass Ideen als entscheidender Faktor für Stabilität und Wandel in die Institutionentheorie integriert wurden (Blyth 2003). Bei Hall nehmen Ideen die Form kohärenter, umfassender Erklärungsmodelle – *policy paradigms* – an, aus denen sich nicht nur konkrete Politikinstrumente und Maßnahmen, sondern die auch „die Natur der zu lösenden Probleme“ selbst erschließen (Hall 1993, S. 279). Im Bereich der Wirtschaftspolitik sind das vor allem der Keynesianismus und der Monetarismus, die sich in der von Hall analysierten Wirtschaftspolitik Großbritanniens als gegensätzliche Paradigmen gegenüberstanden. Solche Paradigmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie normalerweise nicht hinterfragt werden und dass sie, vor allem in komplexen Politikbereichen, politisches Handeln in Situationen der Unsicherheit anleiten. Analog zu Kuhns Begriff der “normal science” beschreibt Hall alltägliche Politikentscheidungen als “highly routinized, in that the range of options [… is] generally restricted by the conventions of the reigning paradigm” (S. 281). In diesem Stadium liegt die Politikgestaltung in den Händen von Ministerialbeamten; Politik und Öffentlichkeit sind bestenfalls am Rande beteiligt. Erst in Krisensituationen, in denen sich gewohnte Formen der Steuerung als untauglich erweisen, vollzieht sich ein weitergehender Wandel auch auf der Ebene der Politikinstrumente. Ein solcher *second order change*, wie Hall es nennt, bewegt sich aber noch immer innerhalb des vorherrschenden Paradigmas.

Dieses selbst ändert sich erst infolge fortgesetzter Fehlschläge, erfolgloser Korrekturversuche und einer Akkumulation von Anomalien – Politikergebnissen, die den vorherrschenden Annahmen widersprechen und deshalb eine grundlegende Neubewertung des betreffenden Politikbereichs erfordern. Im Falle der Wirtschaftspolitik in Großbritannien bestand eine solche Anomalie in der gleichzeitigen Zunahme von Inflation und Arbeitslosigkeit in den 1970er Jahren, was den Annahmen des Keynesianismus, basierend auf der Phillips-Kurve, fundamental widersprach. In einer solchen Phase der Neuorientierung verschiebt sich der Lokus der Politikgestaltung von den ministeriellen Apparaten in die Regierung und ins Parlament. Auch die Öffentlichkeit beteiligt sich zunehmend an den Debatten um mögliche Lösungen, wobei Gruppen von Journalisten und Experten um Deutungshoheit ringen.[2] Hall spricht von einem expandierenden Marktplatz der Ideen, der in Großbritannien auch die elektorale Arena erfasste (1993, S. 286). Dabei verschoben sich die Gewichte im wirtschaftspolitischen Diskurs zunehmend zugunsten eines neuen Ansatzes, des Monetarismus, der eine einfache und überzeugende Lösung für die bestehenden Widersprüche verhieß. Dies zeigt auch, dass die Karriere eines Paradigmas nicht zuletzt von der Verfügbarkeit einer Alternative abhängt. Unzulängliche Politikansätze werden häufig nur deshalb weiterverfolgt, weil alternative Entwürfe nicht vorstellbar sind bzw. ein übergreifendes Deutungsschema, das politische Veränderungen begründen könnte, fehlt.

Schließlich kommt noch ein weiterer Faktor hinzu. Wenngleich Hall nämlich stark den Aspekt des Politiklernens betont, so erweist sich dieses letztlich doch als begrenzt. Akteure sind in der Regel nicht bereit, ihre Überzeugungskerne aufzugeben, selbst dann nicht, wenn sie mit offensichtlichen Anomalien konfrontiert werden. Ein definitiver Politikwechsel ist deshalb eng mit dem Faktor Macht verbunden. Erst wenn sich die Machtverhältnisse verschieben, wie mit der Wahl von Margaret Thatcher im Jahr 1979, und die Träger einer neuen Idee die entscheidenden Positionen besetzen, gelingt der Durchbruch eines alternativen Modells. Das letzte Stadium des Politikwandels besteht dann in der Institutionalisierung des neuen Paradigmas durch einen personellen Austausch in den verantwortlichen Ministerien. Der von Hall beschriebene Fall zeigt somit also auch, dass Lernprozesse in der Politikgestaltung Grenzen haben und letztlich die Machtverteilung, nicht die Überzeugungskraft einer Idee, darüber entscheidet, welche Politikentwürfe sich durchsetzen.

Inwiefern eignet sich diese Konzeption nun für die Analyse und Erklärung von Politikwandel generell? Halls Annahmen über die Bedeutung und Qualität von Paradigmen wurde von verschiedenen Seiten kritisiert (Carstensen 2015). Fraglich ist unter anderem, inwieweit das Beispiel der Wirtschaftspolitik in Großbritannien auf andere Politikbereiche und Kontexte übertragen werden kann. Tatsächlich fällt es schwer, vergleichbare Entwicklungen zu identifizieren, in denen ein umfassendes Politikparadigma durch ein anderes vollständig ersetzt wurde. Handelte es sich somit bei Halls Studie um einen Sonderfall, der nicht als typisch für einen Politikwechsel gelten kann? Oder sind Paradigmenwechsel einfach sehr selten und deshalb nicht häufiger in der von Hall beschriebenen Form zu beobachten? Möglicherweise liefert die drogenpolitische Wende in Uruguay, die deutliche Bezüge zu Halls Konzept aufzuweisen scheint, einige Hinweise auf dessen Generalisierbarkeit.[3] Der Begriff des Paradigmenwechsels soll deshalb dazu dienen, die Entwicklungen in Uruguay und im weiteren regionalen Umfeld

[2] Man kann im Sinne Hajers (1993) von konkurrierenden Diskurskoalitionen sprechen.

[3] Einer der maßgeblichen Akteure der Drogenpolitik in Uruguay berief sich direkt auf das Konzept des Paradigmenwechsels nach Thomas Kuhn (Garat 2015, S. 67).

nachzuzeichnen. Lassen sich in der Drogenpolitik analoge Paradigmen wie in der Wirtschaftspolitik Großbritanniens beobachten? Vollzog sich der Politikwandel ebenfalls auf der Grundlage von Anomalien, Lernprozessen und in Verbindung mit einer sukzessiven Erweiterung der diskursiven Sphäre? Welche Rolle spielte der Faktor Macht bei der Entscheidung für einen neuen drogenpolitischen Ansatz?

3. Der Weg zur Legalisierung von Cannabis in Uruguay

Lange Zeit orientierte sich Uruguays Drogenpolitik, wie in den übrigen Ländern der Region, an den internationalen Richtlinien, die in verschiedenen Vertragswerken definiert sind, insbesondere im Einheitsabkommen über Betäubungsmittel (*Single Convention on Narcotic Drugs*) der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1961, das die Grundlage der weltweiten Drogenkontrolle und Vorlage für zahlreiche nationale Drogengesetze bildete. Obwohl das Abkommen vor allem auf die Bekämpfung des Drogenhandels abzielte, lässt es doch eine deutlich prohibitionistische Tendenz erkennen, die sich auch auf den Drogenkonsum erstreckt und den Grundkonsens der internationalen Drogenpolitik umschreibt. Unter Artikel vier heißt es etwa: "The parties shall take such legislative and administrative measures as may be necessary […] to limit exclusively to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs" (UNODC 2013, S. 30). Das Abkommen beinhaltet auch eine Klassifizierung von Drogen anhand ihres Suchtpotentials und ihrer gesundheitlichen Schädlichkeit, wobei Cannabis in derselben, höchsten Kategorie verortet wurde wie Heroin und Kokain (Bewley-Taylor et al. 2014).

Auf regionaler Ebene wurde im Jahr 1973 das Südamerikanische Abkommen über Betäubungsmittel und bewusstseinsveränderte Substanzen (*Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos*, ASEP) unterzeichnet, das die Grundlage für das uruguayische Drogengesetz von 1974 und dessen repressive Tendenz bildete. Dieses Gesetz stellte zwar insofern eine Ausnahme in der Region dar, als es den Konsum und den Anbau von Marihuana zum Eigengebrauch vom allgemeinen Verbot ausnahm (Garat 2015). In der polizeilichen und juristischen Praxis wurde aber kaum zwischen Konsumenten und Dealern unterschieden. Da das Drogengesetz die Definition der für den Eigengebrauch angemessenen Menge an Cannabis ins Ermessen der Richter stellte, wurden faktisch auch Konsumenten verfolgt. Laut einer Studie erfolgte die Mehrzahl der Verhaftungen in den Jahren 2006-2009 aufgrund des Besitzes von Cannabis, wobei es sich bei fast der Hälfte der Fälle um Mengen von weniger als zehn Gramm handelte (Garibotto 2010, S. 85, 86). Diese Praxis kann als Ausdruck einer vorherrschenden paternalistisch-repressiven Grundhaltung gegenüber Drogen betrachtet werden, die sich auch in der öffentlichen Meinung spiegelte.[4] Drogenkonsumenten galten als anti-sozial, unverantwortlich und unfähig zur Selbstkontrolle, weshalb der Staat korrigierend einzugreifen hätte – durch Strafe oder Therapie. In anderen Worten: Individuelle Autonomie galt im Zusammenhang mit Drogen als kein moralisch vorrangiges Gut, da Drogenkonsumenten als unfähig angesehen wurden, diese auszuüben – wohlgemerkt unabhängig von der Menge und der Art der konsumierten Drogen (Sanjurjo García 2013).

[4] "60% of Uruguayans Oppose Marijuana Legalization." InSight Crime, 19.7.2012 (online verfügbar unter: http://www.insightcrime.org/news-briefs/60-of-uruguayans-oppose-marijuana-legalization, zuletzt geprüft am 15.11.2016).

Allerdings zeigte sich etwa seit der Jahrtausendwende eine immer stärkere Gegenbewegung zu diesem, wenn man es so nennen möchte, drogenpolitischen Paradigma. Im Jahr 2001 sprach Präsident Jorge Batlle vom *Partido Colorado* offen von der Notwendigkeit der Legalisierung von Drogen. Er berief sich dabei auf liberale Ökonomen wie Milton Friedman und Gary Becker, die infolge einer Liberalisierung und der damit einhergehenden niedrigeren Preise eine Reduktion des Angebots prognostizierten. Unterstützung für einen solchen Politikwechsel signalisierten auch Mitglieder des Obersten Gerichtshofs und der *Junta Nacional de Drogas* (JND), einer 1988 gegründeten Behörde, die für die Koordination, Überwachung und Evaluierung der Drogenpolitik zuständig war (Garat 2015). Deren Wortmeldungen weisen auf einen Lernprozess innerhalb der staatlichen Sphäre hin, vor allem innerhalb der JND, die bis dahin die Drogenpolitik in ihrer prohibitionistischen Form verantwortet hatte und sich unter der Leitung von Julio Calzada, einem Verfechter liberaler Ansätze, zum eigentlichen Impulsgeber der Reform wandelte.

Allerdings beschränkte sich die Debatte keineswegs auf staatliche Akteure. Auf der internationalen Ebene bestanden Netzwerke und Gruppen von Aktivisten, die für eine Legalisierung von Cannabis eintraten und die auch für uruguayische Aktivisten eine Plattform zum Austausch von Information boten (Hoffmann 2016). Im Jahr 2005 wurde, nach dem Vorbild der *Global Marijuana Marches*,[5] erstmals ein *Smoke-In* in Montevideo veranstaltet, bei dem etwa 300 Teilnehmerinnen die Liberalisierung von Cannabis und eine Ende der Stigmatisierung der Konsumenten forderten. Die Polizei schritt nicht ein, da sie Anweisung erhalten hatte, den (gesetzlich erlaubten) Konsum und die freie Meinungsäußerung zu respektieren (Castro 2014). Ermutigt durch diese Erfahrung organisierten Cannabis-Aktivisten im Jahr 2006 eine weitere Demonstration, die den Anstoß zur Institutionalisierung der Basisbewegung in Form eines Koordinationsrats für die Legalisierung von Cannabis (*Coordinadora por la Legalización del Cannabis*) gab. Im Mai 2007 gelang es der Bewegung, bis zu 10.000 Personen für eine der größten Demonstrationen seit der Redemokratisierung im Jahr 1984 zu mobilisieren. Zu betonen ist dabei, dass die Aktivisten keineswegs eine generelle Wende in der Drogenpolitik, sondern lediglich eine Neubewertung von Cannabis forderten, das in ihren Augen nicht auf dieselbe Stufe mit härteren und schädlicheren Drogen wie der in Lateinamerika verbreiteten Kokainpaste gestellt werden sollte. Sie verfochten somit kein neues drogenpolitisches Paradigma, sondern ein *Re-Framing* innerhalb des bestehenden Drogendiskurses, in dem ja längst die Unterscheidung zwischen illegalen (weil suchterzeugenden und schädlichen) und legalen (weil vorgeblich weniger schädlichen) Drogen wie Tabak oder Alkohol etabliert war.[6] Sie verwiesen auch auf den Widerspruch, dass einerseits der Konsum erlaubt, die Produktion und der Verkauf von Cannabis aber verboten war (Castro 2014).

Von Seiten der seit dem Jahr 2005 amtierenden Mitte-Links-Regierung des *Frente Amplio* erfolgten jedoch keine konkreten Schritte in Richtung einer drogenpolitischen Wende. Präsident Tabaré Vásquez, in seinem früheren Beruf Arzt, stand einer Legalisierung kritisch

[5] Siehe: http://cannabis.shoutwiki.com/wiki/Global_Marijuana_March (zuletzt geprüft am 8.11.2016).

[6] Entman definiert den Begriff *Framing* so: „To frame is to *select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation* for the item described" (Entman 1993, S. 52, Hervorhebungen im Original).

gegenüber.[7] Auch die öffentliche Meinung war überwiegend ablehnend – nach wie vor dominierte die negative Wahrnehmung von Cannabis als einer unberechenbaren potentiellen Einstiegsdroge. Dennoch spielte das Thema eine prominente Rolle im Wahlkampf des Jahres 2009, in dem Präsidentschafts- und Parlamentswahlen stattfanden. Vázquez' Nachfolger José Mujica, ebenfalls vom *Frente Amplio*, zeigte sich offener für das Projekt einer Legalisierung. Allerdings entstammte Mujica einer älteren Generation linker politischer Aktivisten, die dem Drogenkonsum keineswegs positiv gegenüber stand, sondern in ihrer „revolutionären" Phase darin vielmehr ein Hindernis für die Entwicklung eines Klassenbewusstseins gesehen hatte. Nach der Amtsübernahme der neuen Regierung erfolgte zunächst keinerlei Initiative für eine Reform. Insofern können die Wahlen des Jahres 2009 und der Wechsel im Präsidentenamt nicht als der entscheidende Impuls für die folgende drogenpolitische Wende betrachtet werden.

Als eigentlichen Wendepunkt identifiziert Castro (2014) ein Bündel von Faktoren, die in der Wirtschaftskrise des Jahres 2002 wurzelten, als Uruguay in den Sog des argentinischen Defaults geriet, die Wirtschaftsleistung massiv einbrach und die Armutsrate auf über 30% anstieg. Eine Begleiterscheinung der Krise waren ein zunehmender Konsum der stark suchterzeugenden Kokainpaste und ein Anstieg der Kriminalität. Kokainpaste war ein relativ neues Phänomen in Uruguay und sorgte in der Öffentlichkeit für große Verunsicherung. Die Mordrate und die Zahl der angezeigten Raubüberfälle erhöhten sich zwischen 2002 und 2012 drastisch, wenngleich Uruguay im regionalen Vergleich noch immer zu den sichersten Ländern gehörte. Das Sicherheitsproblem rückte jedoch erst in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung, als die nach 2004 einsetzende ökonomische Erholung spürbar wurde und ökonomische Probleme in den Hintergrund traten. In einer Umfrage aus dem Jahr 2012 nannten 40% der Befragten Sicherheit als das vordringlichste Problem (Ramsey 2013).

Da die Aktivitäten von Drogenbanden und die Beschaffungskriminalität als Ursache der prekären Sicherheitslage galten, waren der öffentliche Druck und der entsprechende politische Handlungsbedarf direkt mit der Frage der Drogenregulierung und der Drogenpolitik verknüpft. Dies wurde deutlich, als die Regierung Mitte des Jahres 2012, nach einer Reihe Aufsehen erregender Gewalttaten, ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit vorlegte (Castro 2014). Neben einer Strafverschärfung für den Drogenhandel beinhaltete dieses Paket den Plan einer staatlichen Regulierung des Cannabis-Marktes (Horteux und Rossi-Schmechel 2015). Darin drückte sich die bereits von Batlle angesprochene liberale und marktbasierte Logik der Drogenpolitik aus, die darin bestand, den Markt für Cannabis vom illegalen Handel mit härteren Drogen zu trennen und diesem somit Ressourcen zu entziehen. Präsident Mujica verwies explizit auf das Paradox, dass der legale Konsum von Marihuana eine illegale Form der Beschaffung erforderte, mit allen unerwünschten Begleiterscheinungen wie der Etablierung eines illegalen Marktes (Garat 2015). Auch der veränderte internationale Kontext dürfte eine Rolle dabei gespielt haben, dass die Legalisierung von Cannabis, anders als noch wenige Jahre zuvor, als Teil des sicherheitspolitischen Konzepts auf die Agenda der Regierung rückte. Die Liberalisierung des Drogenmarktes in Colorado und Washington führte zwangsläufig zu einer größeren Zurückhaltung der USA in dieser Frage und in Lateinamerika wuchs die Zahl

[7] Im Zusammenhang mit der Legalisierungsdebatte im Jahr 2012 zeigte sich Vásquez ablehnend: „[Marihuana] ist keine weiche Droge. […] Man sollte schlicht und einfach die Finger davon lassen" (siehe http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/17035/nohayqueconsumirmarihuanadijotabarevazquezaliceales, zuletzt geprüft am 6.11.2016).

prominenter Reform-Befürworter, was dazu beitrug, dass sich zu diesem Zeitpunkt ein Gelegenheitsfenster im internationalen Umfeld öffnete (Hoffmann 2016).

Zudem hatte auch die Basisbewegung für die Legalisierung von Cannabis in Uruguay an Dynamik gewonnen. Es gelang zunehmend, die Wahrnehmung zu verändern – die von Cannabis als einer im Vergleich mit Kokainpaste harmlosen Droge und die der Konsumenten nicht als Randgruppe, sondern als normale Bürgerinnen und Bürger aus der Mitte der Gesellschaft. Julio Calzada, der maßgeblich für die Ausarbeitung der Reform bei der JND verantwortlich war, beschrieb Marihuana als „demokratisch" insofern, als es von allen gesellschaftlichen Schichten gleichermaßen konsumiert würde, im Gegensatz zur Kokainpaste, die vor allem in den ärmeren Bevölkerungsteilen verbreitet war (Garat 2015, S. 70). Diese Wahrnehmung wurde verstärkt durch die Verhaftung und mehrmonatige Haft einer 68-jährigen Drogenaktivistin wegen des Besitzes einer größeren Zahl von Hanfpflanzen, die nicht nur mobilisierend auf die Cannabis-Bewegung wirkte, sondern das repressive Vorgehen gegen Cannabis-Konsumenten besonders absurd erscheinen ließ. Die Dame schilderte die Episode später so: „Sie haben mein Haus mit fünf Streifenwagen umstellt weil sie dachten, sie würden hier eine weibliche Version von Pablo Escobar finden".[8]

Die entscheidende drogenpolitische Initiative kam aber aus der Regierung, die dabei unabhängig und für Außenstehende völlig überraschend handelte. Mit Blick auf die Diskussionen und Wortmeldungen im Vorfeld dieser Initiative kann in der Tat von einem Lernprozess ausgegangen werden. Zu den Mitgliedern des Sicherheitskabinetts, das die Vorschläge ausarbeitete, gehörte auch Verteidigungsminister Eleuterio Fernández Huidobro, der sich nach eigenem Bekunden seit langem mit alternativen Ansätzen in der Drogenpolitik beschäftigt hatte und der den *war on drugs* für eine gescheiterte Strategie hielt (Garat 2015). Von einem neuen Paradigma zu sprechen, wäre aber dennoch verfehlt, da das Regierungskonzept zunächst nur, als einen von 15 Punkten, den sehr vagen Plan einer „regulierten und kontrollierten Legalisierung" beinhaltete.[9] Dabei handelte es sich nicht um ein fertiges Konzept, sondern eher um eine Abgrenzung gegenüber bestehenden Modellen. In Ländern wie den Niederlande oder Spanien war lediglich der Konsum von Marihuana straffrei; in Colorado und Washington wiederum war der Cannabis-Markt weitgehend liberalisiert – ein Modell, das die Cannabis-Bewegung in Uruguay anstrebte, von dem aber die Regierung explizit Abstand nahm. Nach deren Konzeption sollten in Uruguay die Produktion und die Verteilung unter staatlicher Kontrolle erfolgen, also in einem legalen, aber strikt regulierten Rahmen.[10] Weder existierten Erfahrungswerte mit einem solchen Modell, noch lagen dafür konkrete Entwürfe vor. Die Regierung selbst betonte, dass es sich um ein Experiment handelte: „Wir wissen nicht, ob unser Ansatz besser funktioniert, aber wir wissen, dass der bisherigen [prohibitionistische] Ansatz nicht funktioniert hat" (Garat 2015, S. 66). Der eigentliche Lernprozess erfolgte erst im Anschluss an die Präsentation des Legalisierungs-Plans.

[8] "Uruguay se abre a la marihuana." In: *El País* vom 28.10.2012 (online verfügbar unter: http://internacional.elpais.com/internacional/ 2012/10/26/actualidad/1351276832_100775.html, zuletzt geprüft am 5.11.2016).

[9] Das Dokument ist online verfügbar unter https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf (zuletzt geprüft am 6.11.2016).

[10] "El Gobierno de Uruguay quiere asumir la venta de la marihuana." In: *El País* vom 21.6.2012 (online verfügbar unter: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/21/actualidad/1340239024_658124.html, zuletzt geprüft am 6.11.2016).

Nachdem das Projekt den Weg ins Parlament gefunden hatte, entwickelte es eine neue Dynamik und der Kreis der Beteiligten erweiterte sich deutlich. War zunächst nur die Rede von der Schaffung eines staatlichen Monopols für die Produktion und den Vertrieb von Marihuana, wuchs das entsprechende Gesetz schließlich auf 44 Artikel an. Es war das Resultat einer breiten Debatte, die jenseits des Parlaments in der breiten Öffentlichkeit geführt wurde. Zahlreiche internationale Experten wurden zu Rate gezogen und auch das *know how* der uruguayischen Cannabis-Bewegung floss in die Beratung des Gesetzes ein (Castro 2014). Garat bemerkt, dass mit der Debatte um dieses Gesetz gewissermaßen ein Tabu gefallen sei und das Thema Marihuana nun erstmals offen, frei vom Stigma der Illegalität, diskutiert werden konnte (2015, S. 71). Ein Hindernis stellte die öffentliche Meinung dar, die noch immer von der konventionellen Wahrnehmung geprägt war. Umfragen aus den Jahren 2012 und 2013 zeigten eine ablehnende Haltung gegenüber dem Legalisierungsvorhaben bei über 60% der Befragten. Auf die Frage, ob Konsumenten das Marihuana in der Apotheke oder von der Drogenmafia beziehen sollten, präferierten aber im Jahr 2014 doch 78% erstere Option (Garat 2015, S. 78).

Im Juli 2013 wurde das Gesetz schließlich im Abgeordnetenhaus und im Dezember 2013 im Senat jeweils mit der Mehrheit des regierenden *Frente Amplio* verabschiedet. Das Gesetz sah vier Zugangsmöglichkeiten vor: Marihuana zu medizinischen Zwecken sollte in die Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums fallen; die Produktion für den Eigengebrauch wurde erlaubt, aber auf sechs Hanf-Pflanzen beschränkt; in Cannabis-Klubs sollten bis zu 45 Mitglieder gemeinsam Marihuana aus bis zu 99 Hanf-Pflanzen herstellen dürfen; und schließlich sollten in Apotheken bis zu 40 Gramm Marihuana pro Monat an registrierte, volljährige und in Uruguay ansässige Konsumenten verkauft werden. Das Gesetz sah die Einrichtung einer Behörde vor, die unter anderem Lizenzen an Produzenten ausstellen und ein Verzeichnis von Hanf-Anbauern und Konsumenten führen sollte (Hetzer und Walsh 2016).[11] Insbesondere diese letzte Regelung stieß in den Reihen der uruguayischen Cannabis-Aktivisten auf Ablehnung, da sie Vorbehalte gegenüber einer Registrierung der Konsumenten hatten. Mit der Legalisierung des Eigenanbaus und der Cannabis-Klubs sahen sie jedoch ihre Kernforderungen erfüllt (Castro 2014).

Das Gesetz stellte zweifellos eine grundlegende Wende dar und es wurde auch international als Durchbruch für einen alternativen, liberalen Ansatz in der Drogenpolitik wahrgenommen (Reperger 2014). Aber bedeutet das auch, dass es sich um einen Paradigmenwechsel im Sinne Halls handelte? Mit Blick auf die inhaltliche Qualität der Debatte, wie auch auf den Verlauf des Politikwandels sind in dieser Hinsicht einige Fragezeichen anzubringen. Inhaltlich wies die Debatte zwar phasenweise deutlich über den Umgang mit Cannabis hinaus und berührte auch Grundrechte und die Bewertung von Drogen generell. Überwiegend ging es aber doch um die Bewertung von Cannabis gegenüber anderen Drogen und damit um eine begrenzte Frage innerhalb des bestehenden Paradigmas. Die Regierung Mujica bemühte sich zu jedem Zeitpunkt klar zu machen, dass sich ihre grundsätzliche Einstellung gegenüber Drogen nicht geändert hätte und die Legalisierung von Cannabis nur ein notwendiges Übel darstelle, um das Feld nicht den Drogenkartellen zu überlassen. Insofern kann von einer paradigmatischen Wende in der Drogenpolitik nicht gesprochen werden: „It is not the case that the Executive became

[11] Die Einrichtung des Registers und der staatliche Verkauf verzögerten sich aufgrund technischer Probleme bis in die zweite Hälfte des Jahres 2016 („Semana clave para la venta de marihuana en farmacias." In: *El Observador* vom 19.9.2016, online verfügbar unter: http://www.elobservador.com.uy/semana-clave-la-venta-marihuana-farmacias-n973351, zuletzt geprüft am 11.11.2016).

‚pro-drug' (whatever that means) in any way. The securitized approach to drugs was still very alive, but concentrated on pasta base and organized crime" (Castro 2014). Dies bestätigt die Kritiker Halls, die darauf hinweisen, dass *policy*-Paradigmen selten vollständig ersetzt werden und dass häufig auch keine klare Abgrenzung zwischen zwei gegensätzlichen Paradigmen möglich ist (Carstensen 2015). Vielmehr zeigt der Fall Uruguay, dass sich Politikwandel in Form gradueller Verschiebungen einzelner Instrumente und Diskurselemente vollzieht, wobei unterschiedliche Paradigmen koexistieren bzw. überlappen können.

Auch der Verlauf der drogenpolitischen Wende entspricht nicht dem von Hall beschriebenen Muster. Die Öffentlichkeit war schon relativ früh an den Debatten beteiligt, während staatliche Akteure lange passiv blieben. Zwar kam die entscheidende Initiative schließlich von der Regierung, aber gesellschaftliche Interessen, in diesem Fall die organisierte Cannabis-Bewegung, spielten eine wichtige Rolle dafür, dass das Thema auf die Agenda rückte. Der konkrete Auslöser war die verschlechterte Sicherheitslage, die indirekt zu einer Neubewertung von Cannabis führte. Es handelte sich somit weniger um eine Anomalie innerhalb des bestehenden Paradigmas, als um ein zufälliges Zusammentreffen von Diskursen, Problemlagen und parteipolitischen Konstellation, wie es etwa der *Multiple-Streams*-Ansatz beschreibt (Herweg 2013). Der eigentliche Lernprozess innerhalb der Regierung schließlich erfolgte zu einem Zeitpunkt, als die Entscheidung für die drogenpolitische Neuorientierung bereits gefallen war und die Regierung handelte dabei nicht auf der Grundlage eines kohärenten Überzeugungssystems, sondern unter der Bedingung von Unsicherheit und Kontingenz, was ebenfalls mehr dem *Multiple-Streams*-Ansatz entspricht, als dem Konzept Halls. Insofern ist zwar nachvollziehbar, wenn Beobachter und Beteiligte in Uruguay von einem Paradigmenwechsel sprechen, aber als analytische Kategorie erweist sich dieser Begriff als nur beschränkt anwendbar.

Eine Besonderheit der Drogenpolitik besteht allerdings darin, dass sie, mehr noch als viele andere Politikbereiche, von der internationalen Ebene beeinflusst wird. Nicht nur der drogenpolitische Diskurs besitzt grenzüberschreitenden Charakter, auch der formale regulative Rahmen ist in internationalen Verträgen abgesteckt. Ein Paradigmenwechsel, so er denn tatsächlich zu konstatieren wäre, müsste somit auf der internationalen Ebene stattfinden. Verschiebt man die Perspektive auf die internationale Ebene, dann kann die Legalisierung von Cannabis in Uruguay möglicherweise als eine Anomalie innerhalb des internationalen drogenpolitischen Paradigmas interpretiert werden, die auf eine Schwächung des prohibitionistischen Diskurses hindeutet und zu einer breiteren drogenpolitische Wende beiträgt.[12]

[12] Eine solche Möglichkeit hatten auch die Parlamentarier vor Augen, die das Gesetz verabschiedeten. Einer von ihnen bemerkte: "This is an experiment without a doubt and it will have a demonstrable effect. That could be important for the world because it could be the start of a new paradigm" ("Uruguay's likely cannabis law could set tone for war on drugs in Latin America." In: *The Guardian* vom 18.11.2013, online verfügbar unter: https://www.theguardian.com/world/2013/nov/18/uruguay-cannabis-law-war-on-drugs-marijuana, zuletzt geprüft am 14.11.2016).

4. Uruguays drogenpolitische Wende im internationalen Kontext

Auf der internationalen Ebene wirken zwei Instanzen auf die Drogenpolitik der lateinamerikanischen Staaten ein. Zum einen sind das die drogenpolitischen Unterorganisationen der Vereinten Nationen – die VN Suchtstoffkommission als Entscheidungsorgan (CND), der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB) als Kontrollinstanz sowie das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) mit Sitz in Wien. Die vertragliche Grundlage der VN-Drogenpolitik bildet die *Single Convention* aus dem Jahr 1961, die in den Jahren 1971 und 1988 ergänzt wurde und auch den Anbau, den Handel und den Besitz der als besonders schädlich definierten Substanzen als kriminelle Akte einstuft. In Artikel 3 der *UN Convention Against Illicit Traffic* von 1988 heißt es:

> Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally: The production, manufacture, extraction; preparation, offering, offering for sale, distribution, sale, delivery on any terms whatsoever, brokerage, dispatch, dispatch in transit, transport, importation or exportation of any narcotic drug or any psychotropic substance […]. The cultivation of opium poppy, coca bush or cannabis plant for the purpose of the production of narcotic drugs contrary to the provisions of the 1961 Convention and the 1961 Convention as amended" (UNODC 2013, S. 127).

Noch im Jahr 1998 formulierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Ziel einer drogenfreien Welt und einer deutlichen Reduzierung der Drogenproduktion bis zum Jahr 2008 (Jelsma und Metaal 2004). Eine weitere Generalversammlung im Jahr 2009 bestätigte diese auch als Wiener Konsens bezeichnete prohibitionistische Ausrichtung, wenngleich sich bei der Verabschiedung des neuen Aktionsplans bereits deutliche Divergenzen offenbarten (Bewley-Taylor 2012).

Die zweite relevante Instanz sind die Vereinigten Staaten, die seit den 1970er Jahren auch die Produzenten- und Transitländer in ihre nationale Strategie zur Drogenbekämpfung einbezogen, somit also den von Präsident Nixon ausgerufenen *war on drugs* exportierten. Ihren Höhepunkt erreichte diese Strategie mit der Invasion in Panama im Dezember 1989 die das Ziel hatte, den in den Drogenhandel verstrickten Diktator Manuel Noriega zur Rechenschaft zu ziehen. Weitere groß angelegte Operationen in Lateinamerika erfolgten in Peru Mitte der 1980er Jahre und in Kolumbien seit Mitte der 1990er Jahre, als Teil einer breiteren *counter-insurgency*-Strategie, die auf eine Zerstörung von Anbauflächen und Produzentennetzwerken abzielte.[13] Zudem betrieben die USA ein drogenpolitisches Monitoring, das Abweichungen von der prohibitionistischen Linie in Lateinamerika mit Sanktionen ahndete: „Those countries that cooperate have been rewarded handsomely with economic assistance and trade benefits, while those that do not have faced sanctions and potentially the stigma of being labeled international pariahs" (Youngers 2011, S. 11). Dies änderte sich auch nach der Wahl von Barack Obama nicht grundlegend, trotz rhetorischer Abrüstung und dem Verzicht auf die Kriegsmetapher. Das prohibitionistische Paradigma war somit auf der internationalen Ebene sowohl institutionell,

[13] Laut Queiser Morales (1989) begann in den 1970er Jahren der *war on drugs* als außenpolitische Legitimationsstrategie neben das Feindbild des Kommunismus zu treten, was mit einer Verschiebung in der öffentlichen Wahrnehmung einherging. Die Bedeutung des Themas Drogen in der Öffentlichkeit der 1980er Jahre spiegelte sich auch in der Populärkultur, etwa in der Fernsehserie *Miami Vice*.

wie auch machtpolitisch abgestützt, weshalb der *war on drugs* trotz seines offensichtlichen Versagens über vier Jahrzehnte fortgeführt wurde. Erst in den letzten Jahren scheint sich ein grundlegender Wandel abzuzeichnen.

Dabei war das prohibitionistische Paradigma nie frei von Widersprüchen und Anomalien, besonders in Bezug auf Cannabis, das seit Beginn der 1970er Jahre einen festen Platz in westlichen Subkulturen einnimmt. Das angestrebte Ziel einer Ausrottung aller Drogen war zu keinem Zeitpunkt realistisch. Zudem wurden die sozialen, politischen und ökonomischen Kosten der Drogenbekämpfung immer offensichtlicher. Vor allem in Lateinamerika wurde zunehmend beklagt, dass das vermeintliche Heilmittel, der *war on drugs*, größere Probleme verursache, als das eigentlich zu bekämpfende Übel. Einen Höhepunkt dieses Diskurswandels stellte die Veröffentlichung des Berichts "Drugs and Democracy: Toward a Paradigm Shift" der *Latin American Commission on Drugs and Democracy* im Jahr 2009 dar, der auf eine Initiative der Ex-Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (Brasilien), César Gaviria (Kolumbien) und Ernesto Zedillo (Mexiko) zurückging. In dem Bericht heißt es: "Prohibitionist policies based on the eradication of production and on the disruption of drug flows as well as on the criminalization of consumption have not yielded the expected results. We are farther than ever from the announced goal of eradicating drugs."[14] Zu diesem Schluss gelangte auch ein Bericht der OAS aus dem Jahr 2013, in dem die Vor- und Nachteile einzelner drogenpolitischer Ansätze analysiert und mögliche Alternativen zum Prohibitionismus diskutiert werden (Briones et al. 2013). Julio Calzada von der uruguayischen Drogenbehörde griff diese Argumentation auf, um die drogenpolitische Wende seines Landes zu rechtfertigen: „We now have more consumers, bigger criminal organisations, money laundering, arms trafficking and collateral damage. As a control model, we'r convinced that [the war on drugs] is more harmful than the drugs themselves."[15] Ein Bericht der *London School of Economics* (LSE 2014) zeigt, dass die Kosten des *war on drugs* vor allem von ärmeren Länder zu tragen sind, deren staatliche Strukturen sich zudem als besonders anfällig erweisen: „Under the current prohibitionist approach to drug policy, producer and transit countries have ended up paying a very high cost in terms of violence, corruption and the loss of legitimacy of state institutions, among many others" (Mejia und Restrepo 2014, S. 28). Häufig wurde in diesem Zusammenhang auf die gescheiterte Prohibition von Alkohol in den USA in den 1920er Jahren verwiesen, die neben sozialen und ökonomischen Kosten auch eben jene Verbrechersyndikate hervorgebracht hat, die in der Folge den Drogenhandel übernahmen (Chepesiuk 2002, xxi-xxiii).

Auf der Diskursebene wurde somit seit der Jahrtausendwende zunehmende Kritik am bestehenden Paradigma laut, verbunden mit der unter dem Schlagwort „harm reduction" vorgetragenen Forderung, den Fokus der internationalen Drogenpolitik von Kriminalität und Sicherheit hin zu sozial- und gesundheitspolitischen Gesichtspunkten zu verschieben – eine Forderung, die auch innerhalb der CND artikuliert wurde und zu Konflikten mit den Verfechtern des prohibitionistischen Ansatzes führte. Auch auf der Implementierungsebene zeigten sich Risse im Wiener Konsens, da immer mehr Staaten dem Beispiel der Niederlande folgten und

[14] Der Bericht ist online verfügbar unter: https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/democracy_20090218.pdf (zuletzt geprüft am 14.11.2016).
[15] "Uruguay's likely cannabis law could set tone for war on drugs in Latin America." In: *The Guardian* vom 18.11.2013, online verfügbar unter: https://www.theguardian.com/world/2013/nov/18/uruguay-cannabis-law-war-on-drugs-marijuana (zuletzt geprüft am 14.11.2016).

den Konsum von Cannabis entkriminalisierten. Diese Politik folgte jedoch nicht unmittelbar aus der beschriebenen Diskursverschiebung, im Gegenteil: Die Länder mit einer liberalen Drogenpolitik befanden sich innerhalb der CND in der Defensive und mussten sich dafür rechtfertigen, dass sie die Bemühungen um eine Angebotsreduzierung auf Seiten der Produzentenländer unterliefen (Bewley-Taylor 2012). Während jedoch die Praxis des straffreien Cannabis-Konsums noch stillschweigend toleriert wurde, weil sie zumindest innerhalb des Interpretationsspielraums der Verträge lag, zeigte sich im Fall Boliviens, dass das internationale Regime der nationalen Drogenpolitik deutliche Grenzen setzte. Aufgrund der starken kulturellen Bedeutung des Kokablattes und der Verankerung dieser Tradition in der im Jahr 2009 neu verabschiedeten Verfassung forderte Bolivien eine Ausnahmeregelung für den Konsum von Kokablättern, die eine formale Vertragsänderung erfordert hätte. Eine von den USA angeführte Staatengruppe widersetzte sich diesem Vorhaben und der INCB beschuldigte Bolivien, mit seiner Forderung das gesamte internationale Drogenkontrollregime zu gefährden, woraufhin Bolivien das Einheitsabkommen von 1961 kündigte.[16] Ablehnend äußerte sich der INCB auch gegenüber den Reformen in einigen Gliedstaaten der USA, ohne diese allerdings verhindern zu können.[17]

Vor diesem Hintergrund erscheint die uruguayische Drogenpolitik als ein bemerkenswerter Schritt, der in der Tat auf einen weitergehenden Politikwandel auch auf der internationalen Ebene hindeutet – schließlich steht das Legalisierungs-Gesetz vom Dezember 2013 in eklatantem Widerspruch zu einer ganzen Reihe von Regelungen in den internationalen Drogenkonventionen. Der INCB ermahnte Uruguay bereits im Jahr 2012, weil es einen Präzedenzfall und einen Dammbruch befürchtete. Der Präsident des INCB, Raymond Yans, warnte: "A chain is no stronger than its weakest link. If the chain of drug control is broken in one country or region […] the entire international drug control system may be undermined" (Bewley-Taylor et al. 2014, S. 58). Die uruguayische Regierung ließ sich jedoch nicht beeindrucken und argumentierte ihrerseits mit dem Schutz von Grundrechten: „[P]roduction and sale in the manner prescribed in the new law may be the best way, on the one hand, to combat drug trafficking, and on the other, to defend the constitutionally protected right to freedom of our fellow citizens" (ebd., S. 59). Im Dezember 2013, direkt nach der Verabschiedung des Gesetzes im Senat, beschuldigte der INCB Uruguay in einer Pressemitteilung des Vertragsbruchs.[18] Während aber diese Reaktion erwartbar war und keine weiteren Konsequenzen hatte, war die Haltung der USA bedeutsamer und schwerer einzuschätzen. In seiner ersten Amtszeit hatte Präsident Obama noch auf der prohibitionistischen Linie beharrt und festgestellt, dass Legalisierung keine Lösung sei. Der Leiter des *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP), Gil Kerlikowske, bezeichnete die Legalisierungspolitik als "bumper-sticker approach."[19] Angesichts immer zahlreicherer Initiativen in den US-Gliedstaaten vollzog die Regierung aber eine Wende. Das Justizministerium akzeptierte im August 2013 die Legalisierung von Cannabis in

[16] "UN Drug Board Attacks Bolivia: Drug Control Regime under Strain." *WOLA* (online verfügbar unter: https://www.wola.org/2012/02/ un-drug-board-attacks-bolivia-drug-control-regime-under-strain/, zuletzt geprüft am 14.11.2016). Im folgenden Jahr (2013) trat Bolivien dem Abkommen wieder bei, da schließlich doch eine Ausnahmeregelung akzeptiert worden war.

[17] "INCB President voices concern." *Transnational Institute* (online verfügbar unter: http://www.druglawreform.info/en/newsroom/ latest-news/item/4084-incb-president-voices-concern-, zuletzt geprüft am 14.11.2016).

[18] Die entsprechende Pressemitteilung ist online verfügbar unter: http://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press_release_111213.pdf (zuletzt geprüft am 14.11.2014).

[19] "Uruguay's marijuana experiment." In: *LA Times* vom 21.8.2013 (online verfügbar unter: http://articles.latimes.com/2013/aug/21/opinion/la-oe-hakim-uruguay-legalizing-marijuana-20130821, zuletzt geprüft am 15.11.2016).

Colorado und Washington und der offizielle Diskurs schwenkte um auf die sozialen Kosten der Kriminalisierung von Cannabis. Präsident Obama äußerte sich zwar noch immer zurückhaltend, aber nicht mehr offen ablehnend gegenüber dem Weg der Legalisierung. In einem Interview sagte er: „I smoked pot as a kid, and I view it as a bad habit and a vice, not very different from the cigarettes that I smoked as a young person up through a big chunk of my adult life. I don't think it is more dangerous than alcohol" (Remnick 2014). Vor diesem Hintergrund konnte auch gegenüber Uruguay nicht mehr glaubhaft Druck ausgeübt werden. Entsprechend signalisierte die US-amerikanische Botschafterin in Montevideo, dass ihre Regierung die Reform des uruguayischen Drogengesetzes als eine interne Angelegenheit betrachte.[20]

Ist es nun angesichts dieser Entwicklungen gerechtfertigt, von einem drogenpolitischen Paradigmenwechsel auf der internationalen Ebene zu sprechen? War das uruguayische Experiment tatsächlich der vom INCB befürchtete entscheidende Dominostein, der das alte, prohibitionistische Paradigma zu Fall brachte? Viele Beobachter hofften tatsächlich auf eine solche Signalwirkung und die Reaktionen in der Region zeigten, dass auch andere Länder für den uruguayischen Weg aufgeschlossen waren.[21] Dennoch hat das Beispiel Uruguays bisher nicht Schule gemacht. Ein Grund dafür war die verzögerte Einführung eines staatlich regulierten Marktes und des Verkaufs von Marihuana in Apotheken, was auch der noch immer überwiegend ablehnenden öffentlichen Meinung geschuldet war. Damit fehlten Erfahrungswerte zur Umsetzbarkeit des Vorhabens und den Auswirkungen der Legalisierung auf den Konsum und den illegalen Drogenmarkt.[22] Außerdem scheuen bis heute viele Staaten aufgrund des befürchteten Reputationsschadens davor zurück, die internationalen Drogenkonventionen offen zu verletzen. Um alternativen drogenpolitischen Ansätzen tatsächlich auch international zum Durchbruch zu verhelfen, wäre eine grundlegende Revision des Einheitsabkommens von 1961 notwendig.

Einen solchen Schritt erhofften sich viele Beobachter von einer drogenpolitischen Sondersitzung der VN-Generalversammlung im April 2016. Die Hoffnungen wurden jedoch enttäuscht: Die bestehenden Verträge wurden nicht wesentlich verändert, der prohibitionistische Ansatz wurde aufrechterhalten. Die lateinamerikanischen Staaten hatten sich am deutlichsten für eine grundlegende Reform eingesetzt, konnten sich aber gegen die Verfechter des Status Quo nicht durchsetzen.[23] Der Paradigmenwechsel auf der internationalen Ebene muss somit vertagt werden. Ob er mittelfristig eintreten wird, hängt auch vom Erfolg des drogenpolitischen Experiments in Uruguay ab, dessen Ausgang momentan noch nicht abzusehen ist.

[20] "Obama's Pot Breakthrough." In: *Roling Stone* vom 5.3.2014 (online verfügbar unter: http://www.rollingstone.com/politics/news/obamas-pot-breakthrough-20140305, zuletzt geprüft am 14.11.2016).

[21] "Uruguay's neighbors now considering legalization of pot." PRI.org, 24.12.2013 (online verfügbar unter: http://www.pri.org/stories/2013-12-24/uruguays-neighbors-now-considering-legalization-pot, zuletzt geprüft am 15.11.2016).

[22] "Uruguay's Half-Baked Marijuana Experiment." In: *Foreign Policy* vom 21.3.2016 (online verfügbar unter: http://foreignpolicy.com/ 2016/03/21/uruguaymarijuanalegalization/, zuletzt geprüft am 15.11.2016).

[23] "UN backs prohibitionist drug policies despite call for more 'humane solution'." In: *The Guardian* vom 20.4.2016 (online verfügbar unter: https://www.theguardian.com/world/2016/apr/19/unsummitglobalwardrugsagreementapproved, zuletzt geprüft am 15.11.2016).

5. Fazit

Die Entscheidung für einen neuen Weg in der Drogenpolitik in Uruguay stellt einen Meilenstein nicht nur für das Land selbst, sondern für das gesamte internationale drogenpolitische Regime dar. Erstmals verweigerte sich ein Land offen der prohibitionsistischen Linie, die in internationalen Verträgen seit 1961 festgeschrieben ist. Viele Beobachter sprachen deshalb von einem Paradigmenwechsel, was angesichts der Bedeutung und Signalwirkung dieses Schrittes sicherlich gerechtfertigt ist. In einem strikteren, von Peter Hall beschriebenen Sinn trifft diese Einschätzung jedoch nicht zu. Der Entscheidungsprozess in Uruguay wich in wichtigen Punkten von der Sequenz ab, die Hall anhand der wirtschaftspolitischen Wende in Großbritannien Ende der 1970er Jahre herausgearbeitet hat. Auch auf der inhaltlichen Ebene zeigte sich, dass sich der Politikwandel nur auf Cannabis bezog, während wesentliche Elemente des prohibitionistischen Paradigmas in Bezug auf andere Drogen bestehen blieben.

Auf der internationalen Ebene hat sich auch nach der Entscheidung Uruguays kein Politikwechsel vollzogen. Stattdessen wurde das bestehende Paradigma zuletzt im April 2016 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigt. Ein Lernprozess, wie er auf der Grundlage von Halls Konzept zu erwarten wäre, ist bei den institutionellen Trägern des bestehenden Paradigmas nicht zu erkennen. Stattdessen bilden die drogenpolitischen Instanzen der VN ein Bollwerk gegen ernsthafte Veränderungen. Druck wird von außen erzeugt, durch eine globale Bewegung für die Legalisierung von Cannabis und ihre Unterstützer innerhalb einzelner Staaten, vor allem in Lateinamerika. Diese Konstellation entspricht dem klassischen pluralistischen Ansatz, von dem sich Hall abgrenzt: Interessen werden auf der gesellschaftlichen Ebene organisiert und gegenüber den staatlichen – in diesem Fall den internationalen – Entscheidungsinstanzen artikuliert. Sollte es tatsächlich zu einem Wandel des internationalen Drogenkontrollregimes kommen, dann wäre das das Resultat einer Verschiebung auf der Diskursebene und in den Kräfteverhältnissen der beteiligten Akteure, ganz im Sinne eines pluralistischen Modells des politischen Prozesses. Ein Lernprozess auf der institutionellen Ebene, wie ihn Hall als entscheidende Triebfeder des Wandels annimmt, ist hingegen nicht erkennbar.

Literaturverzeichnis

Bewley-Taylor, David R. (2012): The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade. In: Governing the Global Drug Wars. LSE. London (Special Report, 14), S. 49–55.

Bewley-Taylor, David R.; Blickman, Tom; Jelsma, Martin (2014): The Rise and Decline of Cannabis Prohibition. Hg. v. Transnational Institute. Amsterdam/Swansea. Online verfügbar unter: https://www.tni.org/files/download/rise_and_decline_web.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2016.

Blyth, Mark (2003): Structures Do Not Come With Instruction Sheets: Interests, Ideas and Progress in Political Science. In: *Perspectives on Politics* 1 (4), S. 695–706.

Briones, Alvaro; Cumsille, Francisco; Henao, Adriana; Pardo, Bryce (2013): The Drug Problem in the Americas. Washington, D.C.: OAS (OAS official records). Online verfügbar unter: http://www.oas.org/documents/eng/press/Introduction_and_Analytical_Report.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2016.

Carstensen, Martin B. (2015): Bringing Ideational Power into the Paradigm Approach: Critical Perspectives on Policy Paradigms in Theory and Practice. In: John Hogan und Michael Howlett (Hg.): Policy Paradigms in Theory and Practice. Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics. New York: Palgrave Macmillan (Studies in the political economy of public policy), S. 295–318.

Castro, Guzmán (2014): Institutional Change, Ideas, and Political Coalitions: The Case of Marijuana Regulation in Uruguay. 110th Annual Meeting, 28.-31.8.2014. APSA. Washington, D.C, 2014. Online verfügbar unter: http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PoliticasPublicas/GuzmanCastro_FromPunishment.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2016.

Chepesiuk, Ron (2002): The War on Drugs. An International Encyclopedia. Santa Barbara: ABC-CLIO. Online verfügbar unter: http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=265376, zuletzt geprüft am 14.11.2016.

Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. In: *Journal of Communication* 43 (4), S. 51–58.

Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Hg.) (1985): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Social science research council).

Garat, Guillermo (2015): El camino. Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales 2014. Montevideo: Junta Nacional de Drogas [u.a.].

Garibotto, Giorgina (2010): Cárceles y drogas en Uruguay. In: Luciana Boiteux, Alejandro Corda und Sandra Edwards (Hg.): Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina. Ámsterdam, Washington, D.C.: TNI; WOLA, S. 82–89.

Hajer, Maarten A. (1993): Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. The Case of Acid Rain in Britain. In: Frank Fischer und John Forester (Hg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, N.C: Duke Univ. Press, S. 43–76.

Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25 (3), S. 275–296.

Herweg, Nicole (2013): Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist? In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (4), S. 321–345. DOI: 10.1007/s12286-013-0175-4.

Hetzer, Hannah; Walsh, John (2016): Pioneering Cannabis Regulation in Uruguay. In: *NACLA Report on the Americas* 47 (2), S. 33–35. DOI: 10.1080/10714839.2014.11721851.

Hoffmann, Jonas von (2016): The International Dimension of Drug Policy Reform in Uruguay. In: *The International journal on drug policy* 34, S. 27–33. DOI: 10.1016/j.drugpo.2016.04.015.

Horteux, Christoph; Rossi-Schmechel, Felipe (2015): Ein Fall von Entsicherheitlichung? Die Regulierung von Cannabis in Uruguay. Institut für Politikwissenschaft an der Philipps Universität-Marburg (Working Paper, 9).

Jelsma, Martin; Metaal, Pien (2004): Cracks in the Vienna Consensus: The UN Drug Control Debate. In: *WOLA Drug War Monitor* (Januar), S. 1–22.

Kuhn, Thomas S. (2009): The Structure of Scientific Revolutions. 3. ed., [Nachdr.]. Chicago: Univ. of Chicago Press.

LSE [London School of Economics and Political Science] (Hg.) (2014): Ending the Drug Wars. LSE. London (Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy).

Mejia, Daniel; Restrepo, Pascual (2014): Why Is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries. In: LSE [London School of Economics and Political Science] (Hg.): Ending the Drug Wars. London (Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy), S. 26–32.

Queiser Morales, Waltraud (1989): The War on Drugs: A New US National Security Doctrine? In: *Third World Quarterly* 11 (3), S. 147–169.

Ramsey, Geoffrey (2013): Uruguay: Marijuana, Organized Crime and the Politics of Drugs. In Sight. Organized Crime in the Americas. Online verfügbar unter: http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/uruguay_legalization.pdf, zuletzt geprüft am 15.11.2016.

Remnick, David (2014): Going the Distance. On and Off the Road with Barack Obama. The New Yorker (Annals of the Presidency, 27. Januar). Online verfügbar unter: http://www.newyorker.com/magazine/2014/01/27/going-the-distance-david-remnick, zuletzt geprüft am 15.11.2016.

Reperger, Simone (2014): Neue Wege in der Drogenpolitik. Das Laboratorium Uruguay. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Referat Lateinamerika und Karibik (Perspektive / Friedrich-Ebert-Stiftung). Online verfügbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/iez/10950.pdf, zuletzt geprüft am 06.11.2016.

Sanjurjo García, Diego (2013): El cambio en las políticas de estupefacientes: el ejemplo de Uruguay. In: *Revista Jurídica* 27, S. 291–311.

UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime] (2013): The International Drug Control Conventions. New York: United Nations.

Youngers, Coletta A. (2011): Drug Control Policy: What the United States Can Learn from Latin America. In: *LASA Forum* 42 (2), S. 11–13.

Autorinnen und Autoren

Constantin Groll ist Postdoktorand im Forschungsnetzwerk desigualdades.net an der Freien Universität Berlin und verantwortlicher Herausgeber des E-Journals Critical Reviews on Latin American Research - CROLAR (www.crolar.org). Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik, Ungleichheit, subnationale Politik und Föderalismus, und der politischen Ökonomie Lateinamerikas.

Kontakt: cgroll@zedat.fu-berlin.de

Dr. Thomas Kestler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg. Seine Forschungsschwerpunkte liegen bei politischen Institutionen, insbesodere Parteien, sowie in der Demokratieforschung. Aktuell arbeitet er an einem Habilitationsprojekt zu den ideellen Grundlagen von Institutionen.

Kontakt: thomas.kestler@uni-wuerzburg.de

Markus Langenfeld ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg. Dort koordiniert er Projekte für den interdisziplinären Dialog im Bereich der Technikwissenschaften und leitet die Geschäftsstelle des JF:TEC (Junges Forum: Technikwissenschaften).

Kontakt: markus.langenfeld@uni-wuerzburg.de

Manuel Felipe Ramírez Basualto: M.A., Studium der Politischen Wissenschaft, Soziologie, und Philosophie an der Universität Augsburg. Diplom Human Ressourcen an der Universität von Valparaíso (Chile). Seine Forschungsinteressen liegen bei Energiepolitik, Umweltpolitik, Verteidigungspolitik und internationalen Beziehungen. Aktuell arbeitet er auch als privater Berater für die Einsetzung erneuerbarer Energietechnologien. Er ist Doktorand an der Universität Salzburg in Politikwissenschaft im Bereich der Nicht Konventionellen Erneuerbaren Energiepolitik.

Kontakt: Manuel_Felipe.Ramirez_Basualto@stud.sbg.ac.at

Dr. Anne Tittor ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Nachwuchsgruppe "Bioökonomie und soziale Ungleichheiten" am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Entwicklungstheorie, Politische Ökologie, Globalisierung, soziale Bewegungen sowie Gesundheits-, Sozial- und Umweltpolitik in Lateinamerika.

Kontakt: anne.tittor@uni-jena.de