

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXIII 1–2007

APPROACHES TO GOVERNANCE

Schwerpunktredaktion: Bernhard Leubolt

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

- 4 BERNHARD LEUBOLT
On the Different Facets of the Debate on Governance
- 26 ULRICH BRAND
Zwischen Normativität, Analyse und Kritik
Die jüngere Diskussion um Global Governance
- 51 DANIELA COIMBRA DE SOUZA, ANDREAS NOVY
New Regions and New Modes of Regional Governance in
Central Europe and in Brazil
- 75 CHIARA TORNAGHI
Implementing the Urban Italia Regeneration Programme in
Cinisello Balsamo (Milan)
Change and Continuity in the Pattern of Local Governance
- 98 GIANCARLO COTELLA
Central Eastern Europe in the Global Market Scenario
*Evolution of the System of Governance in Poland from
Socialism to Capitalism*
- 125 MIRIAM HEIGL
Anfang vom Ende?
Zum Zustand des neoliberalen Projekts in Lateinamerika
- 147 Rezension
- 150 Schwerpunktredaktion und AutorInnen
- 154 Impressum

BERNHARD LEUBOLT

On the Different Facets of the Debate on Governance¹

The concept of governance dates back to 14th century France. There it was used in context of court affairs. Being used as a synonym for government, e.g. when referring to royal officers, it remained a marginal concept. Governance obtained its present popularity in the academic context only in very recent times (Pierre/Peters 2000: 1f.) and is now used in a wide variety of academic and political fields to describe phenomena that go beyond the synonym for government. Its growing popularity is reflected by the steadily growing amount of literature. Whereas the catalogue of the British Museum Library lists only 67 results for “governance” before 1975 (<http://www.nationalarchives.gov.uk>), the Social Sciences Citation Index displays 9,829 results between 1976 and 2005. Most of the articles have been written since the beginning of the 1990s. In 1990 only 45 articles were written with a focus on governance, in 2005 as many as 1,505 articles on governance were registered (<http://portal.isiknowledge.com>). On February 1st 2007 the Internet search engine www.google.com displayed 96,400,000 results for “governance”, which exceeds the 31,600,000 results for “globalization”. The explosion of literature can partly be attributed to language questions, as governance has remained an Anglicism in German. On the other hand, it also indicates a “bandwagon effect” (Jessop 2006a), as the concept is currently applied to a wide range of topics.

This exceptional increase of attention is mainly due to transformations of the political conjuncture, as theoretical concepts always emerge within specific historical circumstances. To contextualize the conjunctural background of the current discourse on governance I will first illustrate its emergence within the perspective of recent socio-economic transformations. This shall provide the basis for the understanding of the concept’s general characteristics. The renowned governance theorists Jon Pierre and B. Guy Pe-

ters (2000: 7) state that “the concept of governance is notoriously slippery; it is frequently used among both social scientists and practitioners without a definition which all agree on”. The main aim of this article is therefore to give an overview on the different meanings and directions of governance within the framework of development studies. In a second step I will present the diverse approaches to governance, to provide the basis for an analysis concerning the potential and the problems of the concept for development studies.

1. Governance and socio-economic development

The concept of governance emerged within a specific socio-economic context. (1) Fordism was the hegemonic project from the 1940s to the 1970s (2) when it went into crisis and gave way to the emergence of a liberal mode of governance, which has never been able to gain as much popular support as Fordism and thus, has always showed more crisis-tendencies. These developments have been linked to transformations in the territorial dimension of political decision making.

(1) During the 1930s Fordism emerged as a new mode of societal organization. It gradually achieved hegemony after the end of World War II and lasted until the 1970s (cf. Hirsch 2002: 84ff.; Jessop/Sum 2006: 58ff.). Fordism materialized within different models of the Keynesian National Welfare State in the USA and Canada, north-western Europe, Australia, and New Zealand (Esping-Andersen 1990; Jessop 2002: 55ff.). In the peripheral countries Fordism materialized in a less inclusive form within the Developmental State (Becker 2004). These different models were generally characterized by mass production for mass consumption within the “power container” of the national state (Taylor 1994). Mass production was made possible by technological progress resulting in productivity gains, whereas for mass consumption the working class had to obtain the necessary purchasing power. This was managed via relatively high wages that were negotiated within corporatist arrangements (Jessop 1990: 110ff.). Public services provided a “social wage” by reducing the costs of living. Thereby “anti-value” (Oliveira 1988) was created, i.e. state-provided goods were indirectly responsible for capital accumulation as they did not directly result in profits

but improved the situation of the working class who was then able to consume more goods in the market. However, women tended to be excluded as the “patriarchal welfare state” (Pateman 1989) was focused on the male wage earner. Nevertheless, Fordism resulted in high economic growth rates, which came along with diminishing social inequalities in most parts of the world (Hobsbawm 1995: 257ff.).

Fordism was internationally organized by the Bretton Woods institutions that helped to constitute the economic territory of the national state via restrictions for capital flows. The resulting relative internal sovereignty provided the basis for national class compromises and/or import substituting industrialization. The dominant discourse was centred on the notion of “development”, which led to the heydays of “social engineering” and planning (Novy 2002: 87ff.). Political theory was thus focusing on top-down approaches, by means of planning, policy development and implementation (Mayntz 2003: 28f.), centred on the national state. The corresponding political regulation resulted in economic forces being “embedded” in society, to quote the famous political economist Karl Polanyi (1978).

(2) Between the late 1960s and the early 1970s Fordism went into crisis. Between the 1970s and the 1980s a liberal mode of societal organization started to emerge. Beginning in 1973 with the military dictatorship of Pinochet in Chile, liberalism was implemented in the industrialized nations towards the end of the 1970s. Then Margaret Thatcher was elected prime minister of Great Britain in 1979 and Ronald Reagan was elected president of the USA in 1980 (Harvey 2005b). Important changes concerning socio-economic organization have been taking place since that time (cf. Hobsbawm 1995; Hirsch 2002; Jessop 2002). In terms of Polanyi (1978), the economy has been “disembedded” from society as market forces have been gaining strength (Altvater/Mahnkopf 2002: 90ff.).

“Disembedding” is mainly characterized by the dismantling of the welfare and development states. Instead of being treated as a source of demand, wage tended to be treated more and more in terms of costs to the capitalists. The social wage in the form of the provision of public goods was reduced by efforts of privatization (Altvater 2003), which led to the inclusion of various new fields into the process of capital accumulation on the one hand, and to rising insecurity among the majority of the population which came along with rising social inequalities on the other hand (Duménil/Lévy 2001; Wade

2004). Another important element has been spatial restructuring, which has exhaustively been analyzed within the framework of “globalization studies” (Hurst/Thompson 1996; Held/McGrew 2000; Altvater/Mahnkopf 2002; Petras/Veltmeyer 2003). The national state was no longer considered to be the main node of power (Taylor 1994), as global development has been increasingly managed by multi-lateral institutions and a few dominant nation states (Zeller 2004; Harvey 2005a). A crucial point in this direction was the deregulation of financial markets leading to a financially dominated accumulation regime (Kirshner 1999; Chesnais 2004), as financial capital gained power *vis á vis* (but also deeply intertwined with) the producing sector of the economy.

Contemporary governance theory had its starting point at that time, as Oliver E. Williamson (1979) introduced it for transaction cost economics, reflecting on hierarchical (state-based) vs. market-based modes of regulation and organisation. Until the beginning of the 1990s governance tended to head more into the direction of displaying the virtues of political steering by market forces as state intervention tended to produce failure (Mayntz 1993). “Governance is on occasions used to provide the acceptable face of spending cuts. It is a code for less government”, as Gerry Stoker (1998: 18) correctly summarized this tendency, which provided the basis for the so-called “Washington Consensus” (cf. Williamson 1990). Nevertheless, governance theory later had to include market failure and thus rethink the role of the state.

Apart from the social crisis resulting from rising inequality and poverty (Wade 2004), neoliberalism also produced vast economic crises, especially the financial crises between 1997 and 2002 (Becker et al. 2003b). These crisis-tendencies were rooted in structural contradictions (cf. Jessop 2002: 103ff.) and led to certain revisions of liberal politics, as expressed by the emergence of a “Post-Washington Consensus” (Helleiner 2003; Schwank 2003). In the wake of market failure and social crises, liberalism therefore seems to develop a “human face” (JEP 2/2003; Cornia et al. 1987), which may lead to the rise of an “inclusive liberalism”. Analysing development policies of the international financial institutions as well as so-called “third way social democracy”, Doug Porter and David Craig (2004) developed this expression, which does not only comprise the social side of the inclusion of the formerly excluded population, but also shows that this can lead to an

even more sustainable form of liberalism. This development is certainly not pre-determined and therefore empirical studies on the subject are necessary. Miriam Heigel's article in this issue will reflect empirically upon the effects of the crisis of liberalism. Taking Latin America as an example, which has probably been the region which was most affected by the liberal transformation (Gwynne/Kay 2000; Becker et al. 2003a; Sader 2005), she analyzes current developments. Within a framework of Poulantzian state theory she argues that despite some changes it does not seem as if a post-liberal society was on the rise.

The transformations in political economy have been accompanied by transformations in the according theories. Here governance comes into the scene as a kind of solution to the dilemma of state and market failures and thus as a theoretical expression of the crisis-tendencies of liberalism in its pure form².

2. General Characteristics of Governance

The concept of governance has two main dimensions: (1) Concerning actors in politics it describes a new mode of governing which transcends the rather mechanical view of governing as government. This leads to the normative claim to be a concept of a more integrative form of governing which offers the most efficient techniques of governing. (2) In a territorial dimension governance tries to capture ongoing spatial restructuring by introducing global, regional, and local dimensions beside the national state.

(1) Differing from the usage in former times when it was either synonymous with government or with steering by market forces, governance can be defined as the totality of theoretical conceptions on governing, which, according to Jan Kooiman (2003: 4), "can be considered as the totality of interactions, in which public as well as private actors participate, aimed at solving societal problems or creating societal opportunities". This indicates a shift in the conceptualisation of state and power. The state is no longer treated as the only agent responsible for societal development but is recognized to have a crucial role in steering society. The emphasis thus shifted towards the analysis of the interplay between state and non-state actors (Kooiman 1993; Rhodes 1997).

Thus, governance claims normatively to be a concept of a more integrative form of governing which permits broader participation of civil society. It claims to overcome bureaucratic and hierarchical forms of government, characteristic of the Fordist period, by offering participation and the integration of civil society and the citizenry in planning and community development. NGOs and Public Private Partnerships are new organisational forms seen as innovative responses to the crisis of the state and politics (Kooiman 1993; Demirovic 2003; Kamat 2004; Smith et al. 2006). Therefore, the governance approach tries to cope with the question of how the interplay between government and private actors can be managed in the most efficient way. The “cooperative state”, as the proposed solution was called by Renate Mayntz (2004: 68ff.), results in the re-emergence of corporatist arrangements (Jessop 2003b: 35f.).

(2) Another important characteristic element of governance theories is the shift in the conceptualization of space. The state thus not only comprises a larger number of actors but is also not necessarily linked to the territory of the national state. The importance of trans-scalar linkages of international, regional, and local networks has grown significantly instead (Madanipour et al. 2001; Le Galès 2002; Bache/Flinders 2004; Benz 2004b; Brenner 2004; Benz/Papadopoulos 2006). The above-mentioned debate on “globalization” has influenced governance theories (cf. Rosenau/Czempiel 1992). Beside the growing influence of international agents, local agents have also gained importance due to ongoing processes of decentralization (Hutchcroft 2001). To put it in a nutshell, governance theories try to grasp the double movement of political power shifting away from the national state towards trans-national and multi-national levels on the one hand and local levels on the other hand.

3. Governance in different academic and political fields

Despite the common features there are many different approaches to governance. In the following chapters these differences will be presented in line with the academic areas where they are mainly applied. In this article I will distinguish between governance (1) within the domain of international relations, (2) within the domain of business administration, represented by

corporate governance, (3) within the domain of state theory, and (4) within development theory via the normative concept of “good governance” (cf. Hirst 2000; Rhodes 2000; Benz 2004a; Kjær 2004; for similar, but slightly different classifications).

3.1 Governance and international relations

Governance in the field of international relations covers mainly two different areas. (1) The debates on globalization led to the inclusion within the rather analytical concepts of multi-level- or multi-scalar-governance (Bache/Flinders 2004; Eising 2004; Brand 2006). This area has also drawn heavily on studies of regionalist governance (Payne 2000), especially concerning the European Union (Sbragia 2000; Eising 2004; Holman 2004; Yee 2004; Jessop 2006b). As the EU provides the most radical example of the internationalization of statehood it will also serve as point of departure for case studies in this issue. The case studies of Daniela Coimbra de Souza and Andreas Novy and of Chiara Tornaghi will show the influences of EU-policies on regional and local governance. Giancarlo Cotella will analyse the transformation of the Central and Eastern European Countries after the breakdown of actually existing socialism, taking the influences of international agents such as international financial institutions and the European Union into account.

(2) Another important approach, which refers normatively to the above-mentioned debates on globalization, is global governance (CGG 1995; Kennedy et al. 2001; Brand 2005: 150ff.; Soederberg 2006; Ziai 2006: 70ff.). This concept is a response to the critique of the decline of democracy due to negative side effects of “globalization”. The alleged loss of power by the national state and the perception of common global problems such as environmental policies have led to the idea that these problems should be solved by international networks of political actors.

The literature on the field of governance and international relations covers a wide spectrum of themes ranging from the governance of global commodity chains (Gereffi et al. 2005) to the governance of international organizations (Stiglitz 2003; Verweij/Josling 2003; Kapoor 2004). Ulrich Brand’s article in this volume will provide further insights into governance and international relations as this field is crucially important for development studies.

3.2 Corporate Governance

The growing importance of corporate governance hints at the legal dimensions of the blurring boundaries between government and business actors. The main current of corporate governance studies is associated with the relations between the shareholders and the management of capitalist firms. Starting at the beginning of the 1990s in Great Britain with concerns about the abuse of power by managers (Cadbury Committee 1992), corporate governance tries to establish rules to protect shareholders from bad practices of management officials. This development culminated in the establishment of principles of corporate governance, first published by the OECD in 1999 and then revised in 2004 (cf. Jesover/Kirkpatrick 2005). In contrast to legal regulations, which are issued by national states and sometimes international, regional or local administrative bodies, the principles of corporate governance are private regulatives issued by individual firms in the last instance, while the OECD principles only provide the guidelines to follow. This development occurred mainly due to (1) the above mentioned financialization of the economy (cf. O'Sullivan 2003) and (2) the rising inequalities in payment and power between workers and top managers who managed to get into a privileged position where they are not accountable, neither to the remaining employees nor to the shareholders of the company, especially owners of small stock (cf. Erturk et al. 2004).

Especially after the financial crises at the end of the 1990s, the promotion of this Anglo-Saxon version of governance in the countries of the global south came hand in hand with Structural Adjustment Programmes (SAPs), imposed by the IMF and the World Bank, which usually were designed more towards the needs of multinational corporations in industrialized nations than towards those of the local population (Soederberg 2003; more on this theme in the section on good governance in this article).

Apart from the above mentioned shareholder value oriented version of corporate governance there is also a stakeholder value oriented version, with a larger variety of actors being included. Apart from employees, management and shareholders, the clients and the public are referred to as stakeholders (cf. Hilb 2005). In recent years, Corporate Social Responsibility (CSR) has turned into an important concept for the creation of stakeholder value. Companies instead of governments are taking care of social and environmental regulations (Thompson 2005). This can be seen as a response to

the criticism by NGOs, e.g. the Clean Clothes Campaign or the Fair Trade movement, which tries to make the concept of CSR part of a marketing strategy (Soederberg 2006).

In short, corporate governance aims at the previously mentioned blurring of the private and the public spheres as some of the legal regulations formerly provided by the state are now provided by private companies.

3.3 Governance and the transformation of statehood

As already stated above, governance has its main field of application within state theory and public policy approaches, including more actors than the planning approaches of the 1960s and 1970s and more scales of political action (cf. the section on the historical background of governance in this article). Apart from the field of international relations already mentioned above, governance also relates to local and urban governance (Pierre 1999; Hillier 2000; Le Galès 2002; Brenner 2004; García 2006). This field will be covered empirically in this issue of JEP, with Daniela Coimbra de Souza and Andreas Novy's article, who analyze the formation of regional growth alliances in Brazil and Central Europe and thus contribute to the theories of regional governance. Chiara Tornaghi's article deals with the practice of urban governance in a town on the periphery of Milano/Italy and the introduction of participatory schemes – an important innovation of local governance in recent years (cf. Fung/Wright 2003; Moulaert et al. 2005; Melo/Baiocchi 2006).

Another important innovation within the governance approach is the shift from input- to output-oriented public management. The focus is thus less on the procedural dimension, e.g. on the democratic legitimation of the institutional design of decision making bodies, as the shift towards the output dimension means that the main emphasis should be on the efficiency of political actions (Peters/Pierre 2006). This development is linked to the increasing use of New Public Management, which has put a heavy emphasis on the change of the role of the state, which is supposed to perform less "rowing" in the sense of direct government involvement but more "steering" in the sense of output-oriented governance (Osborne/Gaebler 1992: 34ff.). This new focus makes Peters and Pierre (2004) speak of a "Faustian Bargain" as governance tends to favour short-term output efficiency at the expense of long-term democratic legitimacy and socio-economic sustainability.

With slightly different emphasis – with the Dutch school’s approach of “governance as a socio-cybernetic system” (cf. Kooiman 1993; 2003), the German approach of “governance as steering” (cf. Mayntz/Scharpf 1995; Benz 2004b; Mayntz 2005) and the British approach of “governance as networks” (Rhodes 1997; 2000) – governance represents an approach to politics different from the planning conceptions used before. Instead of state-driven top-down arrangements, governance takes place within policy networks where the state’s role is the coordination of the actions of the different private actors involved. The case study of Giancarlo Cotella deals empirically with the transformation of Poland and surrounding Central and Eastern European Countries (CEECs) from planned economies within the system of “actually existing socialism” to systems of liberal governance. It will thus further highlight the transformation from planning to governance. However, Cotella shows – in line with state centred governance approaches (e.g. Pierre/Peters 2000) and critical approaches of political economy (e.g. Jessop 1998; 2003a) – that apart from the official discourse of a “powerless state” the state remains the crucially important political actor. In the case of the CEECs it will also be made clear that national actors are nevertheless heavily dependent on external actors such as the EU, the international financial institutions (ISIs) or governments of the richest European countries in cooperation with business actors. Together with the analysis of Miriam Heigel, Giancarlo Cotella’s article will thus provide an empirical background for the understanding of the role of centre – periphery relations in the international governance regime.

3.4 Good Governance

Good governance is a normative concept, which is favoured by important international institutions such as the World Bank (1992), the OECD (1995), the United Nations (UNDP 1997) or the EU (EC 2003). These institutions have developed slightly different notions of the concept (cf. Weiss 2000 for a good comparison), which nevertheless show a lot of similarities. The emphasis will be on the World Bank as its influence via the conditions of SAPs is crucial for developing countries.

With its roots in the World Bank’s development efforts in Africa (World Bank 1989), good governance has turned into one of the central concepts of the World Bank in its attempts to re-establish its role as “the world’s lead-

ing development agency” (Weaver/Leiteritz 2005: 369). The development of the good governance approach went hand in hand with the transformation of the so-called “Washington Consensus” (Williamson 1990) into a kind of “Post-Washington Consensus” (Williamson 2004; cf. also JEP 2/2003; Helleiner 2003; Schwank 2003; Burchardt 2004). In the beginning the emphasis was on the “need” to privatize state-owned enterprises to promote economic development, as state bureaucrats and politicians were regarded notoriously corrupt and state-owned enterprises therefore treated as inefficient. Consequently, the economy was liberalized and deregulated. As the African experience has shown that the restructuring in the wake of SAPs resulted in rather weak productivity gains and the rise of poverty and social crisis (Adedeji 1999), which also applied to the rest of the world (Cornia et al. 1988; Lopes 1999; Imhof 2003) it became evident that the concept of the Washington Consensus had to be revised. “Governance” was a welcome response to the above mentioned crisis of liberalism, as it was possible to “bring the state back in” (Evans et al. 1985), without having to withdraw from the arguments against state involvement (cf. Abrahamsen 2000: 47ff.; Ziai 2006: 70ff. for discourse analysis).

Especially since James Wolfensohn entered office as president of the World Bank in June 1995, the state has been assigned with a new role. It should be accountable to its citizens and engaged in the fight against corruption and poverty. This development was accompanied by the World Development Report, the bank’s most important yearly publication: “The State in a Changing World” (World Bank 1997) and “Building Institutions for Markets” (World Bank 2002) clearly indicated this shift towards the comeback of the state, whereas in “Attacking Poverty” (World Bank 2001), poverty reduction was put into the centre of the debate, which has also been accompanied by the introduction of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) as obligatory parts of World Bank financing (JEP 2/2003). The focus on third sector engagement, accountability, and poverty reduction are means to try to outbalance social exclusion produced by the liberalization of the economy and privatization on the one hand. On the other hand, participatory structures, which have to be included within the PRSPs by the respective developing countries, hardly ever comprise decision making structures. On the contrary, the influence of the World Bank reduces the space of manoeuvre for local politicians and thus undermines democracy (Abrahamsen

2000; Cammack 2004; Weber 2004). Therefore, the emerging good governance regime can be analyzed as a “new continuity with colonial administration” (Cooke 2003).

4. On the potential and problems of governance for development theory

Governance can be seen as a concept to cope with the liberal transformation of society. In its more analytical forms or its normative forms, the focus lies on spatial transformations and the inclusion of civil society in the political game. Problems arise with democratic legitimacy, as private participants are normally not elected. Furthermore, their participation relies heavily on their financial resources for the necessary measures to be accepted as relevant experts and for the journeys to the places where governance takes place. Public space is thus potentially privatized (Burchardt 2006). Questions of democratic legitimacy therefore ought to be considered if governance is to serve the purpose of providing a background for development studies.

Antonio Gramsci (1971; 1992ff.) already included civil society in political analysis by the end of the 1920s. This historical heritage is hardly ever taken into account in governance theory, with the important exception of the strategic-relational approach (e.g. Jessop 2004). Gramsci had a broad understanding of the “integral state”, including state bureaucracy and government as well as civil society (Jessop 1992). The corresponding neo-Gramscian theories on the state have always treated the state as the concrete form of power relations (Jessop 1990; Poulantzas 2001; Hirsch 2005), thereby differing from the widely used definition of the state as neutral arbiter of the common good as applied by mainstream governance theorists (Kjær 2004: 124ff.). The inclusion of this conception of the state together with the recognition of the contradictions of capitalist development, which lead to governance failure (Jessop 2003a) can help overcome the normative and excessively positive connotations of consensual arrangements present in most of the governance approaches. As Florian Oberhuber (2005) shows in his discourse analytical study of the drafting of the European Constitution, “consensus” can easily be replaced by “mainstreaming”, where “a ‘stream’ of

communications is inconspicuously but steadily narrowed down, extremes on both sides are discarded, divergent questions and issues are marginalized, deviant positions ignored or ostracized, the stock of taken-for-granted assumptions, which must not be called into question, thus, is accumulated, and a dominant discourse (a 'mainstream') is established" (Oberhuber 2005: 177). Within the discourse of technical "efficient" solutions, questions on who benefits from "mainstreaming" remain untouched.

For this sake, governance theory would have to be extended into a theory of power relations. Beside the Strategic Relational Approach and neo-Gramscian theories, Foucauldian analyses of governmentality (Burchell et al. 1991; Lemke 1997; Bröckling et al. 2000), which emphasize the micro-power relations influencing civil society, and feminist approaches to state theory (Sassoon 1987; Sauer 2001) can be fruitful for this sake. Ulrich Brand's article in this issue of JEP deals with global governance in this way, pointing at problems and potentials of governance theory when applied to complementary theories.

Another important problem of governance theories is a certain lack of empirical analysis. Therefore the four remaining articles in this issue are concerned with current developments of governance regimes on different scales – from urban governance, as emphasized by Chiara Tornaghi, via regional governance, as emphasized by Daniela Coimbra de Souza and Andreas Novy, to governance of nation states as emphasized by Giancarlo Cotella and Miriam Heigel. The different regional foci of Southern Europe, Central and Eastern Europe and Latin America shall point out the dimensions of regional differentiations and different international influences. The aim of this special issue is therefore to highlight governance in a multi-scalar perspective to provide insights into the practice and analysis of development politics.

- ¹⁾ This article is written as a part of the research project "KATARSIS – Growing Inequality and Social Innovation: Alternative Knowledge and Practice in Overcoming Social Exclusion in Europe" which is financed by the European Commission within the Sixth Framework Programme on "Citizens and governance in a Knowledge-based Society".
- ²⁾ I owe this idea to Bob Jessop (2006a), who hinted at the correlation between the development of governance theory and the crisis of liberalism at a conference on multi-level governance, which took place in Kassel in November 2006.

References

- Abrahamsen, Rita (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. London: Zed Books.
- Adedeji, Adebayo (1999): Structural Adjustment Policies in Africa. In: *International Social Science Journal* 51 (162), 521-528.
- Altvater, Elmar (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? In: *Peripherie* 23 (90/91), 171-201.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2002): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 5 edition.
- Bache, Ian/Flinders, Matthew (eds., 2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Becker, Joachim (2004): Konjunkturen des „Entwicklungsstaates“ In: Karin Fischer/ Gerald Hödl/Maral-Hanak, Irmi/Parnreiter, Christof (eds.): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum, 145-159.
- Becker, Joachim/Fischer, Karin/Jäger, Johannes (2003a): Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 19 (3), 6-18.
- Becker, Joachim/Heinz, Ronald/Imhof, Karen/Küblböck, Karin/Manzenreiter, Wolfgang (eds., 2003b): *Geld Macht Krise. Finanzmärkte und neoliberale Herrschaft*. Wien: Promedia.
- Benz, Arthur (2004a): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz (ed.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.
- Benz, Arthur (ed., 2004b): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (eds., 2006): *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- Brand, Ulrich (2005): *Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien*. Hamburg: VSA.
- Brand, Ulrich (2006): *Die politische Form der Globalisierung. Politische Institutionen und soziale Kräfte im internationalisierten Staat*. Habilitation, Universität Kassel.
- Brenner, Neil (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (eds., 2000): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2004): *Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus*. Stuttgart: Schmetterling.

- Burchardt, Hans-Jürgen (2006): Multi-Level-Governance – Mit mehr Ebenen zu mehr Demokratie? Paper presented at the International Symposium “Multi-Level-Governance in Transnational Politics”, Kassel University, 15.-17.11.2006. <http://www.multi-level-governance.de>, 17.3.2007.
- Burchell, Graham/Gordon, Colin/Miller, Peter (eds., 1991): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Cadbury Committee (1992): *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Gee & Co.
- Cammack, Paul (2004): What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why it Matters. In: *New Political Economy* 9 (2), 189-211.
- CGG, Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Chesnais, François (2004): Das finanzdominierte Akkumulationsregime: theoretische Begründung und Reichweite. In: Christian Zeller (ed.): *Die globale Enteignungsökonomie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 217-254.
- Cooke, Bill (2003): A New Continuity with Colonial Administration: Participation in Development Management. In: *Third World Quarterly* 24 (1), 47-61.
- Cornia, Giovanni Andrea/Jolly, Richard/Stewart, Frances (1987): *Adjustment with a Human Face*. Vol. 1: *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Cornia, Giovanni Andrea/Jolly, Richard/Stewart, Frances (1988): *Adjustment with a Human Face*. Vol. 2: *Country Case Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Demirovic, Alex (2003): NGOs, the State, and Civil Society: The Transformation of Hegemony. In: *Rethinking Marxism* 15 (2), 213-235.
- Duménil, Gérard/Lévy, Dominique (2001): Costs and Benefits of Neoliberalism. A Class Analysis. In: *Review of International Political Economy* 8 (4), 578-607.
- EC, European Commission (2003): *Report from the Commission on European governance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eising, Rainer (2004): Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. In: *Governance* 17 (2), 211-245.
- Erturk, Ismail/Froud, Julie/Johal, Sukhdev/Williams, Karel (2004): Corporate Governance and Disappointment. In: *Review of International Political Economy* 11 (4), 677-713.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, Peter/Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (eds., 1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, Archon/Wright, Erik Olin (eds., 2003): *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- García, Marisol (2006): Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. In: *Urban Studies* 43 (4), 745-765.

- Gereffi, Gary/Humphrey, John/Sturgeon, Timothy (2005): The Governance of Global Value Chains. In: *Review of International Political Economy* 12 (1), 78-104.
- Gramsci, Antonio (1971): *Selections from the Prison Notebooks*. Edited and translated by Qu. Hoare and G. N. Smith. London: Lawrence & Wishart.
- Gramsci, Antonio (1992ff.): *Gefängnishefte*. Hamburg: Argument.
- Gwynne, Robert N./Kay, Christóbal (2000): Views from the Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America. In: *Third World Quarterly* 21 (1), 141-156.
- Harvey, David (2005a): *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, David (2005b): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, David/McGrew, Anthony (eds., 2000): *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, Eric (2003): Economic Liberalism and its Critics: The Past as Prologue? In: *Review of International Political Economy* 10 (4), 685-696.
- Hilb, Martin (2005): New Corporate Governance: From Good Guidelines to Great Practice. In: *Corporate Governance: An International Review* 13 (5), 569-581.
- Hillier, Jean (2000): Going Round the Back? Complex Networks and Informal Action in Local Planning Processes. In: *Environment and Planning A* 32 (1), 32.
- Hirsch, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg: VSA.
- Hirsch, Joachim (2005): *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. Hamburg: VSA.
- Hirst, Paul (2000): Democracy and Governance. In: Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 13-35.
- Hobsbawm, Eric (1995): *Age of Extremes. The Short Twentieth Century. 1914-1991*. London: Abacus.
- Holman, Otto (2004): Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union. In: *Review of International Political Economy* 11 (4), 714-735.
- Hurst, Paul/Thompson, Grahame (1996): *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hutchcroft, Paul D. (2001): Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power. In: *Governance* 14 (1), 23-53.
- Imhof, Karen (2003): Finanzkrisen und Neoliberalismus in Lateinamerika. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 19 (3), 35-51.
- JEP – Journal für Entwicklungspolitik (2/2003): Neue internationale Armutprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? (Schwerpunktredaktion: Hans-Jürgen Burchardt, Karin Fischer). In: *JEP* 19 (2).
- Jesover, Fianna/Kirkpatrick, Grant (2005): The Revised OECD Principles of Corporate Governance and their Relevance to Non-OECD Countries. In: *Corporate Governance: An International Review* 13 (2), 127-136.

- Jessop, Bob (1990): *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Jessop, Bob (1992): *Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat*. In: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter / Sablowski, Thomas (eds.): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 232-262.
- Jessop, Bob (1998): *The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development*. In: *International Social Science Journal* 50 (155), 29-45.
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2003a): *Governance and Meta-Governance. On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. In: Bang, Henrik P. (ed.): *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 101-116.
- Jessop, Bob (2003b): *Kapitalismus, Steuerung und der Staat*. In: Buckel, Sonja/Dackweiler, Regina-Maria/Noppe, Ronald (eds.): *Formen und Felder politischer Intervention. Zur Relevanz von Staat und Steuerung*. Festschrift für Josef Esser. Münster: Westfälisches Dampfboot, 30-49.
- Jessop, Bob (2004): *Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Re-orientation of Contemporary Statehood*. In: Bache, Ian/Flinders, Matthew (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 49-74.
- Jessop, Bob (2006a): *Some Reflections on Multi-Level Governance*. Paper presented at the International Symposium "Multi-Level-Governance in Transnational Politics", Kassel University, 15.-17.11.2006. <http://www.multi-level-governance.de>, 17.3.2007.
- Jessop, Bob (2006b): *State- and Regulation-theoretical Perspectives on the European Union and the Failure of the Lisbon Agenda*. In: *Competition & Change* 10 (2), 141-161.
- Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling (2006): *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kamat, Sangeeta (2004): *The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era*. In: *Review of International Political Economy* 11 (1), 155-176.
- Kapoor, Ilan (2004): *Deliberative Democracy and the WTO*. In: *Review of International Political Economy* 11 (3), 522-541.
- Kennedy, Paul M./Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (2001): *Global Trends and Global Governance*. London: Pluto Press.
- Kirshner, Jonathan (1999): *Keynes, Capital Mobility and the Crisis of Embedded Liberalism*. In: *Review of International Political Economy* 6 (3), 313-337.
- Kjær, Anne Mette (2004): *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kooiman, Jan (ed., 1993): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

- Le Galès, Patrick (2002): *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lemke, Thomas (1997): *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*. Hamburg: Argument.
- Lopes, Carlos (1999): Are Structural Adjustment Programmes an Adequate Response to Globalisation? In: *International Social Science Journal* 51 (162), 511-519.
- Madanipour, Ali/Hull, Angela/Healey, Patsy (eds., 2001): *The Governance of Place: Space and Planning Processes*. Aldershot: Ashgate.
- Mayntz, Renate (1993): *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*. In: Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance: New Government – Society Interactions*. London: Sage, 9-20.
- Mayntz, Renate (2003): *New Challenges to Governance Theory*. In: Bang, Henrik P. (ed.): *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 27-40.
- Mayntz, Renate (2004): *Governance im modernen Staat*. In: Benz, Arthur (ed.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 65-76.
- Mayntz, Renate (2005): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* In: Schuppert, Gunnar Folke (ed.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos, 11-20.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (eds., 1995): *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus.
- Melo, Marcus Andre/Baiocchi, Gianpaolo (2006): *Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3), 587-600.
- Moulaert, Frank/Martinelli, Flavia/Swyngedouw, Erik/González, Sara (2005): *Towards Alternative Model(s) of Local Innovation*. In: *Urban Studies* 42 (11), 1969-1990.
- Novy, Andreas (2002): *Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderungen in der Einen Welt*. Frankfurt: Brandes&Apsel.
- O'Sullivan, Mary (2003): *The Political Economy of Comparative Corporate Governance*. In: *Review of International Political Economy* 10 (1), 23-72.
- Oberhuber, Florian (2005): *Deliberation or ‚mainstreaming‘? Empirically researching the European Convention*. In: Wodak, Ruth/Chilton, Paul (eds.): *A New Agenda in (Critical) Discourse Analysis: Theory, Methodology and Interdisciplinarity*. Amsterdam: John Benjamins, 165-187.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (1995): *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD.
- Oliveira, Francisco de (1988): *O Surgimento do Antivalor. Capital, Força de Trabalho e Fundo Público*. In: *Novos Estudos* 9 (22), 8-28.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.

- Pateman, Carole (1989): The Patriarchal Welfare State. In: Pateman, Carole (ed.): *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford: Stanford University Press, 179-209.
- Payne, Anthony (2000): Globalization and Modes of Regionalist Governance. In: Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 201-218.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: Bache, Ian/Flinders, Matthew (eds.): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 75-89.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (2006): Governance, Accountability and Democratic Legitimacy. In: Benz, Arthur/Papadopoulos, Yannis (eds.): *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. London: Routledge, 29-43.
- Petras, James/Veltmeyer, Henry (2003): *Globalization Unmasked. Imperialism in the 21st Century*. London: Zed Books, 3 edition.
- Pierre, Jon (1999): Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. In: *Urban Affairs Review* 34 (3), 372-396.
- Pierre, Jon/Peters, Brainard Guy (2000): *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Polanyi, Karl (1978): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Porter, Doug/Craig, David (2004): The Third Way and the Third World: Poverty Reduction and Social Inclusion in the Rise of 'Inclusive' Liberalism. In: *Review of International Political Economy* 11 (2), 387-423.
- Poulantzas, Nicos (2001): *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Rhodes, Rod A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, Rod A. W. (2000): Governance and Public Administration. In: Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 54-90.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (eds., 1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sader, Emir (2005): Die hegemoniale Krise und die Krise der Linken in Lateinamerika. In: *PROKLA* 35 (141), 541-549.
- Sassoon, Anne Showstack (ed., 1987): *Women and the State. The Shifting Boundaries of Public and Private*. London: Hutchinson.
- Sauer, Birgit (2001): *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*. Frankfurt: Campus.
- Sbragia, Alberta (2000): The European Union as Coxswain: Governance by Steering. In: Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 219-240.

- Schwank, Oliver (2003): Staat, Markt und Demokratisierung im Entwicklungsprozess: Zur Neuorientierung der Weltbankpolitik in den 1990er Jahren. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 19 (3), 52-68.
- Smith, Mike/Mathur, Navdeep/Skelcher, Chris (2006): Corporate Governance in a Collaborative Environment: What Happens When Government, Business and Civil Society Work Together? In: *Corporate Governance: An International Review* 14 (3), 159-171.
- Soederberg, Susanne (2003): The promotion of 'Anglo-American' corporate governance in the South: who benefits from the new international standard? In: *Third World Quarterly* 24 (1), 7-21.
- Soederberg, Susanne (2006): *Global Governance in Question. Empire, Class and the New Common Sense in Managing North-South Relations*. London: Pluto Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability. In: *Governance* 16 (1), 111-139.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as Theory: Five Propositions. In: *International Social Science Journal* 50 (155), 17-28.
- Taylor, Peter J. (1994): The State as Container: Territoriality in the Modern World-System. In: *Progress in Human Geography* 18 (2), 151-162.
- Thompson, Grahame F. (2005): Global Corporate Citizenship: What Does it Mean? In: *Competition & Change* 9 (2), 131-152.
- UNDP, United Nations Development Programme (1997): *Governance for sustainable human development*. New York: UNDP.
- Verweij, Marco/Josling, Timothy E. (2003): Special Issue: Deliberately Democratizing Multilateral Organization. In: *Governance* 16 (1), 1-21.
- Wade, Robert Hunter (2004): On the Causes of Increasing World Poverty and Inequality, or Why the Matthew Effect Prevails. In: *New Political Economy* 9 (2), 163-188.
- Weaver, Catherine/Leiteritz, Ralf J. (2005): "Our Poverty Is a World Full of Dreams:" Reforming the World Bank. In: *Global Governance* 11 (3), 369-388.
- Weber, Heloise (2004): Reconstituting the 'Third World'? Poverty Reduction and Territoriality in the Global Politics of Development. In: *Third World Quarterly* 25 (1), 187-206.
- Weiss, Thomas G. (2000): Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. In: *Third World Quarterly* 21 (5), 795-814.
- Williamson, John (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, John (2004): *A Short History of the Washington Consensus*. Paper presented at the "From the Washington Consensus towards a new Global Governance" Conference, Barcelona. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, 17.3.2007.
- Williamson, Oliver E. (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. In: *Journal of Law and Economics* 22 (2), 233-261.

- World Bank, The (1989): Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington: World Bank.
- World Bank, The (1992): Governance and Development. Washington DC: World Bank.
- World Bank, The (1997): World Development Report 1997: The State in a Changing World. Oxford: World Bank.
- World Bank, The (2001): World Development Report 2000/ 2001: Attacking Poverty. Oxford: World Bank.
- World Bank, The (2002): World Development Report 2002: Building Institutions for Markets. Oxford: World Bank.
- Yee, Albert S. (2004): Cross-National Concepts in Supranational Governance: State-Society Relations and EU Policy Making. In: Governance 17 (4), 487-524.
- Zeller, Christian (ed., 2004): Die globale Enteignungsökonomie. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ziai, Aram (2006): Zwischen Global Governance und Post-Development. Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Abstracts

The aim of this article is to give an overview on the different meanings and directions of the concept of governance within the framework of development studies. First, the emergence of the concept of governance will be illustrated within the perspective of recent socio-economic transformations. The resulting contextualization of the conjunctural background of the current discourse on governance shall provide the ground for the following description of the concept's general characteristics. In a second step the diverse approaches to governance will be presented, to provide the basis for an analysis concerning the potential and the problems of the concept for development studies and politics.

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, einen für Entwicklungsforschung relevanten Überblick über die verschiedenen Bedeutungen und Anwendungen des Konzepts *Governance* zu vermitteln. In einem ersten Schritt wird das Aufkommen des Konzepts mit Hilfe der Darstellung aktueller sozioökonomischer Transformationen erläutert, um den gesellschaftlichen Hintergrund seiner Entstehung zu erklären. Das soll die Grundlage für die

anschließende Beschreibung der generellen Charakteristika des *Governance*-Konzepts liefern. In einem weiteren Schritt werden die verschiedenen Zugänge zu *Governance* dargestellt, die als Basis für eine Analyse der Potenziale und Probleme der Anwendung des Konzepts für Entwicklungspolitik und -forschung dienen.

Bernhard Leubolt
Wirtschaftsuniversität Wien
Abteilung für Regional- und Umweltwirtschaft
Nordbergstraße 15/ Kern B/ 4. Stock
A-1090 Wien
leu@gmx.at

ULRICH BRAND

Zwischen Normativität, Analyse und Kritik
Die jüngere Diskussion um Global Governance¹

*Definitionen sind [...] ein Moment,
ein Durchgangsmoment, [...]
ein schönes und sehr glückliches Nebenprodukt.*

Theodor W. Adorno (1973: 29)

In den 1990er Jahren, nach dem Ende der Blockkonfrontation, entstanden theoretisch-konzeptionelle wie auch politisch-praktische und konfliktreiche Suchprozesse, um eine „Neue Weltordnung“ (George Bush senior) zu gestalten. Auf der einen Seite stand das „unilaterale“ Erstarken der USA, auf der anderen Seite der Versuch, kooperative und zivilisierte Politikformen auf der internationalen Ebene zu stärken. Ein Leitbild wurde etabliert, das insbesondere von einer von Willy Brandt angeregten UN-Kommission zu *Global Governance* ausgearbeitet wurde, die im Jahr 1994 ihren gleichnamigen Bericht vorlegte.²

In diesem Beitrag wird im ersten Abschnitt auf die jüngere Diskussion um den Begriff *Global Governance* eingegangen (zum *Governance*-Begriff allgemein vgl. Schuppert 2005; Benz 2004a). Dabei wird als eine erste These vertreten, dass es sich möglicherweise – und trotz der Gefahr der theoretischen „Überladung“ des Begriffs – um einen interparadigmatischen Diskurs handelt, da sich, wie ich im zweiten Abschnitt dieses Beitrages ausführen werde, verschiedene Disziplinen und theoretische Ansätze stärker aufeinander beziehen können. Daraus wird und soll sich kein Konsens im Sinne einer Definition bilden, denn Definitionen suggerieren Klarheit, die es in der Sache häufig gar nicht gibt. Die theoretischen Annahmen sowie Stärken und Schwächen unterschiedlicher Ansätze können jedoch explizit werden. Zudem, so eine zweite These, besteht die Chance, *Global Governance*

als sozialwissenschaftlichen Diskurs derart zu verstehen, dass sich in ihm aktuelle Krisenerfahrungen und mögliche Strategien der Krisenbearbeitung gleichsam kondensieren. Ausgangspunkt des dritten Abschnitts ist die Einschätzung, dass die meisten *Global Governance*-Verständnisse zu stark Fragen effektiver Steuerung betonen. Hier nenne ich sechs Dimensionen bzw. Fragen, die stärker reflektiert werden müssten: (a) Die Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen, (b) die Annahmen hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit des Staates, (c) die Frage, welche Probleme eigentlich bearbeitet werden sollen, (d) ob es sich um ein Gegenprojekt zum US-Unilateralismus handelt, (e) die Rolle peripherer Gesellschaften in der Diskussion sowie in den realen Prozessen von *Global Governance* und schließlich (f) der insbesondere von feministischer Seite postulierte Anspruch, dass der Begriff *Global Governance* den Raum für kritische Perspektiven öffnet.

1. Zauberkasten, Denkfigur oder Politikmodell?

Der Begriff *Global Governance* ist in der Alltagssprache weiterhin weitgehend unbekannt, erfreut sich aber hoher politischer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit. Das Weltwirtschaftsforum hat im Jahr 2002 eine *Global Governance Initiative* und wenig später ein *Global Institute for Partnership and Governance* eingerichtet (www.weforum.org), die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (2002) zum Thema *Globalisierung der Weltwirtschaft* räumt dem Begriff einen prominenten Stellenwert ein, die Weltbank hat Begriffe wie *Global* oder *Good Governance* fest in ihrem Vokabular verankert. Drei Begriffe scheinen wichtig in den Diskussionen um internationale Gestaltungsfragen im Kontext von *Global Governance*: Kohärenz, Koordination und Komplementarität.

Unklar ist jedoch bis heute: Handelt es sich bei *Global Governance* um ein „Politikmodell“ (Fues/Hippler 2003), um einen politischen „Zaubertrank“ und wissenschaftlichen „Zauberkasten“ (Beisheim/Brunnengraber 2003), der ungeahnte politische Kräfte freizusetzen in der Lage wäre, um einen „ungewöhnlich interessanten analytischen Rahmen“ (Ruppert 2003) oder um eine „Denkfigur“ (Brock 2003)?

Häufig wird in der deutschsprachigen Debatte als Zweck und Ziel von *Global Governance* formuliert, es gehe um die „Entwicklung eines Insti-

tutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Probleme erlauben“ (Messner 2000: 125). Als dessen „Bausteine“ gelten erstens eine Art Kantsche Weltföderation mit einem Minimum an Zentralstaatlichkeit und zweitens internationale Koordination, Kooperation und kollektive Entscheidungsfindungen, bei denen sich nationalstaatliche Regierungen zu Vereinbarungen verpflichten, dominante Staaten ihre Eigeninteresse zurückstecken, internationale Organisationen koordinierend tätig werden und zur Herausbildung globaler Sichtweisen beitragen und Regime verbindliche Regelwerke bilden (Messner/Nuscheler 2003: 15ff.). Dieser daraus resultierende „Zwang zur Kooperation“ verlangt drittens Souveränitätsverzicht und eine Entgrenzung von Politik. Laut Klaus Dieter Wolf entsteht so eine „neue Staatsraison“ (Wolf 2000), indem sich der Handlungsspielraum durch internationale Kooperation erhöht. Viertens wird *Global Governance* notwendig von einer Regionalisierung begleitet, denn die Architektur muss von unten aufgebaut sein. Fünftens spielen nicht-staatliche AkteurInnen eine wichtige Rolle, wozu auch Nichtregierungsorganisationen gezählt werden. Der *Global-Compact* der UNO zwischen staatlichen und intergouvernementalen Organisationen und privatwirtschaftlichen Unternehmen wird als „globalisierter Neokorporatismus“ (Messner/Nuscheler 2003: 16) bezeichnet. Der normative Gehalt der Verwendung des Begriffs *Global Governance* wird schon bei dieser knappen Skizze sehr deutlich.

Allerdings wird hier – wenn auf die Analogie mit nationalstaatlichen Arrangements abgezielt wird – die Bedeutung gut organisierter und damit handlungsfähiger Verbände auf internationaler Ebene überschätzt. Renate Mayntz (2000: 12f.) weist entsprechend darauf hin, dass es solche kaum jenseits der EU gebe. Daher wird in den meisten Forschungen weniger von korporativen AkteurInnen ausgegangen, sondern von lockeren und entlang eng definierter Probleme organisierten Policy-Netzwerken (vgl. Reinicke et al. 2001).

Global Governance ist in den meisten Beiträgen, um es auf einen Nenner zu bringen, die Frage nach staatlicher (nicht nur nationalstaatlicher) Steuerungsfähigkeit in Zeiten der Globalisierung. Im Zentrum stehen die Bedingungen und Möglichkeiten staatlicher Kooperation, „um der Ohnmacht der Politik gegenüber der Eigendynamik der Globalisierungsprozesse

entgegenwirken zu können“ (Messner 2005: 37). Während der *Governance*-Begriff durchaus weiter gefasst wird in Bezug auf Formen kollektiver gesellschaftlicher Regelungen – von der gesellschaftlichen Selbstregulierung über privat-öffentliche Arrangements bis hin zu staatlichem Handeln im eigentlichen Sinne (vgl. Benz 2004a) –, konzentriert sich die Diskussion um *Global Governance* auf staatliches Handeln unter Berücksichtigung nicht-staatlicher AkteurInnen. *Global Governance*, Re-Regulierung der Weltwirtschaft, eine „kosmopolitische Weltordnung“ als regulative Idee (Held 2002), „Regieren in entgrenzten Räumen“ (Kohler-Koch 1998), „komplexes Weltregieren“ (Zürn 1998) oder „post-hegemonialer Multilateralismus“ (Cox 1997) – auch in diesen in der Diskussion um *Global Governance* genannten Begriffen verdichten sich vielfältige normative Orientierungen.

Eng verbunden mit den Motiven der *Global Governance*-Diskussion sind andere Begriffe. *Global public policy* thematisiert die politischen Formen und Inhalte öffentlicher Politik, die im Zeitalter der Globalisierung in wesentlichen Bereichen jenseits einzelner Nationalstaaten organisiert werden müssen. Konkretisiert wird dieser Ansatz mit dem Begriff der *global public policy networks* von staatlichen Akteuren, NGOs, Unternehmen und internationalen Organisationen. Diese Netzwerke werden als geeignete Kooperationsmuster angesehen, um Probleme effektiv zu bearbeiten (Reinicke 1998, Reinicke et al. 2001). Schließlich verweist der Begriff der *global public goods*, entwickelt im Umfeld des UN-Entwicklungsprogramms UNDP, auf einen Gegenstandsbereich, den es kollektiv herzustellen und zu nutzen gelte (Kaul et al. 1999; Kaul/Kocks 2003; zur Kritik Martens/Hain 2002; Brunnengräber 2003a, 2003b). Craig Murphy (2000: 790) sieht allerdings einen normativen Überschuss in der UNDP-Definition. Die Mehrheit der global Privilegierten würden die vom UNDP als wichtig erachteten globalen öffentlichen Güter wie Verteilungsgerechtigkeit oder Frieden in Ländern des Globalen Südens kaum als solche erachten.

Eine große Rolle spielt in entwicklungspolitischen Diskussionen der Begriff *Good Governance*. Der normativ hoch aufgeladene Terminus bezeichnet ein effizientes und korruptionsfreies Regieren und Verwalten, unabhängige Rechtssysteme, freie Presse sowie die Einhaltung von Gesetzen und Menschenrechten (World Bank 1992; UNDP 1997; Weiss 2000; Conzelmann 2003). Es geht hier ebenso wie bei *Global Governance* um kooperativ entwickelte kollektive Lösungen, Demokratisierung, die Betei-

ligung zivilgesellschaftlicher AkteurInnen und die Rolle politischer Institutionen. Allerdings bezeichnet *Good Governance* wesentlich klarer ein Politikmodell für ein „sound development management“ (World Bank 1992: 3). *Good* sowie *Global Governance* indiziert einen entwicklungspolitischen Einschnitt, denn die Diskussion zeigt die Krise des klassischen, modernisierungsorientierten Entwicklungsdenkens. Die Neukonzipierung geht einher mit der Umdeutung zu lösender Probleme. „Während Good Governance jedoch das Problem als eine der mangelhaften *politischen* Steuerung auf *nationaler* Ebene konzipiert und an der liberalen Auffassung einer prinzipiell wohlstandsfördernden Marktintegration festhält, finden sich im Konzept Global Governance zum einen das Zugeständnis, dass das Problem einer globalen Armut auch eine *weltwirtschaftliche* Problemlösung über Weltmarktintegration hinaus erfordert, sowie zum anderen [...] Ansätze in Bezug auf notwendige Mechanismen eines sozialen Ausgleichs auf *globaler* Ebene, die den Armen im Hinblick auf ihr Überleben ein gewisses Maß an Sicherheit versprechen“ (Ziai 2006: 86, Herv.i.O). Auf die Diskussion um *Good Governance* wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen (vgl. dazu Leubolt in diesem Band).

Nach dem knappen Überblick soll noch auf einen wichtigen Anspruch der diversen Beiträge hingewiesen werden: Sie intendieren alle, den realen „Sachzwang Globalisierung“ aufzubrechen und Fragen der Gestaltung sozialer Verhältnisse auf die politische und wissenschaftliche Tagesordnung zu setzen sowie sich gegen rechte, rassistisch-nationalistische sowie gewaltförmige Tendenzen zu stellen. Was allerdings jeweils spezifisch unter Gestaltung verstanden wird, welche gesellschaftstheoretischen und zeitdiagnostischen Annahmen einfließen, das bleibt vielfach offen.

2. *Global Governance* als „interparadigmatischer Diskurs“ und als Betrachtungsweise

Die sozialwissenschaftliche Debatte um *Global Governance* könnte als „interparadigmatischer Diskurs“ (Scherrer 2003: 484ff.) verstanden werden im Sinne einer Verständigung unterschiedlicher theoretischer „Schulen“, die sich mit internationaler Politik befassen. Hier liegt wohl die Attraktivität des Begriffs wie auch die Chance für die aktuelle sozialwissenschaftliche

Diskussion. Auf der *deskriptiven* Ebene geraten räumliche Ebenen, Steuerungsprobleme des nationalen Staates und neue AkteurInnen in den Blick. *Analytisch* werden die Funktionsweisen und Wirkungen der bestehenden Formen von *Global Governance* untersucht. Die *normative* Variante, die im deutschsprachigen Raum sehr stark ist (im Gegensatz zum angelsächsischen Raum), wurde bereits am Beispiel der Beiträge von Messner und Nuscheler skizziert (vgl. auch Brunnengräber/Stock 1999; Brand et al. 2000; Brand/Scherrer 2006).

A. J. R. Groom und Dominic Powell (1994) forderten vor über zehn Jahren eine stärkere Fokussierung der aus ihrer Sicht unübersichtlichen sozialwissenschaftlichen *Global Governance*-Debatte. Dieser Fokus sollte durch mannigfaltige Beiträge geschaffen werden, in denen steuerungstheoretische und -politische Aspekte ins Zentrum gestellt werden. Diese Absicht bleibt jedoch angesichts realer politischer wie innerwissenschaftlicher Entwicklungen unerfüllt. Denn ein Begriff, der derart mit normativen, zeitdiagnostisch-analytischen und theoretischen Ansprüchen beladen ist, stellt eher ein *widersprüchlich strukturiertes Debattenterrain* dar als eine präzise und einigermaßen konsensuale Kategorie. Es bleibt die Gefahr bestehen, dass zu viel in den Begriff „hineingepackt“ wird, er vor allem theoretisch „überladen“ wird.

Gleichwohl bleiben die Chancen interparadigmatischer Verständigung bestehen. Denn aktuell besteht ein hohes Bewusstsein dafür, dass die wissenschaftlichen Kategorien zum Begreifen der Realität angesichts der aktuellen Veränderungen zu modifizieren sind oder gar neue gefunden werden müssen. Anlass gründlicher Reflexionen ist häufig der „Zusammenhang zwischen zeitkritischer Krisenerfahrung und politischer Ordnungsreflexion“ (Theo Stammen zitiert nach Nohlen/Schultze 1995). Die Vorschläge zu *Global Governance* könnten in diesem Sinne auch aus einer Perspektive gelesen werden, dass sich darin *aktuelle Krisenerfahrungen* und mögliche *Strategien der Krisenbearbeitung* verdichten.

In einem Resümee der aktuellen Diskussionen im Bereich der deutschsprachigen Internationale Beziehungen halten Klaus Dieter Wolf und Gunther Hellmann (2003) fest, dass die gegenwärtig produktiven Diskussionen nicht zuletzt der systematischen Einbindung von Blickwinkeln geschuldet sind, die in der Lage sind, dem dominierenden „neoliberal-konstruktivistischen“ Institutionalismus seine Schwächen und Versäumnisse vorzuhalten.

Eine Grundvoraussetzung theoretischer und empirischer Entwicklungen liegt daher in einer stärkeren gegenseitigen Bezugnahme. Auch Dirk Messner sieht, bezogen auf die Auseinandersetzungen um *Global Governance*, gute Chancen, Dichotomien zwischen problemlösungsorientierten Steuerungstheorien und herrschafts- wie machttheoretischen Theorien zu überwinden und voneinander zu lernen (Messner 2005).

Dieser Einschätzung kann ich mich anschließen und das Feld der diskutierten Ansätze um eine historisch-materialistisch inspirierte Perspektive erweitern. In diesem Sinne könnte die Diskussion um *Global Governance* mittels einer pluralen Auseinandersetzung um die Möglichkeiten und Grenzen von Politik unter Bedingungen der Globalisierung als Chance für die sozialwissenschaftliche Begriffs- und Theoriebildung begriffen werden.

Mein Vorschlag lautet vor diesem Hintergrund, *Global Governance* als politische und sozialwissenschaftliche Problemstellung dahingehend zu begreifen, dass sich die Frage der Politik und des Politischen angesichts der konstatierten Transformationsprozesse in veränderter Form stellt (vgl. ähnlich Ruppert 2000). Insofern markiert der Begriff eine „Betrachtungsweise“ (Benz 2004a: 27 für den *Governance*-Begriff allgemein). Auch wenn Hartwig Hummels (2005) emphatischer Einschätzung von *Global Governance* als „neue große Debatte“ nicht uneingeschränkt gefolgt wird, kann dennoch aus meiner Sicht Folgendes festgehalten werden: *Global Governance* öffnet einen Denk- und Diskussionsraum für theoretische und empirische Forschungen sowie für politische Diskussionen und Strategien, in dem Konsense und Dissense deutlich werden. Durch die gegenseitige Bezugnahme werden die Stärken und Schwächen der einzelnen Ansätze deutlich. Argumente und oft implizit bleibende Annahmen müssen deutlicher begründet, gegebenenfalls modifiziert werden.

Die Perspektive ist dabei nicht, dass es irgendwann einen weitreichenden Konsens in der Diskussion geben wird. Vielmehr sollen Dissense explizit gemacht werden, was zu Erkenntnisfortschritten motiviert. Produktive Spannungen zwischen unterschiedlichen theoretischen Ansätzen sind hierfür wichtig. Lothar Brock ist demzufolge zuzustimmen: „Es wäre insofern verfehlt zu behaupten, dass diese Debatte erschöpfend beschrieben wäre, wenn man sie als Teil eines hegemonialen Diskurses ausweist. Denn damit würden die progressiven Elemente der *Global Governance*-Debatte eskamotiert werden“ (2003: 84). Brock weist auf einen weiteren Aspekt hin, der in

diesem Text nicht berücksichtigt wird (vgl. ausführlich Brand 2003): Dass nämlich die *Global Governance*-Debatte selbst Teil eines hegemonialen Diskurses ist und dies reflektieren sollte, „um die Brisanz des eigenen Ansatzes nicht unter sozialtechnologischen Machbarkeitsphantasien zu verschütten“ (Brock 2003: 84).

3. Diskussionen und Perspektiverweiterungen

Im Folgenden benenne ich einige Probleme und von unterschiedlichen AutorInnen vorgeschlagene Erweiterungen der *Global Governance*-Perspektive. Meines Erachtens müssten sechs Aspekte stärker diskutiert werden. Die Frage, ob und wie (a) die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen ausreichend in den Blick kommen, (b) welche Rolle der Staat spielt und (c) wie die „relevanten“ und zu bearbeitenden Probleme in der Diskussion um *Global Governance* betrachtet werden. Inwieweit (d) *Global Governance* ein (europäisches) Gegenprojekt zur aktuellen US-Politik darstellt, ist genauso umstritten wie (e) die Rolle peripherer Länder in der aktuellen Transformation der Politik. Unterschiedliche Vorschläge gibt es schließlich (f) hinsichtlich der analytischen und strategischen Ausweitung des Begriffs *Global Governance*.

3.1 Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen

Global Governance beansprucht, im Gegensatz etwa zur Regimetheorie, nicht nur einzelne Regelungsbereiche in den Blick zu nehmen, sondern auch die politisch-institutionelle Gesamtkonstellation, was die Metapher der „*Global Governance*-Architektur“ (Messner/Nuscheler 2003) andeutet. Dies gelingt bislang wenig, sondern bleibt sektorspezifisch (vgl. auch Benz 2004a: 23), weil es kaum Bemühungen gibt, die (welt-)gesellschaftlichen Transformationsprozesse und darin die Rolle von Staat und Steuerung genauer zu fassen. Bislang dominieren Fallstudien zu den fragmentierten Regelungsstrukturen, die Interaktionen zwischen ihnen gelangen selten in den Blick und ein theoretisch elaboriertes Instrumentarium im Sinne einer „synthetischen Zusammenschau der transnationalen Strukturen und Prozesse gelingt schwer“ (Mayntz 2000: 19; vgl. auch Grande/Risse 2000). Generell kann festgehalten werden, dass die *Governance*-Theorien – das gilt auch für

die Ansätze zu *Global Governance* – zuvorderst ein „selektives Interesse an Problemlösungsprozessen“ haben (Mayntz 2004: 7).

Eine Erweiterung oder Reformulierung des *Global Governance*-Begriffs geht einher mit einem genaueren Verständnis der aktuellen Umbrüche. „Die Reorganisation staatlicher Funktionen und der Übergang von *government* zu *governance* reagieren nicht auf äußeren, gleichsam objektiven Problemdruck, sondern auf die veränderten Erfordernisse kapitalistischer Reproduktion“ (von Braunmühl/von Winterfeld 2003: 23, Herv.i.O.). Diese breite Perspektive wird immer wieder angemahnt, aber selten eingenommen. Das verwundert insbesondere angesichts der in den meisten Beiträgen zu *Global Governance* als notwendig konstatierten tiefgreifenden Umbrüche. Es herrscht ein starkes Vertrauen in die bestehenden Institutionen, den Politikmodus der Kooperation und grundsätzlich versöhnbare Interessen. Timothy Sinclair nennt dies eine „management vision of global governance“ (Sinclair 2003). Diese Perspektive wird auch ermöglicht durch den implizit oder explizit verwendeten Globalisierungsbegriff im Sinne einer nicht sehr weitgehend gestaltbaren, sondern allenfalls korrigierbaren Ökonomie. Craig Murphy (2000) betont entsprechend, dass die aktuellen Formen von *Global Governance* nur verstanden werden können, wenn die Strategien der mächtigen Staaten analysiert werden. Insofern sei *Global Governance* kein mehr oder weniger gelingender Prozess der Regulierung und Problemlösung, sondern auch ein Terrain sozialer Auseinandersetzungen um die Verteilung von Reichtum, Macht und Wissen.

Es kann an dieser Stelle nicht auf die aktuellen Transformationsprozesse eingegangen, sondern lediglich ein Aspekt unterstrichen werden: Eine entscheidende Rahmenbedingung für die Diskussion um *Global Governance* ist, dass in der internationalen Politik ein „globaler Konstitutionalismus“ dominiert (Gill 2000: 43-45; Bieling 2007; Brand 2007), demzufolge die zentrale Orientierung internationaler Politik in der Sicherung des Privateigentums durch internationale Normsetzung besteht. Auch das internationale Institutionensystem ist wesentlich damit befasst, durch Kämpfe hindurch Akkumulations- und Konkurrenzprozesse politisch-institutionell abzusichern. Liberale Verfassungsvorstellungen, welche die Absicherung des Eigentums als zentral erachten, sollen international gelten, was sich in Institutionen wie der WTO und dem dort angesiedelten TRIPS-Abkommen oder den Vorschlägen zu einem multilateralen Investitionsabkommen

(MAI), das 1998 an internationalen Protesten und dem Dissens südlicher Regierungen vorläufig scheiterte, zeigt. Dieser (neo-)liberal ausgerichtete Konstitutionalismus geht einher mit imperialen Politiken (Klutsch 2006), die in der Diskussion um *Global Governance* lediglich in der Form eines US-Unilateralismus thematisiert werden.

3.2 Staat und politische Steuerung heute

In den Beiträgen zu *Global Governance* spiegelt sich ein Problem, das bereits in der Diskussion um korporatistische Politikmuster der 1970er und 1980er Jahre immer wieder aufgeworfen wurde: Die Annahme, dass der Staat – und aktuell: das intergouvernementale oder durch Politiknetzwerke gekennzeichnete internationale politische System – eine Art neutraler Akteur sei. Staat wird in der Regel als Instanz verstanden, mittels derer kollektive Probleme in verregelter Form effizient und legitim bearbeitet werden (sollen). Die Differenz zu den damaligen Diskussionen besteht darin, dass seinerzeit eine starke Handlungsfähigkeit angenommen wurde, die heute durch Kooperationen wieder oder, auf internationaler Ebene, überhaupt erst hergestellt werden soll. Gleichwohl bleibt die Wiedererlangung staatlicher Steuerungsfähigkeit ein Fluchtpunkt der Diskussion.

Diskutiert wird weiterhin, inwieweit im Nationalstaat entwickelte steuerungstheoretische Konzepte analogisiert werden können. Grenzen der Übertragbarkeit werden aufgrund der fehlenden, dem Nationalstaat entsprechenden zentralisierten und legitimierten Erzwingungsinstanz gesehen. Mit anderen Worten fehlt auf internationaler Ebene ein Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit im Sinne Max Webers. Am ehesten werden Einsichten aus der Diskussion um *Multi-Level-Governance* erhofft, die insbesondere in der Föderalismus- und Europaforschung einen wachsenden Stellenwert erlangt hat (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003; Knodt/Große-Hüttmann 2005; Benz 2004b; vgl. die Typisierung von Hooghe/Marks 2003). Die Übertragbarkeit ist begrenzt, da es sich bei der EU – unabhängig davon, ob von einer intergouvernementalistischen Perspektive aus argumentiert wird oder von einer, die den europäischen Institutionen ein hohes Gewicht zuschreibt – um einen Raum mit relativ großer institutioneller Dichte handelt.

Von verschiedenen Ansätzen werden implizit unterschiedliche Politikbegriffe verwendet. In den meisten Arbeiten zu *Global Governance* wird un-

ter Politik ein interventionistisches Handeln und Handeln im öffentlichen Interesse verstanden. Politik ist – in Anlehnung an David Easton (1979) – zuständig für die autoritative und legitime Bereitstellung und Verteilung von materiellen und immateriellen Werten, wobei Entscheidungen des „politischen Systems“ für die gesamte Gesellschaft bindend sind. Bereitstellung und Verteilung erfolgen aus der *Governance*-Perspektive zunehmend kooperativ zwischen staatlichen Akteuren und gemeinsam mit nicht-staatlichen.

Governance als Praxis, als Denken über Realität und damit Orientierung stiftend wird per se positiv konnotiert. Ausgeblendet bleibt etwa die umkämpfte Konstitution des gesellschaftlich relevanten Wissens um Probleme, die ja bereits Korridore legitimer Bearbeitung schafft. Insofern ist *Global Governance* nicht nur ein real zu analysierender oder normativ wünschenswerter Typus politischer Strukturen, Akteurskonstellationen und Inhalte, sondern auch ein in sich heterogenes Deutungsmuster, das etwa legitime Handlungen von illegitimen unterscheiden soll (Brand 2003; ähnlich Beisheim/Brunnengräber 2003). Die dominanten Ansätze zu *Global Governance* schließen kritisches Nachdenken über den Staat vielfach aus. Martin Shaw sieht die progressiven Potenziale des *Gobal-Governance*-Begriffs, „but it fails to address concretely how state power and political struggle are implicated in current transformations“ (2000: 260). Neue AkteurInnen und Politikmodi in den Blick zu nehmen sei wichtig, aber gleichzeitig „dangerous, if it serves to obscure the state core of contemporary globality“ (ebd.: 90). Shaw und viele andere weisen darauf hin, dass der Staat als institutionelles Terrain sozialer Auseinandersetzungen und herrschaftlicher Modus von Politik auch heute wichtige Funktionen erfüllt und zentral den Bestand der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft sichert.

3.3 Problemdruck und Allgemeininteressen

Die Konstitution von Problemen als solche mit politischer Relevanz wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Messner und Nuscheler konstatieren einen großen „Problemdruck“, mit dem produktiv umgegangen werden müsse (2003). Der *Global Governance*-Begriff basiert vielfach „auf der Annahme, dass die von deren Vertretern formulierten globalen Probleme als solche von allen Staaten wahrgenommen werden, ihnen ein vergleichbarer Stellenwert beigemessen wird und somit ein entsprechendes gemeinsames Interesse der Staatenwelt zur Problemlösung besteht“ (Behrens 2004: 116).

Ähnliches gilt für Effizienz- und Effektivitätsvorstellungen, die nicht hinterfragt werden und bestehende Machtverhältnisse insoweit bestätigen und stärken, als „Effizienz“ selbst ein hegemoniales Konstrukt ist, das wesentlich von herrschenden AkteurInnen definiert wird. Hein weist darauf hin, dass die institutionellen Mittel und Ressourcen zur Problembearbeitung und -definition höchst ungleich verteilt sind (2003; vgl. die empirische Studie von Brand et al. 2008). Dabei wird ein „weltgesellschaftliches“ Allgemeininteresse stark aus der Perspektive der „OECD-Welt“ (Zürn 1998: 10) formuliert, die nicht nur weiß, wo die Probleme liegen, sondern auch die Mittel der Bearbeitung zur Verfügung hat (explizit GL 1997: 27).

Hier tut sich eine bemerkenswerte Spannung auf: Das „weltgesellschaftliche“ Allgemeininteresse politischer Kooperation wird nämlich keineswegs in Gegensatz zu den „nationalen Interessen“ gesehen, die ja teilweise ganz andere sind. Am Standort Österreich oder Deutschland ist es zum Allgemeininteresse geworden, wettbewerbsfähig zu sein *gegen* andere Gesellschaften. Meines Erachtens wird dieses Paradox zwischen Kooperation und Konkurrenz folgendermaßen gelöst: Eine gewisse Essentialisierung und Unantastbarkeit des Ökonomischen ermöglicht es, politische Kooperation zur „Lösung der Weltprobleme“ *nicht* in offenem Widerspruch mit der Konkurrenz zwischen Standorten, Kapitalen und Arbeitskräften sowie ihrer wettbewerbsstaatlichen und global-konstitutionalistischen Absicherung zu sehen. Es wird ein Allgemeininteresse an kooperativen Lösungen offensichtlicher und alle gleichermaßen betreffenden Probleme formuliert, wobei kapitalistische Konkurrenz eben nicht mehr als Problem gesehen wird, sondern gleichsam naturwüchsig besteht. Gerade durch die diversen Ausblendungen wird es möglich, bestimmte Konsense im Postfordismus mitzuorganisieren. Dies ist nun keineswegs neu, die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte kämpfen immer um die Verallgemeinerung ihrer Interessen. Was sich jedoch verändert, sind die historisch-konkreten Formen, in denen dies stattfindet. Dabei sind sich die AkteurInnen selbst – in der Regel viel stärker als die über sie reflektierenden Sozialwissenschaften – mehr oder weniger bewusst, dass sie ihre Interessen nicht vollständig durchsetzen können, sondern zu Kompromissen bereit sein müssen. Genau dieses diskursive Kompromissterrain wird nun von *Global Governance* bereitgestellt, denn damit wird eine Perspektive eröffnet, die annimmt, dass die Widersprüche und Krisen der postfordistischen Restrukturierung durch eine politische Re-

Regulierung der ökonomischen Globalisierung bearbeitet werden könnten (vgl. ausführlich Brand 2003).

3.4 Gegen-Projekt zum US-Unilateralismus?

Keinen Konsens gibt es im Hinblick darauf, ob es sich bei den strategisch-normativen Vorschlägen einer *Global Governance* um ein Gegenprojekt zur neoliberal-imperialen, aus Sicht vieler von den USA „unilateral“ dominierten Globalisierung handelt (Nuscheler 2000; Messner 2005). Ich selbst habe argumentiert, dass *Global Governance* als Diskurs wichtiger wurde, um normativ ein begriffliches Terrain bereitzustellen, auf dem die Bearbeitungsformen der negativen Folgen neoliberal-imperialer Globalisierung „gerahmt“ werden, die v.a. durch die intendierte Aufwertung des Multilateralismus in Erscheinung treten (Brand 2003; zur Kritik Weller 2003). Hinzu kommt, dass in den Multilateralismus von Beginn an hierarchische Verhältnisse eingeschrieben sind. Durch das Fehlen eines Monopols legitimer Gewaltbarkeit wird auch in den internationalen Institutionen letztlich Politik durch hartes *power bargaining* gemacht. Die Fixierung auf Kooperation und explizite Kompromisse übersieht allzu leicht die Formen von Ausschluss. Michèle Knodt und Markus Jachtenfuchs sehen etwa in der internationalen Politik eine „Abkehr vom Weberschen Machtbegriff“ und eine Hinwendung zum *Governance*-Paradigma, die den aktuellen Herausforderungen geschuldet sei (2002: 224).

Diese Position droht zu übersehen, dass internationale Politik nicht nur aus Kooperation besteht, sondern auch aus politischer Konkurrenz, bilateraler, polyzentrischer und informeller Großmachtpolitik wie etwa im Rahmen der „Gruppe der 8“. Es gibt weiterhin ausschließende Politik- und Handlungsformen wie ruinösen Wettbewerb, Rassismus oder Nationalismus. Globalisierung bedeutet auch Informalisierung, Ungleichheit und Unsicherheit (Altvater/Mahnkopf 2002). Seit den 1990er Jahren kehren zudem Kriege verstärkt in die Politik zurück, unter anderem in Form von „Erzwingungskriegen“ westlicher Demokratien, gerechtfertigt als humanitäre Interventionen und „gerechte Kriege“ (Mayer 1999; Münkler 2002). Lothar Brock fragt entsprechend, ob die „Baustelle“ *Global Governance* angesichts zunehmender Gewalt nicht verlassen sei und wir vielmehr einen Abbau bestehender Institutionen beobachten, d.h. der Agenda für mehr kollektive Handlungsfähigkeit eine der „Wiedererfindung des Krieges“ ge-

genüberstehe (Brock 2003: 84). *Global Governance* sei demzufolge kein Gegenprogramm gegen Krieg und offene Gewalt und daher immer auch zu untersuchen, „welchen Ort der Krieg, die Anwendung von Zwangsgewalt, in der Weltordnungspolitik hat“ (ebd.).

Es spricht einiges für die These, dass es sich bei der gegenwärtigen internationalen Politik eher um eine kooperative Absicherung der hegemonialen Interessen in den nordwestlichen Gesellschaften handelt und nicht um einen „europäischen Gegenentwurf“. Insofern ist heute neben dem US-amerikanischen Unilateralismus in einigen Bereichen vor allem der transatlantisch dominierte Multilateralismus in anderen Feldern problematisch, wenn die normativen Ansprüche der meisten Beiträge zu *Global Governance* als Maßstab genommen werden (vgl. ausführlich Görg/Wissen 2003).

3.5 Die Rolle peripherer Gesellschaften

Der Steuerungs- und Kooperationsfokus von *Global Governance* de-thematisiert die Erfahrungen der wirtschaftsliberalen Weltordnung und hier insbesondere des deregulierten Weltmarktes, der in vielen Gesellschaften negative Konsequenzen für die Mehrheit der Bevölkerung mit sich bringt. Nach Jahrzehnten von Exportorientierung, Außenöffnung, Privatisierungen, Liberalisierungen sowie der wirtschafts- und sozialpolitischen Schwächung der nationalen Staaten ist deutlich, dass genau dies nicht das Erfolgsrezept breiter gesellschaftlicher Entwicklung ist. Vielmehr verzeichnen tendenziell jene Länder eine größere Dynamik, in denen die Außenöffnung kontrolliert erfolgte. Insofern könnten *Global/Good Governance* sowie die damit verbundenen Orientierungen an einem Post-Washington Consensus, den Strategien der Armutsbekämpfung oder der Millenniumsziele der UNO dahin gehend interpretiert werden, dass mit ihnen die herrschenden Nord-Süd-Verhältnisse abgesichert werden (Bello 2005). Entsprechend kritisierte das *South Centre* bereits zu Beginn der Diskussion vor zehn Jahren, dass die Institutionalisierung von *Global Governance* nicht unabhängig von Fragen internationaler Macht und der Legitimität von Herrschaft diskutiert werden könne (South Centre 1996: 32). So werden etwa durch westliche Effizienz- und Effektivitätsvorstellungen Machtverhältnisse bestätigt und gestärkt, weil „Effizienz“ selbst ein hegemoniales Konstrukt ist, das wesentlich von herrschenden AkteurInnen definiert wird (Baxi 1996: 533).

Wie gesagt, *Global Governance* impliziert – wie auch *Good Governance* – eine normative Orientierung an gutem Regieren, was zuvorderst bedeutet, dass Ordnung erhalten oder geschaffen wird. Dazu sollen alle relevanten AkteurInnen beitragen unter Moderation staatlicher oder intergouvernementaler Instanzen. Dieses Kooperationsbias wird in der Entwicklungspolitik mit dem modernisierungsorientierten Druck der nordwestlichen Geldgeber versehen. Die in vielen Bereichen herrschaftsförmigen und desaströsen internationalen Rahmenbedingungen bleiben dabei in der Regel ausgeblendet. Daher ist es nicht verwunderlich, dass in Teilen der nicht-westlichen Welt *Global Governance* „als Fortsetzung des Imperialismus, als eine Re-Kolonisierung der eigenen Zukunft durch neo-imperialistische Institutionen [...] begriffen“ wird (Conrad/Randeria 2002: 9, zit. nach Ziai 2006: 88). Insbesondere die Ausblendungen in den Beiträgen zu *Global/Good Governance* – die herrschaftsförmige Konstitution des Weltmarkts und das neoimperiale Nord-Süd-Verhältnis – konstituieren einen „Wahrheitsdiskurs“, der politisch orientierend und wirkungsmächtig wird (Brand 2003; Ziai 2006).

3.6 Raum für kritische Perspektiven?

Eine weitere Achse der gegenwärtigen Diskussion betrifft das Potenzial, welches eine Erweiterung des *Global Governance*-Begriffs in sich birgt. Uta Ruppert formuliert ein feministisches Interesse an der *Global Governance*-Diskussion im Sinne sich öffnender Kategorien für die Analyse globaler Politik (2000, 2003; ähnlich Ruf 2000; Wichterich 2000; Sauer 2001: 34ff.). Trotz verschiedener, ambivalent bis skeptisch zu betrachtender realpolitischer „gender biased“ Entwicklungen könne mit dem Begriff *Global Governance* die lokale und lebensweltliche Politikebene mit der internationalen ins Verhältnis gesetzt werden, würden soziale Kräfte wie Frauenbewegungen und deren Anliegen in den Blick kommen und könnten über Stabilität und Ordnung hinaus Fragen der Demokratie, (Geschlechter-) Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Transformation diskutiert werden.

Claudia von Braunmühl und Uta von Winterfeld (2003) sehen in den aktuellen Umbrüchen und den sich auf sie beziehenden *Global Governance*-Beiträgen eine Neuvermessung des politischen Raums. Um komplexe gesellschaftliche Verhältnisse zu erfassen, sei ein gehaltvoller Begriff von Demokratie, der Geschlechterdemokratie einschließt, notwendig. Gemäß der Autorinnen bedarf es für eine angemessene *Global Governance* der Wie-

dergewinnung statt Zurücknahme staatlicher Handlungsfähigkeit, neuer Politikmodelle wie etwa der Netzwerksteuerung als Teil staatlicher Handlungsfähigkeit und eines ethischen Minimalkonsenses, d.h. gemeinsamer Problemlösungen auf Grundlage universell anerkannter Werte, Prinzipien und Ziele. Um diese normativen Ansprüche zu realisieren werden analytische Erweiterungen notwendig: Die Dichotomie von Staat und Zivilgesellschaft muss ihrer Meinung nach genauso aufgebrochen werden wie jene von Politik und Ökonomie sowie von privat und öffentlich. Ferner bleibe in der aktuellen Diskussion die Dominanz der internationalen Märkte analytisch wie politisch-strategisch unangetastet.

Inwiefern die Diskussion um *Global Governance* Raum für kritische Perspektiven öffnet, setzt m.E. voraus, Verkürzungen in den verschiedenen Vorstellungen bzw. im Diskurs aufzuzeigen. Dies sollte jedoch nicht in der ideologiekritischen Absicht geschehen, die „Falschheit“ des *Global Governance*-Diskurses aufzudecken. Denn er konstruiert ja „Wahrheit“ im Foucaultschen Sinne. Eine Kritik des *Global Governance*-Diskurses sollte daher neben der Ideologiekritik vor allem die Mechanismen offen legen, wie Realität interpretiert und unter welchen Bedingungen der Diskurs wirkungsmächtig wird – eine „Genealogie“ im Foucaultschen Sinne also. Gleichzeitig sollte darauf insistiert werden, dass das Ausgeschlossene, das Negierte eine Rolle spielt: Was ist nicht benannt? Wo formulieren sich was für Widerstände gegen die Zumutungen des globalisierten Kapitalismus? Wie stellen sich kritisch-emanzipative AkteurInnen eine Transformation des Politischen vor? Was geschieht heute bereits in dieser Richtung und wie wird es durch die herrschenden Entwicklungen untergraben oder wie können sich diese AkteurInnen die bestehenden Widersprüche zunutze machen?

Sozialwissenschaftlich bedeutet das, ein alternatives Verständnis der gegenwärtigen Transformationsprozesse zu fördern und nicht die herrschenden Diskurse einfach zu verdoppeln oder gar voranzutreiben. Produktiver Streit zwischen verschiedenen Ansätzen ist angesagt. Gelingt dies unter dem Label *Global Governance*, ist einiges gewonnen.

4. *Global Governance* und die Bewegungen für eine andere Globalisierung

Wenn anfangs auf die zunehmende politische Bedeutung des *Global Governance*-Begriffs hingewiesen wurde, so fällt gleichzeitig auf, dass er in den so genannten globalen sozialen Bewegungen bzw. den Bewegungen für eine andere Globalisierung so gut wie keine Rolle spielt.

Erstens suggeriert der Begriff, dass die konzeptualisierten privaten AkteurInnen gleichberechtigt am imaginierten „runden Tisch“ säßen, gleich ob es sich um transnationale Unternehmen und ihre Verbände oder um NGOs und soziale Bewegungen handelt. Das ist gerade nicht die Erfahrung vieler Bewegungen und kritischer NGOs. Der „neutral and safe character“ (Sinclair 2003) des Begriffs trägt wenig zu einer Veränderungsperspektive bei, bei der es auch um Auseinandersetzungen zwischen fundamental unterschiedlichen Interessen und deren Durchsetzungspotenziale geht. Daher finden in den globalisierungskritischen Bewegungen strategisch eher Begriffe wie De-Globalisierung (Bello 2005; Raza 2005), Anti-Imperialismus, Gegenmacht oder – in südlichen Gesellschaften – nationale Souveränität, Regionalisierung und Süd-Süd-Kooperation Gehör. Während *Global Governance* von internationaler bzw. OECD-Kooperation ausgeht, bei der die Länder des globalen Südens allenfalls den Juniorpartner abgeben und die Weltmarktzwänge außen vor bleiben, thematisieren die in den südlichen Gesellschaften diskutierten und in Angriff genommenen Ansätze eben den neoliberal-imperialen Charakter der aktuellen Weltordnung.

Der zweite Grund liegt darin, dass der (dominante) *Global Governance*-Diskurs ein modernisierungsorientierter OECD-Diskurs ist (vgl. Brand 2003) und bis auf wenige Ausnahmen (Hein 2003) Nord-Süd-Fragen nicht oder nur am Rande thematisiert. *Global Governance* hat ein modernisierungstheoretisches Bias dahin gehend, dass suggeriert wird, das westliche Gesellschaftsmodell stelle die Lösung für die Probleme unserer Zeit dar. Multilateralismus wird meist aus einer top-down-Perspektive gesehen. Für Messner/Nuscheler ist mit einem „soliden Aufbau von unten“ (2003: 18) regionale Politik wie jene in der EU gemeint, nicht aber ein gesellschaftliches Fundament. Der entwicklungspolitische Begriff der *Good Governance* ist in gewisser Weise ein Komplement zum Begriff *Global Governance* und

ebenfalls stark modernisierungstheoretisch aufgeladen und affirmativ gegenüber den weltwirtschaftlichen und -politischen Verhältnissen.

Deswegen sind den AkteurInnen, die ihn verwenden, die guten Intentionen einer Stabilisierung krisen- und kriegsgeschüttelter Gesellschaften nicht abzuspochen, aber innerhalb emanzipativer Bewegungen und Diskussionen spielt der Begriff wegen seiner Ausblendungen und der Abstraktion konkreter Erfahrungen von Entmächtigung, an denen die Entwicklungspolitik ja einen gehörigen Anteil hat, keine Rolle (aus diskurstheoretischer Perspektive vgl. Ziai 2003).

Ein dritter Grund dafür, dass der Begriff für viele soziale Bewegungen uninteressant ist, dürfte darin liegen, dass er eine zentrale aktuelle Erfahrung in vielen Gesellschaften schlicht übergeht: Denn parallel zu den kooperativen oder gar korporatistischen Politikvorstellungen wird deutlich, dass es aktuell nicht nur um eine kooperative Gestaltung, sondern durchaus um Konkurrenz und offene Gewaltanwendung geht. „Krieg gegen den Terrorismus“ ist das einzige Kontinuum als Topmeldung in den Medien. Dieser die Weltpolitik strukturierende Sachverhalt spielt in den globalisierungskritischen Bewegungen eine Hauptrolle, in den Diskussionen um *Global Governance* allerdings so gut wie keine (vgl. auch Brock 2003).

In den kommenden Jahren wird sich zeigen, inwieweit die analytischen und normativen Potenziale des *Global Governance*-Begriffs in wissenschaftlicher wie politisch-praktischer Hinsicht produktiv werden.

¹⁾ Bei dem Beitrag handelt es sich um die Fortführung von Überlegungen aus meiner Habilitationsschrift *Die politische Form der Globalisierung. Politische Institutionen und soziale Kräfte im internationalisierten Staat*, die an der Universität Kassel angenommen wurde und Anfang 2008 als Monographie erscheinen wird. Caren Kunze danke ich sehr herzlich für die Unterstützung bei den aufwendigen Literaturrecherchen, der JEP-Redaktion für hilfreiche Anmerkungen.

²⁾ vgl. zur Debatte etwa: CGG 1995; GL 1997; Mürle 1998; Hewson/Sinclair 1999; Brand et al. 2000; Holland-Cunz/Ruppert 2000; Mayntz 2000; Messner/Nuscheler 2003; Schwerpunkt von „Nord-Süd aktuell“ 2003; Sinclair 2003; Behrens 2005.

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1973): *Philosophische Terminologie*, Bd. 1. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2002): *Globalisierung der Unsicherheit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Baxi, Upendra (1996): 'Global Neighborhood' and the 'Universal Otherhood': Notes on the Report of the Commission on Global Governance. In: *Alternatives* 21, 525-549.
- Behrens, Maria (2004): *Global Governance*. In: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 103-124.
- Behrens, Maria (Hg., 2005): *Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Beisheim, Marianne/Brunnengräber, Achim (2003): *Zaubertrank „Global Governance“? Eine diskursanalytische Annäherung*. In: Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg.): *Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft*. Bonn: Dietz, 112-136.
- Bello, Walden (2005): *De-Globalisierung: Widerstand gegen die neue Weltordnung*. Hamburg: VSA.
- Benz, Arthur (2004a): *Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* In: Benz, Arthur (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 11-28.
- Benz, Arthur (Hg., 2004b): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bieling, Hans-Jürgen (2007): *Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Verstaatlichung – staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neo-gramscianischen IPÖ*. In: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos.
- Brand, Ulrich (2003): *Nach der Krise des Fordismus. Global Governance als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10 (1), 143-166.
- Brand, Ulrich (2007): *Die Internationalisierung des Staates als Rekonstitution von Hegemonie. Zur staatstheoretischen Erweiterung Gramscis*. In: Buckel, Sonja/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos.
- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter (2000): *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Brand, Ulrich/Scherrer, Christoph (2006): Global Governance. Beitrag für die Online-Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung. www.fes-online-akademie.de.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph/Wissen, Markus (2008): Contested Terrains. Conflicts about Genetic Resources and the Internationalisation of the State. London/ New York: Routledge.
- Brock, Lothar (2003): Verlassene Baustellen – Global Governance im Zeichen des Krieges. In: Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg.): Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz, 58-89.
- Brunnengräber, Achim (2003a): Global Public Goods – Global Public Bads. Wer definiert sie, wer schützt sie, wer stellt sie bereit? In: Brunnengräber, Achim (Hg.): Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Münster: Westfälisches Dampfboot, 26-38.
- Brunnengräber, Achim (Hg., 2003b): Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brunnengräber, Achim/Stock, Christian (1999): Global Governance. Ein neues Jahrhundertprojekt. In: Prokla 29 (3), 445-468.
- CGG, Commission on Global Governance (1995): Our global neighbourhood. Oxford: Oxford University Press.
- Conrad, Sebastian/Randeria, Shalini (2002): Geteilte Geschichte – Europa in einer postkolonialen Welt. In: Conrad, Sebastian/Randeria, Shalini (Hg.): Jenseits des Eurozentrismus. Frankfurt/M.: Campus, 9-49.
- Conzelmann, Thomas (2003): Auf der Suche nach einem Phänomen: Was bedeutet Good Governance in der europäischen Entwicklungspolitik? In: Nord-Süd aktuell 17 (3), 468-477.
- Cox, Robert W. (1997): An Alternative Approach to Multilateralism for the Twenty-first Century. In: Global Governance 3 (1), 103-116.
- Deutscher Bundestag, DB (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“. Berlin: MuK.
- Easton, David (1979): A Framework for Political Analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg., 2003): Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz.
- Görg, Christoph/ Wissen, Markus (2003): National dominierte globale Herrschaft. Zum Verhältnis von Uni- und Multilateralismus in der „Neuen Weltordnung“. In: Prokla 33 (4), 625-644.
- Gill, Stephen (2000): Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Münster: Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- GL, Gruppe von Lissabon (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit. München: Luchterhand.
- Grande, Edgar/Risse, Thomas (2000): Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7 (2), 235-266.

- Groom, A.J.R./Powell, Dominic (1994): From world politics to global governance – a theme in need of a focus. In: Groom, A. J. R./Light, Margot (Hg.): *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*. London/New York: Pinter Publishers, 81-90.
- Hein, Wolfgang (2003): Governance und gesellschaftliche Entwicklung. In: *Nord-Süd aktuell* 17 (3), 394-410.
- Held, David (2002): Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits. In: Held, David/McGrew, Anthony (Hg.): *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 305-324.
- Hewson, Martin/Sinclair, Timothy J. (1999): *Approaches to Global Governance Theory*. New York: Routledge.
- Hirsch, Joachim (2005): *Materialistische Staatstheorie: Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. Hamburg: VSA.
- Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hg., 2000): *Frauenpolitische Chancen globaler Politik*. Opladen: Leske und Budrich.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2003): Unravelling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. In: *American Political Science Review* 97 (2), 233-342.
- Hummel, Hartwig (2005): Global Governance als neue große Debatte. In: Behrens, Maria (Hg.): *Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg., 2003): *Europäische Integration*. Opladen: Leske und Budrich.
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kaul, Inge/Kocks, Alexander (2003): Globale öffentliche Güter. Zur Relevanz eines Begriffs. In: Brunnengräber, Achim (Hg.): *Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 39-56.
- Kaul, Inge/Grunberg, Isabell/Stern, Marc (1999): *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. Oxford: Oxford University Press.
- Klutsch, Christoph (2006): *American Empire. Die Bürde des reichen Mannes? Zur transnationalen Interessensidentität ‚neoliberal-imperialistischer‘ Herrschaftsmuster*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus (2002): *Regieren in Internationalen Institutionen*. Festschrift für Beate Kohler-Koch. Opladen: Leske und Budrich.
- Knodt, Michèle/Große-Hüttmann, Martin (2005): Der Multi-Level-Governance Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Maria (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 223-247.
- Kohler-Koch, Beate (Hg., 1998): *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Martens, Jens/Hain, Roland (2002): *Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?* Berlin: WEED.

- Mayer, Peter (1999): War der Krieg der NATO gegen Jugoslawien moralisch gerechtfertigt? Die Operation „allied force“ im Lichte der Lehre vom gerechten Krieg. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 (2), 287-322.
- Mayntz, Renate (2000): Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. MPIfG Working Paper 00/3. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/abstracts/dp00-3.html>, 20.10.2004.
- Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>, 18.11.2004.
- Messner, Dirk (2000): Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der „Ära des Globalismus“. In: Prokla 30 (1), 123-150.
- Messner, Dirk (2005): Global Governance: Globalisierung im 21. Jahrhundert gestalten. In: Behrens, Maria (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 27-54.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (2003): Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. In: INEF-Report 67. <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report67.pdf>, 1.3.2007.
- Münkler, Herfried (2002): Die neuen Kriege. Reinbek: Rowohlt.
- Mürle, Holger (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: INEF-Report 32. <http://inef.uni-due.de/page/documents/Report32.pdf>, 1.3.2007.
- Murphy, Craig N. (2000): Global Governance: poorly done and poorly understood. In: International Affairs 76 (4), 789-803.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (1995): Stichwort „Theorie“. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 1: Politische Theorien. München: DTB, 650-657.
- Nord-Süd aktuell 17 (3), 2003 (Schwerpunktheft „Governance“).
- Nuscheler, Franz (2000): Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept. In: Prokla 30 (1), 151-165.
- Raza, Werner (2005): Fairer Handel und Global Governance oder De-Globalisierung. Positionen der alter-mondialistischen Bewegung zur Zukunft des globalen Handelsregimes. In: Journal für Entwicklungspolitik XXI (4), 93-111.
- Reinicke, Wolfgang H. (1998): Global Public Policy. Governing without Government? Washington D.C.: Brookings Institution.
- Reinicke, Wolfgang H./Brenner, Thorsten/Witte, Jan Martin (2001): Global Public Policy: Globalisierung gestalten durch globale Politiknetzwerke. In: Oberreuther, Heinrich (Hg.): Global Denken. Mensch – Recht – Staat. Ein Dreiecksverhältnis der internationalen Politik im Umbruch. München: Olzog, 1-16.
- Ruf, Anja (2000): Kritische Anmerkungen zu Global Governance. In: Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hg.): Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Opladen: Leske und Budrich, 169-177.

- Ruppert, Uta (2000): Global Governance: Das Ende der Illusionen oder ein neues Ideal internationaler Frauenpolitik? In: Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hg.): Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Opladen: Leske und Budrich, 45-66.
- Ruppert, Uta (2003): Zwischen analytischen Chancen und politischen Ambivalenzen: Global Governance aus feministischer Sicht. In: Fues, Thomas/Hippler, Jochen (Hg.): Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Bonn: Dietz, 137-154.
- Sauer, Birgit (2001): Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte. Frankfurt/M./New York: Campus.
- SC, South Centre (1996): For a strong and democratic United Nations. A South perspective on UN reform. Genf: South Centre.
- Scherrer, Christoph (2003): Internationale Politische Ökonomie als Systemkritik. In: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 465-494.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos.
- Shaw, Martin (2000): Theory of the Global State. Globality as an Unfinished Revolution. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinclair, Timothy J. (Hg., 2003): Global Governance: Critical Concepts in Political Science. London/New York: Routledge.
- UNDP, United Nation Development Programme (1997): The Shrinking State: Governance and Human Development in Eastern Europe and the Commonwealth of the Independent States. New York: United Nations.
- von Braunmühl, Claudia/von Winterfeld, Uta (2003): Global Governance. Eine begriffliche Erkundung im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit, Globalisierung und Demokratie. Wuppertal Paper 135. http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WP135.pdf, 8.3.2007.
- WB, World Bank (1992): Governance and Development. Washington: World Bank.
- Weiss, Thomas G. (2000): Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. In: Third World Quarterly 21 (5), 795-814.
- Weller, Christoph (2003): Die Welt, der Diskurs und Global Governance. Zur Konstruktion eines hegemonialen Diskurses – eine Replik auf Ulrich Brand. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10 (2), 365-382.
- Wichterich, Christa (2000): Strategische Verschwisterung, multiple Feminismen und die Glokalisierung von Frauenbewegungen. In: Lenz, Ilse/Mae, Mickiko/Klose, Karin (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Opladen: Leske und Budrich, 251-280.
- Wolf, Klaus Dieter (2000): Die neue Staatsräson: zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates. Baden-Baden: Nomos.

- Wolf, Klaus Dieter/Hellmann, Gunther (2003): Die Zukunft der Internationalen Beziehungen in Deutschland. In: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, 577-604.
- Ziai, Aram (2003): Governance und Gouvernementalität. In: Nord-Süd aktuell 17 (3), 411-422.
- Ziai, Aram (2006): Zwischen Global Governance and Post-Development. Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Abstracts

Trotz der großen Bandbreite der Beiträge zu *Global Governance* lässt sich als ein Bedeutungskern herausdestillieren, dass es um staatliche Steuerungsfähigkeit in Zeiten der Globalisierung auf verschiedenen räumlichen Ebenen geht. Zunächst werden zentrale Elemente von *Global Governance* herausgearbeitet, um anschließend auf die potenzielle Bedeutung dieses Konzeptes als „interparadigmatischen Diskurs“ einzugehen. Mit dem Begriff können aus unterschiedlichen theoretischen Richtungen angesichts der konstatierten Transformationsprozesse Verständnisse von Politik und des Politischen entwickelt werden. Angesichts einiger Defizite wird in der Folge gefragt, ob (a) die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen ausreichend in den Blick kommen, (b) welche Rolle der Staat spielt und (c) wie die „relevanten“ und zu bearbeitenden Probleme in der Diskussion um *Global Governance* betrachtet werden. Inwieweit (d) *Global Governance* ein (europäisches) Gegenprojekt zur aktuellen US-Politik darstellt, ist genauso umstritten wie (e) die Rolle peripherer Länder in der aktuellen Transformation der Politik. Unterschiedliche Vorschläge gibt es schließlich (f) hinsichtlich der analytischen und strategischen Ausweitung des Begriffs *Global Governance*. Abschließend geht es um die bislang geringe Bedeutung von *Global Governance* in den emanzipatorischen Bewegungen für eine andere Globalisierung. Despite the large variety of contributions, a core meaning of the concept Global Governance is the steering capability of the state at different spatial levels in times of globalisation. At the beginning, the article condenses central elements of Global Governance and elaborates on its potential

significance as an “inter-paradigmatic discourse” for different approaches. It is argued that from different theoretical perspectives with the concept understandings of politics and the political can be developed against the background of the current transformation processes. Following this and in the light of some deficits of many approaches, it is asked, whether with the dominant use of the term Global Governance (a) societal developments are conceptualised adequately, (b) which role does the state, (c) how the “relevant” and to be solved problems are dealt with. It is contested (e) in what sense Global Governance does constitute a (European) counter-project to actual U.S. politics, (e) which role peripheral countries play in the process of Global Governance and, finally, (f) how the concept can be enhanced analytically and strategically. Finally it is asked why the term Global Governance has no significant meaning for the social movements for another globalisation.

Ulrich Brand
Universität Kassel
Fachgebiet Globalisierung & Politik
Nora-Platiel-Straße 1
34127 Kassel
ulibrand@uni-kassel.de

DANIELA COIMBRA DE SOUZA, ANDREAS NOVY
New Regions and New Modes of Regional Governance in
Central Europe and in Brazil

1. New regions and new modes of governance

Over the last years, profound changes in space and socioeconomic development have taken place. During Fordist regulation, the political and economic space coincided in the national power container: Regulation and accumulation had a national focus (Becker 2002; Lipietz 1998: 168). But, women and men make geography, not only history (Giddens 1988: 422) and space and territory are not immutable. Space is produced, and its production implies socioeconomic transformations (Lefebvre 1991). This article will investigate this relationship between emerging territorialities and new socioeconomic arrangements and its institutionalisation in modes of governance, the last seen as forms of coordination, conflict mediation and accommodation of interests (Jessop 2003).

Already in the 1980s, David Harvey investigated regional spaces which “hang together as some kind of structured coherence within a totality of productive forces and social relations” (Harvey 1985: 146) which might result in “islands of privilege within a sea of exploitation”, as “an efficiently organised regional economy [...] replete with adequate social and physical infrastructure, can be beneficial to most” (Harvey 1985: 151). Therefore, regional class alliances can be formed which are less unstable, if supported by the state. Later on he described the inherent tendency in capitalism to accommodate the tendency of overaccumulation by creating spatio-temporal fixes (Harvey 2004: 186), without elaborating a theory of the state and consistent concept of territorial power (Jessop 2004: 9). In advancing Harvey’s concept, Bob Jessop insists on the importance of extra-economic elements to reproduce capital and on the “political character of the capital relation”

(Jessop 2004: 13). This demands regulation and institutionalisation as an attempt to stabilize socioeconomic relations in a social fix, which is always spatially and temporarily concretised (Jessop 2002a: 48). The Keynesian National Welfare State elaborated in the 20th century was a spatio-temporal fix, which accommodated the interests of labour and capital at the national level. The neoliberal counterrevolution undermined this consensus and shifted power to capital (Harvey 2005). Borja and Castells (1997: 5) claim “that nation states are too small to control and direct the global flows of power, wealth and technology of the new system, and too big to represent the plurality of social interests and cultural identities of society, thus losing legitimacy both as representative institutions and as efficient organizations”. For them, the nation state as a power container is dismantled. Instead, following Jessop (2002b), a new Schumpeterian Post-National Workfare State with new territorialities and political institutionalisations has emerged, resulting in new spatio-temporal fixes. Swyngedouw (1997) has tried to capture these dynamics as “glocalization” which implies a host of institutional changes within the local and regional state apparatuses (Brenner et al. 2005). Local governments perceived their spatial and political borders as too limited to tackle new problems, like commuting and suburbanisation as well as locational competition and climatic changes. Additionally, these problems cannot be solved “through top-down state planning or market-mediated anarchy”, thus resulting in a “shift in the institutional centre of gravity (or institutional attractor) around which policy-makers choose among possible modes of co-ordination” (Jessop 2003: 101). Moulaert et al. (1988; 2002) and Harvey (1989) perceived early that these changes converged in an entrepreneurialist form of state and a new type of growth coalition, involving local chambers of commerce, local financiers, industrialists, property developers, etc., which produced a more intricate form of state, as the power to organize space derives from a whole complex of forces mobilized by diverse agents. Consequently, local governments seek new technologies of steering by implementing a new form of multi-scalar governance.

The key characteristic of the new discursive and organisational order is that the present socioeconomic structure is naturalised, contradictions and antagonism are harmonized (Jessop 2002a: 468f). Capitalist market societies are the sole possible world order, markets and private property natural institutions. Therefore, the new institutional arrangements of ‘governing’

give a greater role in policy-making, administration and implementation to private business and powerful segments of civil society.

The analysis presented in this paper is part of a broader effort undertaken in DEMOLOGOS, an EU-project organized by Frank Moulaert, to capture recent socioeconomic development by linking it to changes in the organisation of space. It tries to fill the analytical and political wasteland led by studies that exaggerate the focus on global and local dynamics by studying regional modes of governance as forms of spatio-temporal fixes, by a comparative investigation of growth alliances in two produced spaces: the newly emerging so-called Central European Region – “Centrope”, in the border region of four European countries: Austria, Hungary, Czech Republic and Slovakia, and the well established informal “Greater ABC Region”, formed by seven municipalities of the metropolitan area of São Paulo, in the south-eastern part of Brazil. In both regions, which do not coincide with formal political administrative units, local governments have launched projects trying to articulate different actors to face economic challenges through cooperation building.

2. Centrope: re-creating an old trans-national region

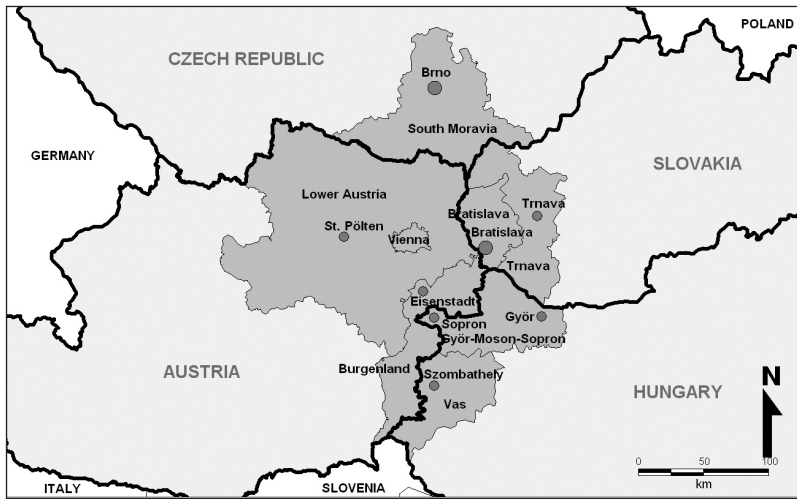
2.1 An emerging region

Central Europe is an intermediary region between Western and Eastern Europe with deep historical roots, though later the West became urban and industrialized, while the East remained rural and agrarian (Anderson 1980). It has been a cleavage of wealth for centuries. Within the Habsburg Empire these centre-periphery relations were found within the political-military unity of the Austro-Hungarian Empire. Austria ruled over the Western, Hungary over the Eastern part and their respective nations. After 1918 the region experimented with democratic, authoritarian and fascist regimes and after 1945, the East was disconnected from the West by the Iron Curtain, a border nearly identical to the border of the Carolin empire 1200 years ago (Szücs 1990: 13). This was only one more detour from the periphery back to the periphery (Berend 1996). After 1989, the fall of the Iron Curtain, attempts to cooperate with neighbours changed the geopolitical position of

Vienna from the most Eastern part of Western Europe to the historical position linking Eastern and Western Europe (Musil 2005).

In this concrete conjuncture, Viennese policy makers perceived the potential of institutionalising production and reproduction of capital in this geographical region. Local cooperation could create a regional class alliance of local cooperation to better compete internationally. This alliance has a material and a discursive dimension. The most important initiative to foster cooperation within the neighbouring countries as a discursive strategy was the invention of a transborder region. The Central European Region – “Centrope” is a region with six-and half million inhabitants covering the border area of Austria, Czech Republic, Slovakia, and Hungary. This geographical unit delimits a political project aiming at cross border regional development through the cooperation of 16 sub-national governments: the regional governments of Vienna, Lower Austria, Burgenland (Austria), South Moravia (Czech Republic), Bratislava, Trnava (Slovakia), Győr-Moson-Sopron and Vas (Hungary) and the cities of St. Pölten (Lower Austria), Eisenstadt (Burgenland), Brno (South Moravia), Bratislava, Trnava, Győr (Győr-Moson-Sopron), Sopron (Győr-Moson-Sopron), and Szombathely (Vas). In fact, it was a political initiative, incentivated by the EU-INTERREG-programme, that created Centrope, a name and a delimited territory, which did not exist before. As the 19th century invented nations (Hobsbawm 1990), the 21st century invents regions.

“Centrope is the lead project which develops a multilateral, binding and lasting cooperation framework for the collaboration of regions and municipalities, business enterprises and societal institutions in the Central European Region” (www.centrope.info). Launched at a meeting of local politicians in 2003 in the Austrian village of Kittsee, it aims at establishing a common region, to create an internationally attractive location and to communicate the future potential of the region to the public at large and to strengthen the social and entrepreneurial commitment to the region. All these efforts should contribute to “success in competition between European regions” (CENTROPE Consortium 2006). Fifty percent is financed by the European Union, in the framework of the Structural Fund INTERREG III-A, and 50% by the three Austrian Federal provinces of the region.



Map 1: The Centrope Region (Source: own elaboration)

2.2 Transborder governance

Efforts have been made by Austria, and more specifically by Vienna, since the early 1990s to establish co-operation with neighbours and “to maintain but also to extend its grown role as an attractive site for international co-operation and to position itself as a competence centre of European co-operation” (Stadt Wien 2004: 2). A previous, national attempt to cooperate was the association of governments of Vienna, Lower Austria and Burgenland in the so called “Vienna-Region”. It was a first initiative to create an interregional trademark for locational competition. Previous attempts of regional cooperation, like the Planungsgemeinschaft Ost and the Verkehrsverbund Ost aimed at coordinating public transport and planning. In 2000-02, seminars with participants from all four countries were financed by the City of Vienna. The cross-border project DIANE (Direct Investment Agency Net) was launched in 2002 by the three local development agencies of the “Vienna-Region” to build an international network of public development agencies. Official discourse asserts that this is “the return to a new normality”, as “only the political events of the 20th century that split this socially,

economically and culturally integrated region into a space divided by borders” (CENTROPE Consortium 2006: 5).

Local government in Vienna has created an exemplary local welfare state. After World War II, it was embedded in a nation-centred mode of regulation and an accommodation of the interests of labour and capital organized nationally and top down. This paternalist mode of governance was an economic success and led to the implementation of a nearly universal welfare regime (Novy/Hammer forthcoming). Nation-centred regulation came in crisis in Austria later than worldwide. Until the 1990s, Vienna stuck to a defensive Keynesianism (Becker/Novy 1999). With the strategic plan of 1995 (Stadt Wien 1995) that followed the one of Barcelona, Vienna adhered to the liberal mainstream and glocal policies to foster local competitiveness. The city was seen as the decisive nodal point in the world economy (Borja/Castells 1997) and the place to accommodate ecological, social and economic interests in a strategy of sustainability. But as its success or failure depends on the form of integration into the world, competitiveness becomes the *sine qua non* that determines all other political objectives. Vienna started to redefine itself. Instead of focussing on its role as capital city of the Austrian nation, it shifted emphasis to its function of becoming “an international finance and service centre”, turning itself into the “Gateway to the East” (Novy et al. 2001: 132). Administrative reforms towards New Public Management and the outsourcing of activities became the cornerstones of a strategy that aims at giving local government better capacity to respond quickly and flexibly to investors’ requests. Business agencies were created to implement new economic policy and large urban projects were executed by public–private partnerships. Planning became more open to the business sector and appealed to a public of “qualified” persons. It was a shift towards elite networks and business friendly policies. Vienna did not abandon, but adapted its paternalist, top-down approach.

The organisational form of Centrepe reflects the Viennese ideological shift towards entrepreneurialism and its commitment to cooperate with its eastern neighbours. The City of Vienna has a key role in the four organisational bodies involved in Centrepe: At the *Political Conferences* the heads of the sixteen local governments of Centrepe meet to elaborate overall strategies and political guidelines. So far there have been three conferences which all took place in Austria: Kittsee in 2003, St. Pölten in 2005 and Vienna

in 2006. The *Advisory Board* is a discussion forum composed of two representatives of each of the 16 local governments who are normally from the lower political or higher administrative level and is only a consulting body with no decision-making power. The *Steering Committee* is formed by the three Austrian states that co-fund the Centrope project. It is the decision making body, responsible for selecting those projects presented by the *Consortium* that receive financial support. The *Consortium* is the executive body, responsible for everyday implementation and “building the multilateral co-operation” by assisting the coordination of existing cross-border activities and the regional working groups, writing projects to be submitted to the Committee, selecting ideas, etc. Their main tasks are outsourced and executed by governmental agencies and collaborators. The main actors are the Vienna Business Agency (WWFF), Ecoplus from Lower Austria, WIBAG from Burgenland and Europaforum Wien, a formally non-governmental organisation, which is in charge of the secretariat and elaborates communication material from political declarations to the website and planning documents.

Centrope tries to tailor a lasting cooperation framework for governments, business and selected segments of civil society. Neither social movements nor trade unions participate. Furthermore, although Centrope covers four nations, funding and decision making-power and bodies for implementation are concentrated in Austria. Non-Austrian governmental partners complain about the lack of a common space for financial decision-making. One intended improvement is to foster complementary INTER-REG-projects under the organisational structure of Centrope, strengthening non-Austrian governments as projects leaders and co-financers.

While civil society has no access to decision making, its participation is supported in the working groups, the pilot projects or the Centrope Platform. The working groups focus on experts and discuss development themes, produce diagnoses and deliberate on strategies. The discussed themes are selected by the Consortium and the groups’ discussions are publicized by the Secretary. Moreover the experts are mostly working in local and regional governments. Although any local actor can suggest projects, the pilot projects are launched by the Consortium and depend on the Committee’s approval. The implementation, analogously to the working groups, involves mainly governments. The Platform counts in its majority on entrepreneurs

and other civil society participants, but it remains an information forum with no decision making or planning competences.

Official documents related to Centrope are differentiated according to two target groups, both types of documents sharing the characteristic of advertising folders: one aims at the population in general in order to “communicate the future potential of the region to the public at large” (Kittsee Declaration 2003; www.centrope.info). These documents stress cultural and employment/labour issues, thereby, constructing a regional identity. The second type of documents is directed towards investors and gives information concerning locational advantages of the region. It includes information on tax cuts for corporations and all kinds of governmental subsidies or services offered.

As shown, the main actors in Centrope come from government or outsourced public bodies. These are highly educated and cosmopolitan bureaucrats who become key opinion makers and organic intellectuals of regional integration. They form an increasingly internationalized elite network and elaborate their own “discourse of competence” (Chauí 2000), which incorporates and institutionalizes new, mainly liberal ideas and embeds it in everyday practices and common sense through documents and speeches that contain selected narratives.

3. ABC Region: revitalising an old industrial area

3.1 An old industrial region

The “ABC” is the industrial core of Brazilian’s metropolis São Paulo. Founded in 1554 by Jesuits, São Paulo remained a minor village until the coffee boom in the 19th century. From the turn of the 20th century onwards it became the industrial centre of Brazil, overtaking bureaucracy-centred Rio de Janeiro (Townroe/Keen 1984; Storper 1984). In the 1950s, a corporate pact was sealed that attracted multinational investors, especially the automotive industry. Ford, Volkswagen and other leading multinationals chose the periphery of São Paulo as production sites. The region composed of the cities of Santo André, São Bernardo and São Caetano became known as the ABC. Today it has approximately 2.5 million inhabitants and congregates

seven municipalities: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Diadema, Ribeirão Pires and Rio Grande da Serra.



Map 2: The Metropolitan Area of São Paulo. City of São Paulo and the ABC Region in darker colours (Source: own elaboration)

The strong regional identity is due to the common industrialization process fostered in the 1950s by the federal government. The ABC region is in a privileged logistical position, as it connects the city of São Paulo and the port of Santos. Therefore, it received massive incentives and subsidies to develop industries, mainly automobile, metallurgical, and later on, petrochemical industries (Scott 1999; Sacramento 2002). The automobile industry gave a special sense of identity to regional actors, who are proud of having a “manufacturing culture” (Cocco 2001). Since the 1970s, the workers organized and started to identify themselves with the region. New actors entered the public arena (Sader 1988). At the end of the 1970s, still during military dictatorship, a vigorous workers’ movement organised three huge strikes for higher salaries, human rights and democracy that became known all over the country and the reference for the creation of a proper party of the workers,

the PT (Partido dos Trabalhadores/ Workers' Party), which main leader was the present Brazilian president Luis Inácio Lula da Silva.

The dynamics of world capitalism permitted that the ABC became the centre of an import-substitution model of national development in the 1950s and turned the ABC into one of the most prosperous parts of peripheral capitalism in Brazil. This successful spatial fix of a highly concentrated industrial growth pole of metallurgy and automotive industry became a historical legacy after the end of the economic miracle in 1973. The crisis of the nation-centred mode of development in Brazil had its first local expression in the revolts in the ABC, the most Fordist region (Novy 2001: 250). De-industrialisation affected the ABC more severely than others. The worldwide restructuring led to plant closure, layoffs and wage cuts (Klink 2001). The ABC Region, although a peripheral and cheap location world-wide, became victim of increased international competition and the decentralisation of industrial locations within Brazil. During the 1990s, the federal government supported the "fiscal war" between regions to attract plants. This was to the detriment of the ABC Region, whose image was linked to "high wages, combative labour unions, spatial shortage, elevated and increasing prices of land, and lack of governmental incentives that would have increased the production cost of the regional enterprises" (Jacobi 2000). This resulted, in a regional unemployment rate higher than the metropolitan average. Between 1991 and 2001, more than 120,000 industrial jobs were extinguished; and car factories had a reduction of more than 30% of its work-force (Pamplona 2001; Conceição 2001). In addition, the regional income has fallen as well as the governmental revenue.

Beyond the regional economic specificities, the region also stands out for an environmental peculiarity represented by the watershed protection area that covers 56% of the total regional territory in six of the seven cities. Such a huge water reservoir demands integrated environmental policies and is the source of common problems such as land restrictions, since the area cannot be used for housing or business. However, the area is illegally occupied by socially excluded groups notably those expelled from São Paulo's new urbanization projects (Fix 2001).

3.2 Local corporatism

The “ABC Region” does not define itself as a proper project: it represents basically a set of articulated institutions for regional development built in particular geographical, social, economical and political conditions.

The regional repercussion of the crisis of Fordism convinced key regional actors of the necessity to cooperate in order to enhance their international competitiveness. This typical *glocal* dynamic resulted in the stepwise formation of a regional governance system. *The Inter-municipal Consortium of the Greater ABC Region* is the association of the seven local governments. Its “Board of Mayors”, which meets every month to discuss common issues and projects, represents the decision-making level. Created in 1991 to solve a common environmental problem, it has been increasingly concerned with economic development issues (Daniel/Somekh 2001). It is financed by the cities, proportionally to their revenue. Its workforce is partly an established bureaucracy hired by the Consortium and partly collaborators of municipalities. In a moment of paralysis of the Consortium, civil society organized itself. In 1994, regional media, business associations, labour unions and other civil society organisations were assembled in the so called “Citizenship Forum” to accomplish a broader legislative representation of the ABC Region at the state and federal level, as they believed that their representation was below their economic importance (Abrucio/Soares 2001: 165). The launching of the *Regional Chamber*, in 1997, was a key moment in the regional cooperation between state and civil society, as governments of two levels, business associations, labour unions, NGOs and plenty of regional actors gathered in meetings and working groups.

The Regional Chamber was inaugurated in 1997, which coincided with a revival of the Consortium. It is a non-officially constituted discussion forum that gathers government representatives from the local and the state level, private actors mostly from regional business associations, labour unions and regional NGOs, notably those referring to environmental issues. It has no physical location or exclusive staff: its secretary tasks are performed mainly by the Consortium. One of the Chamber’s main objectives was to coordinate regional planning. The final document, which was almost exclusively written by city governmental actors in 1999, focused mostly on regional economic development matters. The content of the planning document published in 1999 was extremely similar to a regional declaration of 1997:

“The Great ABC Letter” which contains the regional vision and strategies. Even with no formal planning mechanism, 1997 was a successful period for regional planning, as traditionally absent actors, like state government and automobile industry, were participating (Coimbra de Souza 2003).

The *Regional Economic Development Agency*, founded in 1998, implements regional projects. Aiming to consolidate the participation of business in the regional governance system, it was agreed that the agency would formally be a private entity with 51% of the seats for the private actors (regional business associations and labour unions, universities and some NGO’s), and the other 49% to the Consortium. Contributions for budget and projects should follow the same proportionality. Although being legally organized as a private organisation, the Agency has worked mainly as a governmental agency, given the low participation of private actors in meetings (and thus in planning), projects and financing. Most business associations do not pay their monthly contributions and refuse to give additional resources to projects.

Regional discourse was strongly influenced by non-public actors, notably business associations and labour unions. Furthermore, international organic intellectuals, e.g. planners from Barcelona, have had a huge influence on the construction of ABC’s discourse in shaping the “Letter” and their liberal discourse was “interiorized” by local actors. Although private and civil society actors have formal means of participation and important functions in the regional planning institutions, the Consortium has always played a major role: the “mayors put their personal efforts and a huge number of municipal managers participate in the working groups” (Daniel 1997).

The strong regional media had a significant role in the construction of the regional identity. The regional newspaper “The ABC Diary” and the magazine “Free Market” largely influence the formation of a common sense that aims at identifying the interests of local business with those of the whole local economy and society. Their editors have free access to most of the regional leaders. Local governments, however, have been from the political left – the majority belonging to the Workers’ Party (PT). Therefore, media, which is broadly connected to local capital, has enhanced the conflicts with local governments. The latter, however, has avoided confrontation aiming at consensus building and co-operation within the regional Chamber and Agency.

The regional governance system sharply lost vigour after 2002. One reason was the murder of the most active and reputable local leader, Santo André's Mayor Celso Daniel. The other reason was the victory of Lula and the PT in the general elections. Many local politicians have been personally or politically linked to Lula and his closest confidants. Therefore, interests and strategic outlook shifted from the local to the national level. Many politicians and labour union leaders from the ABC became federal deputies, ministers or entered federal bureaucracy. They assumed that the space of manoeuvre is larger at the national than at the local level.

4. Centrope and ABC Region: building regions for capital?

The two cases are attempts to create at the same time a region and a mode of governance. They are spatial as well as political innovations. This final section will analyse the potential of these new regional arrangements by comparing them to the national Fordist institutionalisation as a spatio-temporal fix of an institutionalised class compromise, which delimit the main spatial and temporal boundaries within which structural coherence is secured. While Harvey insists on the expansionary, often imperialist, dynamic inherent in fixing a compromise (Harvey 1985: 157ff.), Jessop stresses the possibility of coherence achieved via spatially and temporarily fixed modes of regulation (Jessop 2002b: 49). For both, however, successful regional class alliances assure structural coherence by externalising the cost beyond its boundaries and marginalizing, excluding and oppressing some classes, class fractions, social categories or social forces located inside these spatio-temporal boundaries. The Fordist fix was based on a national compromise between labour and capital, although excluding migrants and women and transferring ecological problems to the future and externalising social problems to the periphery. But it was based on a balance of power, as the "exit option" of capital was severely limited due to capital control (Hirschman 1958). Moreover it was based on a territory with universally valid rules and public law. Therefore, it achieved a decade-long stability that was only dismantled by neoliberalism.

Built upon the ruins of the Fordist fix, a new compromise emerged which is based on powerful actors and excludes whole fractions of society. It

characterises the new *glocal* mode of governance, which builds institutions at the local as well as the global level (cf. Leubolt and Brand in this volume). This refers to a form of territorialisation which is flexible, but fragile as well as to a mode of governance which is not consensual, but elitist and hardly contested. In this sense, Centrope and ABC raise doubts about the sustainability of regional modes of governance.

4.1 New regions?

Centrope and the ABC are regions with no constitutional status, but a long history. In the federal structure of Brazil, the ABC is in between the local and the state level, a sub-part of the metropolitan region of São Paulo. Centrope articulates local and state governments, two federal units, in a supra-regional territory. Czech Republic, Hungary and Slovakia are unitary states, which implemented decentralisation recently during adhesion to EU. In its totality, Centrope is a trans-border and trans-national region as well as a top-down initiative of public policy. ABC was created from the bottom up, which only later on became a region of policy making. Both regions have not only strong historical roots, but are increasingly becoming meaningful territories for living and working as well, although this dynamic is much more limited in Centrope than in ABC. They condense relations of production and reproduction, regulation and accumulation and institutionalize socioeconomic relations, a prerequisite for a regional spatio-temporal fix and a requirement of the hegemonic bloc which stabilizes it. Therefore, the regional level is becoming more suited to the challenges of socio-spatial restructuring than the local.

In both regions, new compromises are emerging in the form of new alliances in spatial and temporal boundaries. Business associations and local governments have been the main movers who aimed at attracting and satisfying capital. In Austria, the centralized structure of national corporatism has been weakened to the detriment of labour. Even in Vienna, governed by social democracy, trade unions have not been incorporated in the emerging institutions and planning procedures of Centrope. The main agents of the growth alliance are capital and the state: the former the leader, the latter the follower. First, Western-Austrian local capital successfully reoriented itself to the East after 1989, thereby enlarging the economic space beyond the national borders (Musil 2005). Austria has been able to turn its historically ne-

gative balance of direct foreign investment (FDI), due to huge active FDI in Central and Eastern Europe. From the 370.500 employees in Austrian firms abroad, 266.200 work in Central and Eastern Europe (Österreichische Nationalbank 2006). While capital started to explore opportunities soon after 1989, the state picked up the initiative later on. The City of Vienna started with a proper secretary for foreign affairs, but only more than ten years later, tried to supply a regulatory and organisational framework for this evolving transborder space of accumulation. In the ABC Region, a local tripartite alliance of state, capital and labour has striven for a class compromise in a country where labour had no independence, being always subordinated to the Ministry of Labour. Capital, however, did participate only reluctantly in this corporatist co-operation system and insisted on its exit-options. Labour unions although included had weak voice and did surrender to most of the threats of capital.

The dominant mode of governance in both regions is liberal and looks for flexible and multi-scalar solutions to coordinate a space of accumulation based on cross-border linkages. It looks for mechanism to commit local firms to the region. The pursued mechanisms are concessions to capital in diverse forms: subsidies, information, organisational support, legal changes in taxation and procedures. Large firms and banks accept the dialogue with public bodies, without abdicating to create their proper organisations. Raiffeisen, an Austrian bank, promotes its own website www.centrope.at and activities on Centrope, parallel to the governmental attempts. Multinationals in Brazil subordinate their branch plants to overall restructuring targets, independent of any regional governance or dialogue. At the regional level, business is stimulated to get involved and participates if short-term interests are at stake, for example getting support structures or influencing planning decision. But investors are not formally represented in Centrope. ABC's most important industry, the automotive, is traditionally absent in regional discussion. Although the emerging modes of governance are cross-border co-operation systems to strengthen entrepreneurial commitment to the region by creating institutional arrangements favourable for corporate investment, a long-lasting articulation of public and private actors has not yet been achieved.

The new class compromise accepts the basic asymmetry in power relations that result from the possibility of capital to exit. This is the crucial

difference to the territorial compromise during the Keynesian welfare state. Local politics and labour are place-bound and political bargaining refers to the regulation of place. Large enterprises can choose between “voice” and “exit” and they use their power deliberately. They participate regionally to improve profitability of their investments and threaten to leave the region if the environment is not sufficiently suitable. The way Volkswagen dealt with the strike in São Bernardo in 2006 is a vivid example. The company threatened to leave the region if the workers do not agree with dismissing 3600 employees, almost one third of total at the local plant. Even with pressure from the federal government through deferral of a loan from the public National Bank, the giant car producer did not take back its menaces and had fully succeeded in its attempts. The struggle over the privatisation of the Bratislava airport is another example: Austrian capital convinced the Slovakian government to cooperate in transforming the Bratislava airport into a subsidiary of the Vienna airport. Privatisation was promoted by using incentives and threats. The newly elected Slovakian Central Government, however, wanted to stop privatisation which resulted in huge protests of Austrian and local Slovakian key actors.

Thus, the spatio-temporal fix which regional governance currently aims at is much more fragile than during nation-centred regulation. The key problem is that the nation-centred spatial fix was based on the rule of law and a public law binding for private actors. New modes of governance are based on private law, even if the state participates and provides financing. The common interest coincides with short-term business interests: what is good for business is good for the region. This unilateralism, however, fosters a short-term perspective and inhibits stability. This imbalance of power between capital, state and labour is more severe at the periphery. To start with, Raiffeisen, as an Austrian corporation, is much more committed to the region and the project than Volkswagen in Brazil where it applies a cost-cutting strategy more easily than at home. In general, corporations do not seem to commit themselves to local job creation. But they are more reluctant overseas than at home.

Furthermore, project financing is precarious in the ABC, while it does not yet limit activities in Centrope. The latter is deliberately supported by European Union through its Structural Funds and its eligible criteria for grants, which foster trans-border regions, for instance the “Euroregions”

(Bundeskanzleramt 2003). It is, thus, a top down initiative in a broader European governance tradition. The ABC Region, on the other hand, is much smaller and counts with no external funding. Unequal development continues shaping the concrete form of institutional arrangements.

4.2 New mode of governance?

The general idea about governance is that government as a mode of governing from above is substituted by governance as a more network-oriented and inclusive form of governing (Jessop 1997; Rhodes 1997). While the old-fashioned mode is described as bureaucratic, hierarchical and mechanistic, the new one is seen as flexible, multi-scalar, open and relational, more in line with biological metaphors. It implies that the new mode of governance is natural and universally applied, homogenizing institutional arrangements in a worldwide trend towards isomorphism in governance. However, the actually existing modes of governance can only be grasped by context-specific analyses. The particularities of our case studies do not support this simplistic understanding.

First and foremost, the leading role of government is striking in both cases. Institution building consisted in the creation of public development agencies or the empowerment of existing ones, instead of a liberal minimal state. These new public institutions conduct capital-friendly state interventions and steering. The leading role of government is indirect as regional development projects are implemented by outsourced public or quasi-public agencies. Funding is mainly public as well.

Second, Jessop (2002b) describes the development of a “Schumpeterian Post-National Workfare State”. The new mode of governance has strong Schumpeterian traces, as he describes development as a process of creative destruction that is based on innovation and entrepreneurship (Schumpeter 1947: Chapter 7; Schumpeter 1931). But innovation is realized by leadership (*Führerschaft*) (Schumpeter 1947: 124ff.), a highly problematic concept in Austrian history. New possibilities are realized by a strong leader who can alone impose his or her will. Hierarchical and authoritarian institutions, like firms and executive bodies, facilitate his or her innovative agency. Therefore, Schumpeterian traces in current modes of governance refer not only to innovation, entrepreneurship but as well to authoritarianism. The latter is fostered by the discourse of competitiveness, which aims at establishing

a new institutional framework at all levels with an elitist and authoritarian trait. Competitiveness as an overall target of regional governance parts from the assumption that addressing capital demands is the necessary condition for regional prosperity. This discourse is reinforced by governmental agencies via meetings, planning and advertising documents, conversations with other governmental spheres and with entrepreneurs (Sum 2005). The discourse of competitiveness emphasises innovation and entrepreneurship, without problematizing its authoritarian connotations. Firms as generators of wealth and employment are seen as the key actors, their participation in regional institutions, in planning and dialogue, being celebrated and their demands tending to be promptly accepted. Therefore, access of interest groups that might oppose the pre-defined strategy is limited. Countervailing power, a key element of traditional liberal political thinking, is considered obstructive. The state assumes the responsibility to create an environment favourable for enterprises by outflanking other interests – ecology, justice or democracy. Socio-ecological problems, e.g. environment and poverty, have not even been tackled by the studied regional governance institutions. Diverging conceptions of regional development are considered as obstructive, although even the economic viability of the concept of competitiveness has been questioned (Jäger 2006).

Third, the new mode of governance is a threat to democracy and public planning, which has historically been organized in territories. Popular sovereignty and local self-administration need a delimited territory (Lipietz 1998: 181). But socioeconomic relations tend to transcend boundaries and the new forms of governance strengthen the multi-scalar and network dimension of socioeconomic and political relations. Therefore, they lead not only to a hollowing-out of the nation state, but of democratic decision making as well. Local and regional legislators can participate, though they have no competence for defining or implementing strategies. The same is true for civil society other than business interests: it has voice in limited domains, but it has no vote. Involved in both governance systems are the heads of local (and regional) governments and managers of public or public-private development agencies. The concentration of power and access to decision making and resources in public bodies that are neither accountable nor transparent for parliamentary control or for civil society facilitates the private lobbying of dominant private actors.

The dominant solution to complexity and the need for innovative solutions tends to be elitist and authoritarian and the new compromise – as shown in the cases – tends to exclude social forces except large enterprises and a coalition of willing governments. Workers, however, are excluded in Centrepe and powerless in ABC. Contrary to the Fordist spatio-temporal fix, the fix of the new mode of governance does not count on a sovereign State with power to control financial and legal issues and, moreover, the stability of a class compromise that binds capital to the region. The challenge, Centrepe and ABC pose for emancipatory politics is to find accumulation strategies and organisational forms suitable to the relational space of socio-economics and the network society. A new and democratic spatio-temporal fix cannot be achieved without modifying and amplifying the composition of regional alliances, thereby, sharing the burden of socioeconomic crisis (Harvey 1985: 157)

Alternative socioeconomic development has to overcome the dualism of a closed democratic power container like a nation state versus a flexible, but non-democratic and elitist articulation of multi-scalar spaces. Democracy is no static situation, but an ongoing process (Beigewum 2003). Democratisation means continuous experimentation with forms of opening access to all parts of the population, especially those at its margin. This is the core of popular sovereignty: What concerns all has to be decided by all. Including common deliberation about the objectives of development presupposes accountable and transparent public institutions, beyond bureaucratic government and the parliament (Hirst 2000). Subsequently, dialogue and democratic decision-making can include the people in a process of socioeconomic democratisation. This should become the *leitmotif* of re-shaping history and geography.

References

- Abrucio, Fernando Luiz/Soares, Márcia (2001): Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC, Série Pesquisas n° 24. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Anderson, Perry (1980): Lineages of the Absolutist State. London: Verso Editions.
- Bundeskanzleramt (2003): EUREGIOs und ähnliche Regional-Kooperationen in Österreich. http://www.bundeskanzleramt.at/2004/6/3/Euregio_Kurzprofile.pdf, 17.3.2007.

- Becker, Joachim (2002): *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Marburg: Metropolis.
- Becker, Joachim/Novy, Andreas (1999): *Divergence and Convergence of National and Local Regulation: the Case of Austria and Vienna*. In: *European Urban and Regional Studies* 6 (2), 127-143.
- Beigewum (Hg., 2003): *Demokratisierung der Wirtschaftspolitik. Kurswechsel 1/2003*. Vienna: Beigewum.
- Berend, Iván T. (1996): *Central and Eastern Europe, 1944-1993. Detour from the periphery to the periphery*, Cambridge Studies in Modern Economic History. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borja, Jordi/Castells, Manuel (1997): *Local and Global. The Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan Publications.
- Brenner, Neil/Peck, Jamie/Theodore, Nik (2005): *Neoliberal urbanism: cities and the rules of markets*. Paper of the DEMOLOGOS EU – FP 6 Project. <http://demologos.ncl.ac.uk>, 5.6.2006.
- CENTROPE Consortium (ed., 2006): *We grow together – Together we grow: Centrope Vision 2015*. Published by the Federal Provinces of Lower Austria, Burgenland and Vienna. http://www.europaforum.or.at/data/media/med_binary/original/1144306303.pdf, 17.3.2007.
- Chauí, Marilena (2000): *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Ed. Cortez.
- Cocco, Giuseppe (2001): *A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a agenda regional e a ação territorial*. Rio de Janeiro: UN-HABITAT.
- Coimbra de Souza, Daniela (2003): *Avanços e Dilemas da Experiência Regional Brasileira: o caso da Agência de Desenvolvimento do Grande ABC*. Master thesis presented at the Getúlio Vargas Foundation.
- Conceição, Jefferson José (2001): *Fábricas do ABC no olho do furacão*. Master thesis presented at the IMES – Centro Universitário de São Caetano do Sul.
- Daniel, Celso (1997): *A Câmara Regional do Grande ABC: Desenvolvimento Econômico com Participação da Sociedade*.
- Daniel, Celso/Somekh, Nadia (2001): *Gestão Compartilhada, limites e possibilidades: a experiência do Grande ABC*. In: *Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (ed.): Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: CEPAM, 159-170.
- Fix, Mariana (2001): *Parceiros da Exclusão. Duas histórias da construção de uma 'nova cidade' em São Paulo: Faria Lima e Água Espirada*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Giddens, Anthony (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft*. Frankfurt/M: Campus.
- Harvey, David (1985): *The Geopolitics of Capitalism*. In: Gregory, Derek/Urry, John (eds.): *Social Relations and Spatial Structures*. Macmillan: London, 128-163.
- Harvey, David (1989): *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late capitalism*. In: *Geografiska Annaler B*, 71 (1), 3-17.

- Harvey, David (2004). Die Geographie des „neuen“ Imperialismus: Akkumulation durch Enteignung. In: Zeller, Christian (ed.): Die Globale Enteignungsökonomie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 183-216.
- Harvey, David (2005): A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale.
- Hirst, Paul (2000): Democracy and Governance. In: Pierre, Jon (ed.): Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 13-35.
- Hobsbawm, Eric (1990): Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Jacobi, Pedro (2000): A experiência da Câmara Regional do Grande ABC. In: Gestão Pública e Cidadania (ed.): Alianças na Redução da Pobreza – realidades e desafios. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/World Bank.
- Jäger, Johannes (2006): Globaler Standortwettbewerb: Realität oder Diskurs? In: AT-TAC (ed.): Zwischen Konkurrenz und Kooperation. Analysen und Alternativen zum Standortwettbewerb. Wien: Mandelbaum, 33-43.
- Jessop, Bob (1997): A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance. In: Lauria, Mickey (ed.): Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy. London: Sage.
- Jessop, Bob (2002a): Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. In: Antipode 34 (3), 452-472.
- Jessop, Bob (2002b): The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2003): Governance and meta-governance. On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. In: Bang, Henrik P. (ed.): Governance as social and political communication. Manchester: Manchester University Press, 101-116.
- Jessop, Bob (2004): Spatial Fixes, Temporal Fixes, and Spatio-Temporal Fixes. Published by the Department of Sociology, University of Lancaster. <http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/jessop-spatio-temporal-fixes.pdf>, 17.3.2007.
- Klink, Jeroen J (2001): A cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A.
- Lefebvre, Henri (1991): The Production of Space. Cambridge: Oxford.
- Lipietz, Alain (1998): Nach dem Ende des „Goldenen Zeitalters“. Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften. Berlin/Hamburg: Argument Verlag.
- Moulaert, Frank/Swyngedouw, Erik/Wilson, Patricia (1988): The Geography of Fordist and Post-Fordist Accumulation and Regulation. In: Papers of the Regional Science Association 64, 11-23.

- Moulaert, Frank/Swyngedouw, Erik/Rodriguez, Arantxa (eds., 2002): *The Globalized City. Economic restructuring and social polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Musil, Robert (2005): *Wien in der internationalen Städtehierarchie: von der West-Ost-Drehscheibe zur Global City?* In: *Mittelungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft* (147), 161-181.
- Novy, Andreas (2001): *Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes*. Wien: Promedia.
- Novy, Andreas/Hammer, Elisabeth (2007): *Radical innovation in the era of liberal governance. The case of Vienna*. In: *European Urban and Regional Studies* (forthcoming).
- Novy, Andreas/Redak, Vanessa/Jäger, Johannes/Hamedinger, Alexander (2001): *The End of Red Vienna: Recent Ruptures and Continuities in Urban Governance*. In: *European Urban and Regional Studies* 8 (2), 131-144.
- Österreichischer Nationalbank (2006): *Direktinvestitionen 2004. Österreichische Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Österreich. Stand per Ende 2004*. In: *Sonderheft Statistiken*. Wien: ÖNB.
- Pamplona, João B. (2001): *Mitos e fatos da 'desindustrialização' do ABC*. In: *Jornal Gazeta Mercantil*, 2.5.2001, A3.
- Rhodes, Rod A.W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sacramento, José Carlos (2002): *Política e Reconstrução Regional: a experiência do Grande ABC*. Catholic University PUC-SP, São Paulo.
- Sader, Eder (1988): *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-80*. São Paulo: Paz e Terra.
- Schumpeter, Joseph (1931): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmervergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*. München/Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 3rd edition.
- Schumpeter, Joseph (1947): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York and London: Harper & Brothers Publishers.
- Scott, Allen (1999): *Revitalização industrial nos municípios do ABC*. Santo André: IADB – Inter-American Development Bank.
- Stadt Wien (1995): *Strategieplan für Wien. Wien 2000 Zukunft findet Stadt*. Wien: Magistrats-Abteilung 18, Stadtplanung, Werkstattbericht 32.
- Stadt Wien (2004): *A glance on INTERREG. Competence from Vienna for Europe*. Wien: Magistrats-Abteilung 27, EU Strategy and Economic Development.
- Storper, Michael (1984): *Who benefits from Industrial Decentralization?* In: *Regional Studies* 18 (2), 143-164.
- Sum, Ngai-Ling (2005): *Towards a Cultural Political Economy: Discourses, Material Power and (Counter-) Hegemony*. Paper of the DEMOLOGOS EU – FP 6 Project. <http://demologos.ncl.ac.uk>, 5.6.2006.

- Swyngedouw, Erik (1997): Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. In: Cox, Kevin R. (ed.): Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local. New York: Guilford, 137-166.
- Szücs, Jenö (1990): Die drei historischen Regionen Europas. Frankfurt/M: Verlag Neue Kritik.
- Townroe, Peter M./Keen, David (1984): Polarization Reversal in the State of São Paulo, Brazil. In: Regional Studies 18 (1), 45-54.

Abstracts

The paper analyses regional modes of governance by conducting a comparative investigation of growth alliances in two regions: the newly emerging so-called Central European Region - "Centropole", in the border region of four nations: Austria, Hungary, Czech Republic and Slovakia, and the well established "Greater ABC Region", formed by seven municipalities of the metropolitan area of São Paulo, in the south-eastern part of Brazil. The analyses of both modes of governance will show how these territories are socially produced, therefore not coinciding with existing political or administrative units. The comparative analysis focuses on forms of spatio-temporal fixes, comparing the regional institutionalised class compromises in terms of participation and exit options of capital and state. It aims at a better understanding of the peculiarities of these new modes of governance.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich im Rahmen einer vergleichenden Analyse von Wachstumspakten in zwei neu formierten Regionen mit *Regional Governance*: die so genannte Central European Region – *Centropole* in der Grenzregion von Österreich, Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei – sowie die schon länger etablierte *ABC Region*, die aus sieben Gemeinden im Großraum São Paulos im Südwesten Brasiliens besteht. Die Analyse der *Governance*-Strukturen zeigt den Prozess der Produktion von zwei Territorien, die nicht mit formellen administrativen Einheiten identisch sind. Die vergleichende Analyse konzentriert sich auf die Institutionalisierung regionaler Klassenkompromisse im Rahmen von Partizipation und Exit-Optionen für Kapital und Staat. Ziel der Analyse ist die

Diskussion der Fragen, ob es eine neue Art der *Governance* gibt und ob die Produktion von Raum die regionale Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Kapitals impliziert.

Daniela Coimbra de Souza
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Regional- und Umweltwirtschaft
Nordbergstraße 15/ Kern B/ 4. Stock
A-1090 Wien
danicoimbra@gmail.br

Andreas Novy
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Regional- und Umweltwirtschaft
Nordbergstraße 15/ Kern B/ 4. Stock
A-1090 Wien
andreas.novy@wu-wien.ac.at

CHIARA TORNAGHI

Implementing the Urban Italia Regeneration Programme in Cinisello Balsamo (Milan)

Change and Continuity in the Pattern of Local Governance

1. Introduction

Within this Special Issue focusing on governance changes in a multi-scale perspective, this last essay will contribute with empirical observations on a multi-level and multi-sectoral territorial policy for neighbourhood regeneration: the Urban Italia programme in Cinisello Balsamo, Italy.

Within the debate on the contemporary shift from well structured government dynamics towards more indefinite and participatory governance practices, this article will contribute with observations taken at the lower level of the government hierarchy: the local administration. Its main goal is to question the adoption of the communitarian policy model, often advocating it as institutional learning, and to list a number of issues that, according to the local structure of opportunities and constraints during the implementation phase of the programme, enable or prevent the effectiveness and success of an integrated and participatory urban policy model.

The case-study analysis presented here, drawing from a vast amount of empirical material collected over ten months of full-time participatory observation, will be organised around three main sections. Firstly, we will start with the description of the structural elements and dynamics shaping the town context: the storytelling will be made explicit from the beginning historical processes, recent development trends and fields of conflict.

After this overview, a brief recognition of the theoretical debate related to the specific field of the urban policy under analysis – the construction of public space and its recognition as social need - will be presented. In this

second section of the paper the Urban Italia regeneration scheme will be contextualised within the post-Fordist development policies.

A third and final section of the paper will describe the structure-agency dynamics within the case-study during the implementation phase: it will shed light on the variables conditioning the social construction of a public space and will evaluate the role of citizens' participation in balancing market and pro-consuming public space transformation in contemporary urban contexts. Governance innovation and continuities will be highlighted here and concluding remarks on structural and conjunctural elements will be listed and discussed.

2. Cinisello Balsamo in the post-Fordist transition

Cinisello Balsamo is a town of eighty thousand inhabitants in the northern urban fringe of Milan. Until a few years ago this area has been nationally labelled (and stigmatized, in a way) as the “Italian Stalingrad”: the high concentration of heavy industries and blue collar workers in Cinisello Balsamo and its neighbouring towns - a sub-region home of the famous Breda, Pirelli, Magneti-Marelli and Falck heavy factories, to name but a few – corresponded to a strong contractual power of worker unions and co-operative housing builders, and to a tradition of radical left-wing government.

Within this sub-area the town has especially had the role of being a sort of “dormitory” for the thousand immigrants from the south looking for new employment opportunities, during the “glorious thirty” years of the Fordist era. Massive migration flows have seriously challenged the ability of the city to host the newcomers. Emergency situations saw whole families sleeping in building's cellars and attics, and the urgency for building new houses pushed towards new organisational answers. Between 1951 and 1971, through intense individual and especially co-operative self-building actions, Cinisello grew at a very fast rate without any city planning and disregard for the minimum standard level of green, services and public spaces fixed by the law. The results are visible in a skyline with an extraordinary mix of tower blocks, cheap single-family houses and industrial buildings, with a very poor environmental quality.

Since the dawn of the Fordist crisis the town has been experiencing a deep transformation in the economic and social spheres. The strategic location at the intersect of the main transport infrastructures and the strong working culture has favoured a clear conversion of the city's industrial vocation towards large-scale retail services and to the new technologies development sector. Contemporarily, the flows of population from the city of Milan, in search of cheaper housing estates, slowly diversified the traditional population, raised its average socio-economic status while increasing the gap between the highest and the lowest. As a consequence of its new economic role and social composition, the traditional stigma of dormitory-periphery was broadly perceived as inapt, while the existing landscape of unused industrial heritage were a constant reminder of "a Past" that older as well as new inhabitants wanted to forget. The recent turn to challenge the town's identity have been collectively sustained and perceived as a primary objective.

Notwithstanding a common agreement on the will of changing urban identity and promoting new economic activities, old inhabitants, newcomers, traditional economic actors and political leaders disagreed on the priority to be faced – for example, the improvement of the built environment, the enhancement of public services or the construction of cultural facilities. In a regime of a progressively shrinking State funding transfers, "the City" needed to behave as a collective actor in order to successfully apply for a financial bid. As we will see later on in this paper, the need for exogenous resources implied a postponement of the conflicts from the policy building to the implementation phase.

Since the middle of the 1990s, the local administration was looking for new strategies for building a new identity and finding a new role in changing mapping and hierarchy of cities in the metropolitan area. Before the financing of the Urban Italia project the town's local administration had been making considerable efforts on experimenting with almost all the innovative planning and financial tools known at the time, challenging the existing organisational models as well as the individuation of social problems and their treatments.

Together with four neighbouring towns Cinisello Balsamo established a public-public partnership development agency for the management of cross-boundaries renewal projects and services and started a new wave of re-

generation and development programmes. Contemporarily, and recognising the challenge of finding a new organisational setting, a “special” office for participatory regeneration planning (*Ufficio programmi partecipati di riqualificazione urbana*) has been created within the public administration.

With its two new operative branches, since 2000 the local administration has experimented with a number of new participatory planning tools: the North Milan *Strategic Plan* (the second in Italy, after Turin), the *Neighbourhood Contract* (a regeneration programme for public housing), the participatory planning for reshaping two main squares in the city, as well as new instruments for youth empowerment and participation in the public life (*Youth Forum*), are only a few examples.

Through the ability to mobilise different institutional and non-institutional agencies as well as activating citizens in the implementation of urban policies the town has been able, in a short time, to achieve a significant (planned) re-shape of the infrastructure system and to regenerate a number of under-used buildings for the creation of culture-led initiatives, such as the first Italian National Museum for Contemporary Photography and the Multimedia Centre for Historic Documentation. Within the academic debate and planning circles, the city’s administration has been recognised as one of the most innovative in the whole country.

3. Recognising neglected needs: innovation in the policy agenda

Within this fermenting ensemble, a further innovative element has been seen in the particular proposal for the Urban Italian regeneration programme. Being completely dedicated to improvements of public spaces, with special regards to youth population needs, Cinisello Balsamo has been absolutely countertrend.

Difficulties in sharing spaces, encountering diversity and preserving spaces for non-commodified practices are still posing problems, as already pointed out in the 1960s and 1970s by Henri Lefebvre (1974), Richard Sennett (1970) and Jane Jacobs (1961), who denounced planning policies aimed at shrinking urban collective places.

Fear of disappearing public spaces was deeply related to worries for the rising of the mass society and the disappearing of a public sphere, as shown in the work of Habermas and Arendt. But if in their view the retreat in the individual realm was perceived only as a part of a wide victory of consuming activities over a public life, other authors, especially Jane Jacobs in 1961, and Lefebvre, Sennett and Foucault in early 1970s, were highlighting the recursive model where fear of publicness was *shaping planning practices*, leading to public spaces structured in order to reduce encounters with diversity, socialisation and social mix, with clear consequences on human behaviours.

Recognising space for leisure time, recreational and creative practices represents a long-term neglected topic of urban policies. Basic socialisation needs find satisfaction very often in *liminal* and residual spaces of the cities, self-managed by communities of practices.

This is especially true in Italy, where social spaces such as the *centri territoriali sociali* (as they were named in Milan) instituted during the 1970s as a consequence of social movements (Bianchini 1993) have been progressively closed, and the most popular out-door meeting places – squares or parks – are going to be gated. Those for non-market practices are mostly places offered as a result of bottom-up initiatives, with different degrees of legality, that rarely constitute a social issue with the dignity to enter into the political agenda (Nuvolati/Tornaghi 2002).

Literature on the transformation of public space under the pressure of market, economic restructuring and recent cultural trends, especially those contributions focused on the American cities (see Sorkin 1992), tends to overlook the privatisation and commodification of public space and to underestimate countertrend practices from movements or social groups who claim and act alternative meanings for collective public spaces. Interesting correctives come from the writings of Henri Lefebvre (Lefebvre 1974), Andy Merrifield (1996), as well as examples of the first participatory experiments in the collaborative shaping of places (Hillier 1998; Staeheli/Thompson 1997). They help to shed light on the lack of voice and recognition of all those practices and clashing symbolic meanings that have been considered residual, arguing that it is only a matter of reaching the mainstream public sphere. According to Nancy Fraser (1992) and other authors, there is not a unique and broadly participated public sphere, realising the Habermasian ideal of rational communication where all the single components of

a society join the public discourse to negotiate common meanings, rules, values...and the shape of their cities and public spaces. According to the different contexts and times, reality shows the process of exclusion of minorities (for example not-land-owners, slaves and women, in the ancient Greek of the *agora*, migrants, gays, elder people – among others - in recent years) and self-exclusion by all those people perceiving themselves as belonging to counter-cultures.

Taking into account the existence of multiple public spheres is a first step toward the recognition of differences and needs, and toward an attempt to opening up a dialogue aimed at filling the communication gap, notwithstanding the conscience of a irreducible difference and the impossibility to achieve consensus on all the issues may be involved (for a debate on collaboration and consensus see Healey 1997; Innes/Booher 2003; Hillier 2002).

The case study of Cinisello Balsamo, with this participatory project focused on multiple public spaces and its participatory planning practice tradition seemed to be the ideal opportunity to analyse, in a sociological perspective, the process of *social construction of public spaces* – as produced and reproduced by the interplay between agency and structures – and to listen to the multiple voices of citizens arguing for shaping their collective places. Within a context of poor environmental quality and lack of public spaces for recreation, culture and creativity, the decision of treating an issue related to a social minority (the youth population and their needs), and of focusing on a usually neglected policy theme such as that of public space, has been seen as innovative, and it was expected that the programme would provide “a vibrant agonistic debate about the shape and the future of the common life” (Mouffe 2005: 109), a new public sphere where, at the same time, new forms of empowerment and participatory democracy could be experimented with.

After having faced the problem of social housing renewal in deprived neighbourhoods, coordinating economic actors around a strategic vision of the future, shaping two main squares with and along children’s needs and having reached the objective of settling two main cultural facilities, the local administration took the opportunity represented by the Urban Italia integrated regeneration scheme to confront a “hot” policy issue.

Notwithstanding the existence of a higher degree of innovation on this point, weakness and contradiction occurred while starting the phase of im-

plementation. Observation under the perspective of assessing governance innovation require the understanding of structural and political conjunctural elements which, combined with agency and power relations, can explain when and why even a strongly innovative environment can lead to a failing governance practice – in terms of achieving the goals according with the broadly participated policy building - and to the primacy of more traditional government within a certain policy field.

3.1 Cinisello Balsamo’s Urban Italia project: from policy agenda to the policy building

In 2001, the Italian government approved the financing of the first Urban Italia programme. Widely considered as an example of institutional learning, Urban Italia is a neighbourhood development and regeneration scheme built on European models, especially conceived as an extension of the Communitarian Initiative “Urban Programme” 2000-2006. The programme sought to support the first twenty Italian cities who lost out on the EU bid and so did not benefit from the European funding. With the purpose of acting against urban decay and social exclusion in highly deprived neighbourhoods, particularly those affected by de-industrialisation consequences (contaminated land, abandoned buildings, unemployment, low level of education, poor educational skills, etc.), the national government asked the local administrations to re-write a shorter project (due to a limited budget to be delivered), still following the European programme structure and requisites.

After submitting a new project, in 2002 Cinisello Balsamo was entitled to financing. The creation of several public places aimed at transforming the peripheral and former industrial context in a more convivial and sociable place was announced as the main feature of the programme. The whole project has been strongly built around this idea in all the axes and measures it was composed of. Education training, innovative services, regeneration actions, environment and infrastructural improvements have all been planned to put efforts on the environmental, structural and skills requirements for building innovative public spaces.

The project targeted three different areas in the city: a former bourgeois villa under decay (target area No1), a former industrial firm, with the surrounding streets and a square (target area No2), both in the city centre, and

a very large wild area that a century ago was an “egg factory”, containing also a couple of valuable ancient buildings (target area No3). In view of the potential of these three locations, both for their features and for their position, the three areas have been bought (from private land owners) by the City Council with the intention of regenerating them.

In a rough way, as a starting point, the local administration planning team had in mind to transform the first area into a university centre, integrating internal spaces for non-student citizens, of devoting the second one to creativity spaces (in the form of cultural production for-profit and not-for-profit creative and socialisation spaces) and to transform the third one into a multifunctional park (with green areas, vegetable gardens, self-managed areas and sport facilities). Activities, physical forms and organisational aspects of these three spaces would have been the outcome of a participatory planning phase to be agreed upon in the following months. Citizen contribution would have been decisive for the final identity of these public spaces.

The planning team was formed by two coordinators, one internal to the local administration (the Special office for participatory regeneration), and one external (the development agency), two groups of external planners and one group of consultants. As these kinds of policies were quite new in the city, when the “Special office” was institutionalised there was no proper sector of the administrative body, with a correspondent councillor as political representative, to lead it. The Office was “special” in a way that it was directly dependent on the Mayor, who was responsible to the local political assembly (*consiglio comunale*). As a consequence, all the planning team was directed by the Mayor.

During the first year – before the effective financing of the project – the team worked at the definition of the main objectives of the project. They interviewed associations or civil servants in charge of youth issues, looked at international studies for best practices, sought to involve groups and individual teenagers - often contacting them directly on the street or in the parks – in the organisation of “the event” in which the official presentation of the Urban programme to the city will take place.

In this year, for the first time, different sectors of the local administration (for instance, those responsible for education, youth policies and culture) tried to collaborate, together with the special office, in order to exchange

information and contacts analysing the youth conditions in the town. This, of course, occurred with a lot of tension among the teams. Together with the lack of collaborative culture and skills, problems depended also on the fact that the “special office” had some power and degree of freedom that the ordinary offices saw as unmotivated privileges. Therefore a certain tendency to avoid intersectoral co-operation occurred.

Despite the difficulties, a mapping of local youth realities, available places and European pilot projects had been collected in a document, and an event carrying on the socialisation *habitus* of the youth population had been prepared for a public presentation. This event, called “Cinisello Beach” – an expression taken from the local youth slang (originally in English) – was part of the official presentation of the Urban Italia programme to the whole city, on September 27th and 28th, 2003.

During these days all the three target areas were opened to the population, with different happenings and shows, as a promise of new public space being “given back” to citizens. In particular, the recently dismissed industrial building in the city centre, called *Fabbrica Cipro*, has been the site for the Cinisello Beach events, opened during day and night, with video installation, music dj-ing, graffiti facilities and elements reminiscent of streets and squares, both in the shape and in its culture. The *Fabbrica Cipro* building, in a way, has been transformed into a metaphor of an ideal public space, seen with the eyes of the youth, a space whose identity would have been built through practices, signs and meeting points.

It was during the official event launching the Urban programme that protests started being raised, and that the weakness of the new governance model started to appear. Protests have been either from citizens, councillors belonging to the opposition party (*consiglieri d'opposizione*) and even members of the executive body (*assessori* and *membri della giunta*).

All were claiming that none of them knew about the idea of maintaining the industrial building instead of demolishing it and of addressing the regeneration programme towards the realisation of a space for youth creativity. If this is quite understandable from part of the citizens, even though the city official web site were quite clear on that, it was surprising and startling the reaction from part of the executive body and politicians in general.

Taking apart reflections about the difficult treatment of the “youth issue” in terms of its culture and its needs, as well as the conflict about dif-

ferent priorities in regenerating the town, this opposing reaction indicates a lot about the internal dynamics after the reform of the Mayor's powers. The greater power of the Mayor in terms of her direct election as well as her right to lead directly a sector of the public administration, or to choose executive board members outside the council, tends to undermine and reduce the public assembly role and deliberative power (Magnier 2004). In terms of governance, this innovation, that is now quite old being introduced in Italy in 1993, matches in a peculiar way with the new governance instruments introduced with the EU policy models. The ability of Mayors to encourage greater citizen involvement in politics (at least in the electoral moment), that is one of the motives of the mayor's election reforms (Magnier 2004), and especially their higher visibility and collectors of citizens' demands, combined with the lack of a steering role assumption within the range of the plethora of non-hierarchical government bodies within this programme, leaves space to the creation of participatory schemes largely affected and manipulated by political opportunism. Magnier (2004: 181) remarks that these elements "may converge with these new modalities of public action, too quickly subsumed under the label of 'governance', to produce an increase in political inequalities".

As a multi-level governance tool, the Urban Italia programme used the steering structure of requisites of the European Urban programme, but without any formal participation of the EU. Depending on the perspectives, this can be seen as an evidence of the EU influence even being short of financial incentives, or rather as a prove of institutional learning. On this regards, we think, a position should be taken depending on the effectiveness in achieving the programme's goal. The leading and monitoring role was formally assumed by the Italian government, through its Ministry of Infrastructure. Nonetheless, as a matter of fact, the mixture of European competences and rules that have been taken as a guarantee in the starting phase, the principle of subsidiarity that leave large competences to local administrations and the vagueness left by the partial financing of the policy measures (requiring project financing or partnership for more than 50 percent of the actions), left a margin of uncertainty that augmented the difficulties in assessing the effectiveness of the programme in achieving its goals. Periodical meeting with the Ministry board, actually, has occurred in the form of a consultation rather than a controlling and assessing function.

Thus, in order to understand the extent to which this innovative model reinforces old dynamics, we need to focus more on the practices than on the formal institutions that have taken part in the process. We need to read the interplay between agencies and structures after the launch of the Urban Italia programme and the shape of formal and informal networks. Observation of discourses, power and lobbying dynamics within the different public spheres and among policy networks will shed light on the governance practices. Clearly drawing from a theoretical perspective that tries to overcome the traditional human agency-social structure divide in explaining the social change, we adopt the Bourdieu's structural theory of practice, and particularly the concepts of *habitus* – as embodiment of social norms and experiences that mediates between social structures and individual action – and *field* – the socially structured space of “games”, conflict and competition in which actors play out their engagement with each other to achieve their objectives (Hillier/Rooksby 2005). Structural elements and their connections with *habitus*, explaining change and continuity in local governance - will be therefore understood and described referring to the specific *field* of games that characterises the urban context of Cinisello Balsamo during the policy building and implementation phase.

4. Policy building and implementation: structure and agency in practice

4.1 Structural dynamics and *habitus* within the local *field*

The particular context of the three target areas, sited in one of the five neighbourhoods of the town, is characterised by some elements that can be treated as “structures”: social morphology - the highest density of elder population – and physical morphology - a particular deprivation of public spaces for creative and culture activities and opportunities for younger people to meet and socialise, a high availability of dismissed building, firms and villas, a good connection with neighbouring towns and Milan. This system of constraints and opportunities shaped the goals of the projects as well as the reaction of the long-term residents, who showed strong opposition to change and were uninterested in encounters with younger generations. Citizens complaining about plans to maintain the industrial building actually

were not only demanding a different environment but also worrying about youth socialisation practices. As young and elderly people have traditionally conflicting needs, these point of critique could have been expected and properly treated.

Another strong structural element, that we could define as “political culture”, already mentioned above, was the traditional strength of unions, left-wing political parties and co-operative housing builders. In Italy, since the beginning of the twentieth century, citizens were associating in order to buy land and build up cheap housing estates. In the city of Cinisello Balsamo, which had grown quickly during the period 1950s -1970s as a consequence of strong south-north migration flows, this phenomenon has been of major importance and still today co-operative housing builders have the control of the main processes of physical transformation of the town. The powerful position of lobbying actors in the *field* of the Urban Italia programme depends exactly on this system, regulating politics, housing and labour, and shaping alliances. The actor embeddedness in this political culture explains a lot of their resistance to pursue governance innovative practices.

Within the *field*, furthermore, we have to focus on all the specific resources in terms of knowledge and cultural capital of individuals explaining a large part of their behaviour (Bourdieu 2000). In the case study under analysis, an important *habitus* that shaped the action of citizens – particularly the movement that grew against an issue of the Urban Italia programme that embodied all the typical features of a NIMBY (Not-in-my-back-yard) group – depended on the cultural capital deriving from previous policies and participatory experiences, that gave them important skills to behave in the field of the programme. As a matter of fact, one of the two leaders of the NIMBY movement did her master thesis in planning on the “Neighbourhood contract programme”; an innovative regeneration participatory programme experimented in Cinisello Balsamo two years before. During her research she worked daily in the “Special office for participatory regeneration” for several months, acquiring a common language and skills in dealing with citizens and involving them in the planning actions. Others residents of the neighbourhood have been involved in previous participatory actions, so that they were particularly sensitive to participation and open to mobilization.

On the opposing end, an *habitus* contrary to mobilization was formed out of the frustrating experience of the Youth Forum, the participatory pro-

ject for youth empowerment, that was brutally ended when the group reached the consciousness of claiming precise spatial resources in order to continue to work autonomously.

A final, but not less important element we have to mention is the lack of tradition and skills in the inter-sectoral collaboration and coordination among sectors of the local administration. Although it is not a peculiar element of this context – being quite common in many local administrations in Italy – it has been important in this case study.

4.2 Actors, power, decision-making: lobbying and interests in the shadow

Actor-networks

As required by the model of the Urban Italia programme, the actors involved or self-involved in the programme were several denoting, at least formally, a multilevel governance. Actors, although entering into the programme at different moments, were structured in networks, partially overlapping, as shown in Figure 1. Here I will focus on five main networks resulting from the participatory observation. These networks have been relatively stable during the ten months showing a common internal interest in co-operation. Remarks on policy networks are intended here as a toolbox – rather than an alternative form of governance, in line with the German school (Börzel 1998) – for analysing formal and informal entities belonging to society and institutions, understanding their interdependency and interest intermediations, and explaining pressures, concertation and lobbying activities. Boxes represent actors involved in the programme. Overlapping boxes show multiple belonging, sometimes expected, some other startling (such as one of the two leaders of the NIMBY movement who is also a politician of the governing coalition).

Network 1 represents a network based on a limited issue, an entity that Rhodes (1997) would have called issue network (Börzel 1998; Hillier 2002). It was founded by a group of people acquiring a flat in a new building, at that time still under construction, very close to the former industrial site of Fabbrica Cipro, the second target area. The building was a cooperative house (all the owners, more or less 120 families, were associated

to the co-op housing group), therefore the NIMBY group involved also the president of the cooperative and, later on, of others cooperatives in the city. Open to a wide participation of local residents, the network had an unequal distribution of power and knowledge resources among its participants, with a leading role of two key people, as already mentioned above.

The powerful and informal network 2 involves personal and very close relations among the Mayor and the builders. As a political activist in the Left for thirty years (the city has never had a centrist or right-wing administration), and having taken an active role during the housing emergency in the city, the Mayor maintains close personal relationships with the co-op world and the builders in particular. Her closeness to them was very strong, as shown also with some personal calls she had during several meetings, or with her direct inexplicable participation in some coordination meetings.

Network 4 – essentially a professional network, according to the Rhodes taxonomy – represents the local administration planning office, formally responsible for the programme (but forced to share the coordination with the development agency) and two groups of external planners. Their relationship depends on previous collaboration and a strong commitment to shared values: they intended their roles as missionaries (Hillier 2002) and strongly believed in the innovative goals of the programme. The special statutory position of this sector in the local administration, being directly under the direction of the Mayor, was also at the origin of an inter-sectoral hostility, as mentioned above.

Network 3 represents the most controversial group, shadowed in the lobbying activities and alliances but clear in their basic values: they share the idea of progress as economic growth and improved their networking skills in the coordination of the strategic plan of the “North Milan” area. They shared coordination activities, competing and explicitly conflicting, with network 4. It is noticeable that they hired as consultants some planners belonging to the fourth network. Their role in the programme was also as partners, due to the fact that they transferred (in the form of person-hours) public financing received by the administration with other national programmes.

Finally, network 5 collected the three main political parties in the government coalition (in the Figure, 1 is the main left-wing party of *Democratici di Sinistra*, 2 is the left-centrist *Partito della Margherita* and 3 is the

radical left party *Rifondazione Comunista*). This network played a major role due to a particular conjuncture: the approaching electoral moment and the ineligibility of the Mayor. The *field* was strongly shaped by the power games and strategic calculation of the political leaders competing for the succession. At the same time, the Mayor was seeking new opportunities in a higher level of government - the province - and looking for alliances and support.

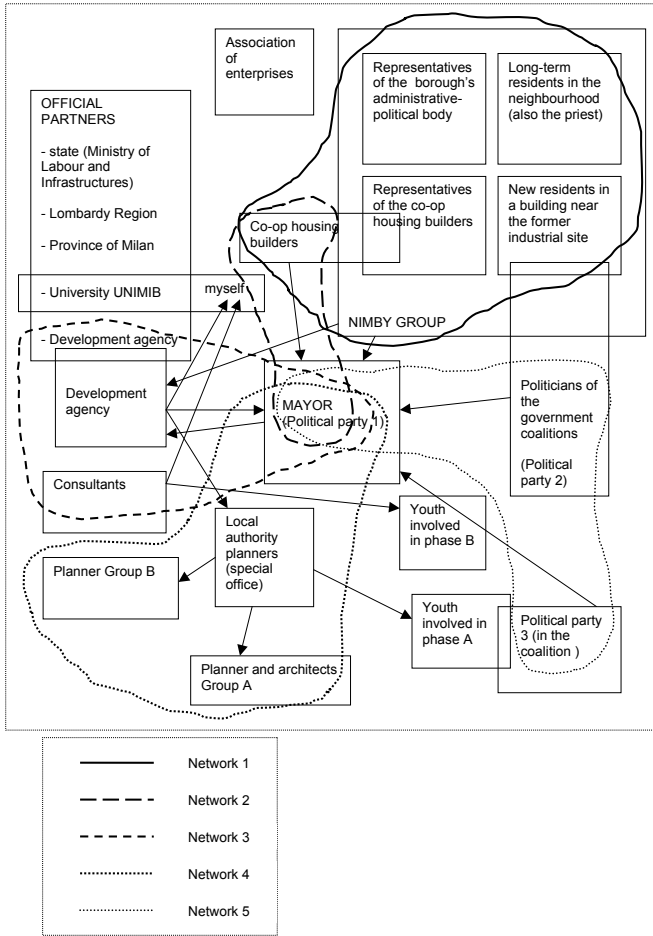


Figure 1: The map of actors (in boxes) and their networks (Source: own elaboration)

From this overview it appears clear that higher levels of the government hierarchy – neither the Ministry nor the Region or the Province – did not have a substantial role in the planning and early implementation phase of the urban programme. Their participation were merely formal, taking the form of financing or promoting communication and dissemination. The so called multi-level feature of the programme has only taken place at the level of statutory participation, taking the form of financial participation in the most positive case, but merely empty at the level of participating in deliberative assemblies.

Representations and public spheres

As expected, representations, *desiderata* and symbolic meaning of the public spaces to be realised were different, and sometimes conflicting. In an overall view we can compare them and their rationalities, through justification discourses that have been expressed in the public arenas. I would like to highlight here that different representations took place mainly in different public spheres so that they were not compared and discussed together between the same group: despite its announcement, a physical space functional to managing participation and debate during the implementation of the programme – a physical substrate for the public sphere as Sebastiani (1997) would call it – has never been settled. This meant that all the different visions and desiderata of public space (see further) must be found, once again, listening to what emerged in formal and informal meeting (what I call “public arenas”), belonging to public and counter-public spheres (Fraser 1992). Informal public arenas were purposely activating actors. Through the “tam-tam” in the street, with a sit-in outside the church, the collection of signatures and public assemblies the first network informed and invited people to join an alternative planning team. The formal ones, on the other hand, (public hearing, restricted meeting, coordination roundtable, “laboratories”) were often bounded, involving people under invitation, voluntarily excluding segments of the population or re-directing groups to less “hot” issues. The strategy was the parcellisation of the participation process in segments, treating separately the three target areas. This was functional to avoid a redefinition of the solution – the predestination of the three target areas to education-creativity-park activities – that would have challenged the interest of existing economic partners or bounded those of future ones. For example,

alternative location for the creative activities, advanced by the NIMBY movement, were not taken into account: the group proposed two different alternative locations – one inside the target area No2, one in the target area No3 – that were not considered because they would have limited the freedom of eventual entrepreneurial partners interested in developing the target area No3, as well as those already involved in the area No2. The alternative location in area No2 on the one hand, owned by a co-op housing builder, will be soon transformed in a residential area through a change in the city plan, as a sort of gift. On the other hand, the third area, waiting for a private partner in a regime of project financing, were never opened up to participation, giving priority to the wishes of the private interest.

Justification discourses can be grouped in two main families: technocratic rationality versus life-long-experience rationality – the power of knowledge versus the power of practical deprivation experience. Both referred to the need for a better, liveable and sustainable environment, freely accessible, containing the market pressure to build consuming-led spaces. None of them, actually, expressed the need for a “safe”, controlled, gated space. The clashing elements were, mainly, related to the scale to which the symbolic and practical meaning of public spaces should have referred to: the neighbourhood level (public space belong to close residents), the city level (public spaces are required for the youth living in the city) and the metropolitan level (better public spaces, cultural, educational and sporting activities will change the identity, the image and the attractiveness of the city at a metropolitan level).

Lobbying and power games

These meanings, themselves, of the different representations, in a way, were not so far from each other, and an agonistic diversity would have been treated in a political public sphere aimed at discussing and confronting the goals of creating public spaces for young generations. These did not occur in a field of games where the goals were merely treated as an opportunity to show contractual power among electoral forces.

Lobbying and negotiation occurred under the assumptions that everybody with a voice, and without taking in account young people, would have been happy and a consensus would have been reached.

Lobbying activities and cooptation permeated all the process, within networks and among networks. “Within” because of the multiple belonging of some actors, for instance the Mayor. Her concerns in assuring political continuity to the left coalition, receiving the electoral support (votes) from the co-operative housing builders and supporting the electoral campaign of the future president of the province (that would have called her as his deputy) were the only, real, important goals to reach. In her ‘weak’ position the forces with contractual power advanced their will and desire, exploiting the public opinion, even using local media.

Apart from electoral-led lobbying activities, other kinds of lobbying occurred. Two are remarkable and relate to the conflict between the two coordinators of the programme and the intersectoral collaborative work. The local administration planning office, that after a year was forced to stop the participatory activities and take only a role in ratifying the work of the second coordinator, tried to use the power of their information and control of official documents both to hinder the work of competitors and sending information to young people (without succeeding in waking up their mobilisation force). The second coordinators, on the other hand, tried to co-opt me in order to reach information they needed, using my neutrality as a witness of their supposedly “good operation” and proposing me to work as a substitute of the planners co-opted by the competitors (planning group B, in the figure).

Seen from the point of view of innovation in civil society empowerment, the primacy of lobbying activities over the participatory aims of the programme had a dramatic effect in emptying the arena for deliberation and participation, disempowering the young population and empowering those actors with other mobilising resources to be spent in occulted lobbying. Social exclusion, if possible, has been even more deep and unfair.

5. Assessing effectiveness of participatory tools and governance innovation: lights and shadows of decision-making

Before coming to a conclusion, some data and information on the outcomes of the first half of the programme are needed, in order to better focus on questions raised in this detailed overview. Decisions taken in this phase

of the programme have consequences “in the light” and “in the shadows”. As regards to the light, we can say that the *field* has been characterised by structural forces affecting the behaviour of the actors. From a procedural perspective, the communicative planning occurred without inclusion and the recognition of differences. Issues were treated with a continuous shift among timing and procedural need of the programme, on the one hand, and electoral and alliance opportunities on the other. Consensual agreement occurred at the expense of the main goals. Actually, apart from the target area No 1 – the university building where the ancient villa has been renewed in partnership with the University of Milano Bicocca – the remaining of 5 million Euros were spent to re-shape a square. For the target area No 2 one hypothesis under screening was that of letting it to the co-op builders for the realisation of “community” parking and garages at their expenses. Target area No 3 is still waiting for private investors today.

As regards to the shadows, we just have to remark on some self-explaining data. The Mayor has been elected in the province and designated as deputy of the president of province (*presidente della giunta*). The incoming mayor, belonging to the radical left-wing party (*Rifondazione Comunista*) has been one of the few mayors (on more than eight thousand municipalities) elected at the first turn – with the absolute majority of votes – in Italy. The president of the province is the former mayor of one of the five allied neighbouring towns, the same that founded the development agency. The latter, that we know also for being partner of the programme as well as second coordinator of the team, was strongly involved in the organisation of the electoral campaign of the president of the province.

Today it is clear that the goals of the programme were sacrificed in the name of alliances and agreements, in a climate where the compromise between left-centrist and leftist groups will lead towards a big major turnover in the political sphere – at the province level in 2004 and more recently at national level – but with the maintenance of the status quo at the local level.

The tradition of good practices and participatory skills that have been part of the cultural capitals of all the actors involved have been defeated by the exceptional centrality of political opportunities at a rate that did not leave any space for the pursuit of the programme’s goals.

Concluding, we can say that the Urban Italia programme, despite being a multi-level governance tool and integrated multi-sectoral policy, is at its

deep core a local experiment of organisational change without a steering leader. As such, it is a field where political opportunism, particularism in local protest and old corporatist arrangements play a major role in lobbying and shaping the decision-making process. Innovation in satisfying neglected needs, although emerging in the very beginning of the process, have been suffocated by the primacy of conjunctural political opportunities and in civil servants' lack of skills for collaborative and intersectoral work.

In order to positively redefine cognitive schemes both at the level of long-term administrative employees and in a consolidated way of policy building it is necessary to avoid financial uncertainty and the steering void that opened up the process to ungoverned discretionality.

The new governance configuration, allowing space for a wide range of actors participating in the policy implementation, it is actually a very shadowed field, where deliberative public arenas and partnership can be completely empty entities, very far from the discursive construct behind them. Effectiveness must be evaluated, therefore, taking into account a set of indicators such as: type of networks; their skills and mobilisation resources; position of the city builders/developers within the chessboard of interest touched by the policy implementation; time position in relation to the electoral turn and forecast of the political balance in term of continuity/change. These elements include agency and structure system of opportunities and constraint that, in the presented case study, have been recognised as affecting the degree of innovation in governance dynamics and democracy enhancement.

Bibliography

- Albrechts, Louis (2003): *Reconstructing Decision-Making: Planning versus Politics*. In: *Planning Theory* 2 (3), 249-268.
- Arendt, Hannah (1958): *The Human Condition*. Italian translation (1999): *Vita activa. La condizione umana*. Milano: Bompiani.
- Bianchini, Franco (1993): *Remaking European Cities: The Role of Cultural Policies*. In: Bianchini, Franco/ Parkinson M. (eds.): *Cultural Policy and Urban Regeneration. The West European Experience*. Manchester: Manchester University Press.
- Borzel, Tanja A. (1998): *Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks*. In: *Public Administration* 76, 253-273.

- Bourdieu, Pierre (2000): *Habitus*. In: Hillier, Jean/Rooksby, Emma (eds. 2005): *Habitus. A Sense of Place*. Aldershot: Ashgate, 43-49.
- Fraser, Nancy (1992): *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. In: Calhoun, Craig (ed.): *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Geddes, Mike (2006): *Partnership and Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (1), 76-97.
- Gonzalez, Sara/Healey, Patsy (2005): *A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity*. In: *Urban Studies* 42 (11), 2055-2069.
- Habermas, Jürgen (1962): *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Italian translation (2000): *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Bari: Laterza, selected parts.
- Healey, Patsy (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Italian translation (2003): *Città e istituzioni*. Bari: Dedalo.
- Hillier, Jean (1998): *Representation, Identity, and the Communicative Shaping of Place*. In: Light, Andrew/ Smith Jonathan M. (eds.): *The Production of Public Space*. Boston: Rowman & Littlefield.
- Hillier, Jean/Rooksby, Emma (2005): *Introduction to First Edition*. In: Hillier, Jean/Rooksby, Emma (eds.): *Habitus. A Sense of Place*. Aldershot: Ashgate, 19-42.
- Hillier, Jean (2002): *Shadow of Power. An Allegory of Prudence in Land-use Planning*. London: Routledge.
- Innes, Judith E./Booher, David E. (2003): *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, working paper. Berkeley: University of California.
- Jacobs, Jane (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. Italian translation (2000): *Vita e morte delle grandi città*. Torino: Edizioni di Comunità.
- Jessop, Bob (2002): *Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Published by the Department of Sociology, Lancaster University. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>, 17.3.2007.
- Kilian, Ted (1998): *Public and Private, Power and Space*. In: Light, Andrew/Smith, Jonathan M. (eds.): *The Production of Public Space*. Boston: Rowman & Littlefield.
- Lefebvre, Henri (1974): *La production de l'espace*. Italian translation (1974): *La produzione dello spazio*. Milano: Mozzi.
- Magnier, Annick (2004): *Between Institutional Learning and Re-legitimation: Italian Mayors in the Unending Reform*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 166-82.
- Melo, Marcus Andre/Baiocchi, Gianpaolo (2006): *Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 30 (3), 587-600.
- Merrifield, Andy (1996): *Public Space: Integration and Exclusion in Urban Life*. In: *City* 5-6, 57-72.

- Mouffe, Chantal (2005): Which Kind of Public Space for a Democratic Habitus? In: Hillier, Jean/Rooksby, Emma (eds.): *Habitus. A Sense of Place*. Aldershot: Ashgate.
- Moulaert, Frank/Martinelli, Flavia/Swyngedouw, Erik/González, Sara (2005): Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. In: *Urban Studies* 42 (11), 1969-1990.
- Navarro Yáñez, Clemente J. (2004): Participatory Democracy and Political opportunism: Municipal Experience in Italy and Spain (1960-93). In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (4), 819-38.
- Nuvolati, Giampaolo/Tornaghi, Chiara (2002): *L'evoluzione della cultura civica nella città che cambia*. In: *Osservatorio sulla cultura civica in Italia*. Roma: Il Rapporto Nazionale di Legambiente.
- Peters, Guy B. (1998): Review of "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability" of R.A.W. Rhodes. In: *Public Administration* 76, 408-410.
- Rhodes, Rod A.W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sbragia, Alberta (2000): The European Union as Coxswain: Governance by Steering. In: Pierre, Jon (ed.): *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sebastiani, Chiara (1997): Spazio e sfera pubblica: la politica nella città. In: *Rassegna Italiana di Sociologia* 38 (2), 223-244.
- Sennett, Richard (1970): *The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life*. Italian translation (1999): *Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli*. Genova: Costa & Nolan.
- Sennett, Richard (1990): *The Conscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities*. Italian translation (1992) *La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città*. Milano: Feltrinelli.
- Sorkin, Michael (ed., 1992): *Variation on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space*. New York: Hill and Wang.
- Staheli, Lynn A./Thompson, Albert (1997): Citizenship, Community, and Struggles for Public Space. In: *Professional Geographer* 49 (1), 28-38.
- Swyngedouw, Erik (2005): Governance Innovation and the Citizens: the Janus Face of Governance-beyond-the State. In: *Urban Studies* 42 (11), 1991-2006.
- Vicari Haddock, Serena (2005): *La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*. In: Bifulco, Lavinia (ed.): *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*. Roma: Carocci.

Abstracts

The paper examines a multi-level and multi-sectoral territorial policy for neighbourhood regeneration: the *Urban Italia* programme in Cinisello Balsamo, Italy. Within the debate on the contemporary shift from well structured government dynamics towards more indefinite and participatory governance practices, the article contributes with observations taken at the level of the local administration, questioning the adoption of European policy models and advocating it as institutional learning. Analysing the social structure – human agency dynamics within a project aimed at creating new public spaces through a participatory programme, the paper sheds light on a number of structural and conjunctural elements intertwined with human *habitus* explaining innovation and continuities in urban governance.

Der Beitrag behandelt eine multi-sektorale Mehrebenen-Territorial-Politik für Nachbarschaftsregenerierung am Beispiel des Programms *Urban Italia* in Cinisello Balsamo, Italien. Innerhalb der Debatte um die aktuelle Verschiebung von durchstrukturierten Regierungsdynamiken hin zu weniger definierten und partizipativen *Governance*-Praktiken analysiert der Artikel mit Hilfe von Beobachtungen auf der lokalen Verwaltungsebene die Einführung europäischer Policy-Modelle und ihre Bedeutung für institutionelles Lernen. Anhand der Dynamik von sozialer Struktur und menschlichem Handeln innerhalb eines Projekts, das auf die Gestaltung neuer öffentlicher Räume durch ein partizipatives Programm abzielt, wird im Beitrag auf strukturelle und konjunkturelle Elemente, die mit Habitus verwoben sind, hingewiesen. Darauf aufbauend werden Innovationen und Kontinuitäten innerhalb der *Urban Governance* erklärt.

Chiara Tornaghi
Department of Sociology and Social Research
University of Milano-Bicocca
Via Bicocca degli Arcimbordi, 8
Building U7, 3rd floor, room 334
20126 Milan, Italy
chiara.tornaghi@unimib.it

GIANCARLO COTELLA

Central Eastern Europe in the Global Market Scenario
*Evolution of the System of Governance in Poland from
Socialism to Capitalism*

1. Introduction: from actually existing socialism to capitalism

It has been generally assumed that the changes that occurred during the 1990s in Central Eastern Europe resulted almost entirely from the shift from centrally-planned to market-oriented economy system. Following Gorzelak (1996), it is possible to look at the post-socialist transformation as a shift from a Fordist to a post-Fordist organization of economic, social and political life. This shift was not possible in a system separated by economical and political barriers from international competition. Once these barriers were removed, the old patterns of economic production could no longer be maintained and new patterns of socio-economic and political organization begun to shape a different reality.

Whether it is true that there are several resemblances between the transformations process characterizing CEECs during the 1990s and those that occurred in the Western world 30 years ago, it must not be forgotten that the “ideological” factors characterising the starting point for these changes, as well as the answer developed by the different governments in order to manage the process, have been completely different, attributing an evident post-socialist flavour to the process itself. Thus, beside the similarities with a transition towards a post-Fordist reality, the post-socialist transformation presents peculiar elements that cannot be noticed elsewhere and represent the direct consequence of the shift from socialism to capitalism. In 1990, when the process was at its start, the reform could be compared “with the building of a new house on old, crumbled foundations, without a detailed plan and with only one third of the materials available. Nevertheless the

house had to be built as quick as possible and has to look exactly like uncle's large and beautiful house only known from pictures.” (Paul 1995). This quotation helps us to understand the atmosphere of political and decisional uncertainty characterizing the first years of the transition, when CEECs had to operate with no blueprint for the structural changes needed in order to shift from “plan” to “market”.

This paper is an attempt to shed some light on the transition from actually existing socialism to capitalism, analysing the transformation in the Polish system of governance, as it evolved from a socialist model towards a scenario characterised by the acceptance of a new market-friendly approach.

The first part of the text will describe how the application of the theoretical principles of soviet-inspired centrally planned economy led to the consolidation of a typical government structure, underlining the role of the main agencies at the different territorial levels.

The second part will concentrate on the interrelation of the different dimensions characterising the transformation period. After presenting the macroeconomic reform and the general patterns of transition, the focus will shift to the evolution of the governance system. The different forces structuring the model that emerged during the 1990s will be analyzed, from foreign investments to national capital, from the role of the state to the difficult resurgence of the local level, in the light of a framework increasingly influenced by international forces where the state, continuously claiming to play a passive role notwithstanding, has been actively shaping Polish reality in favour of the international capital, following a strong neoliberal approach.

2. Government structure in communist Poland: strong hierarchy and weak horizontal integration

After the access in the sphere of Soviet influence, Poland adopted a centralized economic model based on the development of heavy industry to foster rapid economic growth. The main goals of centralized economic planning were (Conti 1985):

- the reduction of the gap between urban and rural areas;
- the reduction of the socio-economic development differences between regions;
- to avoid as much as possible economic and social contact with western nations;
- the organization of a centralized economic development that left little room for market influence;
- the creation of the basis for a future *socialist society* by education and propaganda.

The adopted economic approach led to the establishment of a specific government/governance configuration that can describe the Polish socialist reality very well (see figure 1).

The structure of foreign trade was mainly dominated by import/export relations inside the COMECON area (in 1980 Poland more than 60% of importation/exportations were from/towards other COMECON nations, while only 26% involved the European Community, with Germany as the main player, see Gorzelak 1996). Economical relations with other European and Western countries were very limited until the 1980s. Nevertheless, since the second half of the 1970s, due to a change in the central government's attitude, foreign investments began to operate within Polish borders (cf. Part 6 for more details).

The centrally planned system of economic development and resources distribution was characterized by a strong hierarchic national planning system, based on economic planning at the national and regional level, on national plans for the localization of settlements, and on the physical planning at the regional, urban and intra-urban levels.

Two sets of considerations can be made (Shaw 1985). The first concerns the different agencies and the relation between them. The shortage of resources led to a sort of struggle between different pressure groups, mainly the state administration, the communist party organization (whose priorities were strongly influenced by the Soviet party), and the state enterprises (that were subjected to the COMECON). The second consideration concerns the role of these pressure groups at the different scales. In line with the strong hierarchical flavour presented before, the central level of all three groups was the dominant one, and the local the less important. All the economic goals were agreed upon at the national level, and afterwards

implemented by decisions on settling different economical activities, labour forces, housing, following a rigid top-down approach guided by the needs of different ministries and put into practice by the regional and local planning offices (Sykora 1999). Planning offices, enterprises and the Party, despite the weak horizontal integration, interacted in a strongly integrated vertical way and constituted a crucial factor providing local communities with all kinds of economic and social services needs. They had their own shops, schools, sports teams, medical care, were helped during construction of infrastructure and during the harvest, etc. (Conti 1985).

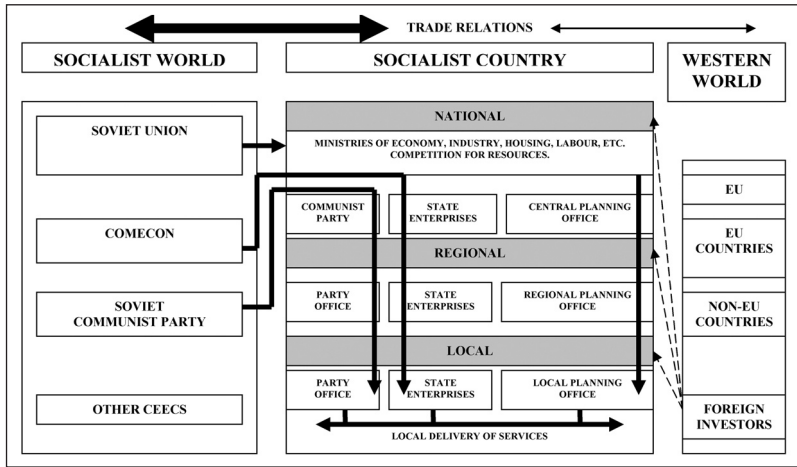


Figure 1: Governance framework configuration in Socialist CEECs (Source: own elaboration)

The hierarchical structure described above contributes to explain the limited role played by local communities, where functions were mainly performed by representatives directly dependent to central authorities, due to the lack of any form of local self-government. This complete *hibernation* of local peculiarities coincided with a substantial negation of the concept of locality itself and inhibited bottom-up organization of locally led development processes (Gorzalak 1998).

After the initial successes in the transformation of the extensive growth model of the 1950s and 1960s (in the period 1950-1969 Polish GDP grew by 250%, mainly due to a 8.5% yearly increment in the industrial production. Conti 1985) into an intensive growth model based on rationalization and savings, during the second half of the 1970s growth figures began to decrease, while the economic restructuring proved to be slower than expected (as shown in table 1), leading to what Kornai (1980) labelled “an economy of shortage”, that eventually ended up with the paralysis of the system (Kornai 1990).

Economic sectors' employment share	1947 National Plan's forecast for 1980 [%]	1961-1980 Long term Plan's forecast for 1980 [%]	Real Situation in 1980 [%]
Agriculture	25	25	32
Industry	30	35	33
Services	45	40	35

Table 1: Economy restructuring: discrepancy between plan and reality (Source: Dawson 1987)

3. Macroeconomic reform and general patterns of transition

The post socialist countries of Central Eastern Europe began their socio-economic and political transformation with the burden of their socialist heritage. Obsolete production structures (41% of the Polish GDP in 1989 was still generated by state owned heavy industry, see Gorzelak 1996), underdeveloped technical infrastructure (in 1989 there were 82 telephones per 1000 people, and 69 km of roads per 100km², see Szul/Mync 1997), and low level of technological, organizational and managerial advancement (39% of households having a car, 3% with a personal computer, see Gorzelak 1998), could be mentioned as the most important negative characteristics. A well educated labour force (with more than 50% of the population at working age having concluded secondary education, see Gorzelak 1998), high level of social security and strong development of social infra-

structure were definitely strong assets characterising the legacy of the previous historical period.

Soon after the end of communism, the introduction of a market economy and the attempt to adapt to the new system took shape. Without any blueprint to refer to, the opinions of the experts about the best strategy to follow were often conflicting.

Two approaches were identified: the first stressed the necessity to realize the macro-economical reform as soon as possible, in order to quickly elevate the living conditions of the population towards western levels by rapid privatization, administrative decentralization, transition towards global market prices and reduction of state aids (Lipton/Sachs 1990).

The second one believed in a more „political“ transformation path, affirming the need for a semi-protectionist approach allowing a “softer” transition in which the population and private enterprises had the possibility to adapt to the rules of the new economic model (Murrel 1993).

Although the argumentation of the second group of theorists were more far sighting, Poland decided for the so-called *shock therapy* (a drastic anti-inflationary program combined with a fast liberalization of the economy), underestimating its social costs (Parysek 1993).

As Gorzelak et al. (1994) point out, different approaches were chosen in the other post-socialist countries, ranging from the less radical and more pragmatic Czechoslovak programme to the more cautious Hungarian macro-economic policy of a “soft landing” into capitalism. Those differences notwithstanding strong similarities emerged in the pattern of economic problems being experienced (cf. table 2 for the situation in Poland).

Categories	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GDP	100,2	88,4	93,0	102,6	103,8	105,2	106,5	106,1	106,9
Industrial production	99,5	75,5	92,0	102,8	106,8	112,1	109,9	108,3	110,8
Agricultural production	111,0	99,7	106,8	87,7	108,8	89,2	117,8	99,1	101,7
Exports	100,2	113,7	97,6	97,4	98,9	118,3	116,7	109,7	113,7
Imports	101,5	82,1	137,8	113,9	118,5	113,4	120,3	128,0	122,0
Foreign Investments	73,3	809,0	185,0	233,0	253,0	109,3	195,0	142,0	109,0
Fixed capital formation	97,9	89,4	95,6	102,3	102,9	109,2	126,0	120,3	120,2
Inflation	351,0	686,0	171,1	142,4	134,6	130,7	126,8	119,8	113,3
Unemployment rate	/	6,3	11,8	13,6	13,7	16	14,9	13,2	10,5
Consumption	/	6,3	11,8	13,6	13,7	16	14,9	13,2	10,5

Table 2: Economic development trends in Poland 1989-1997 (Previous year=100%)
(Source: Roczniki Statystyczne – Statistical Yearbooks 1990-1998)

One of the main worries of the different governments was the creation of the economic and legal conditions needed to attract foreign investors. Poland represented the largest potential market, thus the Polish government worked hard to create an institutional framework for foreign and domestic capital (cf. Parts 6 and 7).

The process of economic restructuring has proceeded, although not as fast as assumed, throughout the 1990s, and presented two different dimensions:

- The collapse of several enterprises, which has not always reflected the real economic situation and growth potential, but often has been the result of external conditions (eg. the collapse of traditional markets).
- The growth of old firms and the fast establishing new economic units, mostly in progressive economic sectors, mainly due to foreign investments.

Agriculture was the sector most exposed to foreign competition, which Polish agriculture had to lose out to, mainly due to its ineffectiveness and to an almost total collapse of large state-owned agricultural enterprises. The constant decline in agriculture has been replaced by a very high growth of the share of tertiary activities, reflecting a sort of rationalization of the overall economical structures (see table 3).

Sectors	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Industry	41,0	43,6	39,2	39,6	33,4	32,2	28,9	27,1
Construction	9,6	9,5	10,9	11,2	6,6	5,7	5,2	5,3
Agriculture	12,2	7,3	8,4	7,3	6,6	6,2	6,6	6,0
Other	37,2	39,6	41,5	41,9	53,4	55,9	59,3	61,6

Table 3: Creation of the GDP in Poland 1989-1996 [in %]
 (Source: Roczniki Statystyczne – Statistical Yearbooks 1990-1998)

Transformation effects on the labour market were dramatic, with pauperization and unemployment hitting wide strata of the population. The decrease in the number of jobs due to the economic recession manifested itself from the very beginning of the transformation period. The total number of

lost jobs in Poland in the period 1990-1993 amounted to over 2 million, and in 1994 the unemployment rate reached 16% of the economically active population.

The economic reform worsened the social situation by not guaranteeing maintenance of the standards of living to most of the workers, mainly due to the growing polarization of incomes and in the precariousness of jobs. In contrast with the socialist period, when the society was characterised by strong egalitarianism, income differentiations grew exponentially, with the richest 20% of households achieving an income per capita 6 times higher than the poorest 20% (Gorzalak 1998). Moreover, state subsidies for several social services, such as recreation, child care, health care and retirement were withdrawn almost entirely (the *social insurance system* and *pension system* reform started in 1996 and concluded in 1998 (Gorzalak 1998). This caused a shift from a situation in which supply of social infrastructure and social services was granted, to a situation of privatisation of those services and of growing impossibility to benefit from them due to the high costs (Gorzalak et al. 2001).

4. The interrelated dimension of transformation

The macro-economic changes described above are the point of departure to portray the changes characterising the governance structure that developed in Poland through the transformation period. This will be done by taking into consideration the main structuring forces together with the reasons that led to following specific paths of reform during the 1990s.

At the beginning of the 1990s, the weak policy priorities given by the Polish government to pivotal themes like planning, regional and local policies, social services, etc. (Sykora 1999) have often been assumed as the litmus test of a neoliberal-driven transition characterised by a sort of withdrawal of the state, in a scenario where the dismantling of the old structure has been rather fast and its substitution with a new institutional system of government happening in a slower and much more complex way.

Nevertheless, the collapse of the old communist structure did not limit the influence of the state on economic and development issues: only the mechanism changed (Paul 1995; Shields 2004). Even though central eco-

conomic planning was reduced considerably and the mono-political power of the communist party was replaced by democratic structures, the state played a strong role in the reform, as it has had the main responsibility for bringing in market-friendly forms of governance that constituted the main feature of post-socialist Polish reality.

In the Polish scenario of transformation, instead of the state-driven top-down arrangement peculiar of the previous system, governance began to take place within policy networks where the state's role began to consist of the coordination of the actions of the different private actors involved. The transformation from planning to governance shows how the state, far from becoming "powerless", remained a crucially important political subject (cf. Part 7), aligned to external actors such as the EU, the international financial institutions, the main business actors of the richest countries (cf. Part 5).

The growing influence of market forces in this scenario led the state to establish a friendly operational environment for capital, and to progressively dismantle the welfare/development system. The foreign trade structure shifted from east to west-centred (mainly Europe-centred), and foreign direct investments began to massively colonize the new economic scenario through the privatization of formerly state-owned productive apparatus, leaving few places for local private capital to develop and operate (cf. Part 6). Beside the growing influence of international agents and the shift in the role of the state, local agents also gained importance due to ongoing processes of devolution of competences; nevertheless their resultant role was undermined by the scarce financial autonomy (see Part 8).

The assumption that legal, economical and political reforms have been interrelated will be kept in mind while describing Polish transformation from actually existing socialism to capitalism. Several different elements will be presented, in order to shed some light on the evolution of the system of governance (see figure 2): both internal and external forces will be examined in the light of the described macro-economic reform: international influences, foreign investments and development of internal capital, the role of the state and the paradoxical situation of the local dimension.

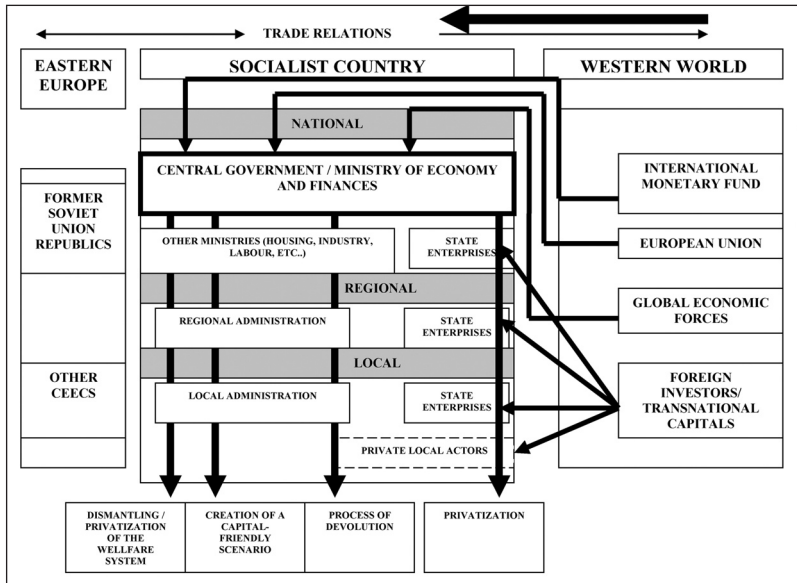


Figure 2: Governance framework configuration in Post-socialist CEECs
 (Source: own elaboration)

5. The importance of the international context

In the majority of studies concerning Poland, the transition process has usually been constructed as “national”, explaining the events occurring as predominantly domestically motivated through re-establishing national autonomy after the USSR collapse (Lipton/Sachs 1990). The international influences has seldom been considered as a main driving force, while it is evident how the international scenario has been crucial in driving Poland (as well as other CEECs) through the transition period, limiting possible open options and strongly embedding the decision-making process (Shields 2004).

The international context has always been of crucial importance for Poland. Before 1989 the Eastern European Scenario was dominated by the enforced economic relations within the COMECON. After 1989, and the

access to the western market economic model, Poland had to promote its own development inside a less structured – but more complex – international scenario, increasingly influenced by international multilateral institutions (Harvey 2005).

Within this scenario, the significance of the European Union for Poland played a crucial role in influencing the transformation path. Polish desire for EU membership was mainly motivated by three main expectations (Piazolo 2000), namely (1) the expected transfers from the EU budget, (2) the improvement of conditions for trade with the EU, and (3) the enhancement of the “credibility” in undertaking economic reforms (the effectiveness of far-reaching changes depending on the willingness of the economic agents to alter their behaviour in the direction required by the reforms). As underlined by Piazolo (2000), ever since the prospect of accession becoming real, the transition started to assume a growing European flavour, as accession into the EU was always linked not only to the adoption of the EU’s vast *acquis communautaire*, but also to political conditionality in the establishment of a functioning market economy.

Also the International Monetary Fund (IMF) had a role in the macro-economic reform: giving its approval to reform policies promoted by the state and guaranteeing credits and loans, it contributed to ensure the necessary economic stability for commercial institutions and foreign investments to operate. Therefore many organizational steps were undertaken by the Polish state (see Part 7) at the beginning of the transformation in order to adapt the institutional network to market economy aligned with EU and IMF requirements.

	Poland	Czech Republic	Hungary	Slovakia
Export structure in 1989¹				
European Community	26	35	38	26
CEECs	51	37	32	51
Others	24	28	30	24
Export Structure in 1992				
European Community	42	50	48	22
CEECs	41	20	22	66
Others	17	30	30	12

¹⁾ in 1989 Czechoslovak structure for both Czech Republic and Slovakia

Table 4: Export structure by main foreign markets [in %] (Source: Gorzelak et al. 1994)

A strongly Euro-oriented perspective also led Poland and other CEECs (excluding Slovakia) to limit economic relations with each other, and left scarce place for trade relations towards non-EU countries, virtually completely dismantling the strong trade and support structure consolidated under the COMECON (see table 4).

Nevertheless several doubts related to the EU and the IMF's role due to the growing imbalances often caused by their prescriptions arose (Szul/Mynk 1997; Gorzelak et al. 2001; Paul 1995). When it came to taking the hard measures in the period of transition, the Polish government often used the need to obtain IMF approval and to respect EU Accession Treaties as a cover excuse to undertake the most controversial steps.

As Rodrik (1989) affirms, to embark on reforms formally agreed with the EU or the IMF, in order to enhance their credibility, strongly reduces the scope of governmental manoeuvring and flexibility in arbitrarily changing the policies. Thus, it can be said that the main directions of Polish development have necessarily been embedded in a wider international system, in an era characterised by international agents overcoming permeable national borders and configuring the material basis for political processes (Rosenau/Czempiel 1992).

6. Foreign direct investment in the Polish “capitalism without capitalists”

After the beginning of the transition period, with the end of the central control over the market, a growing number of western enterprises started to relocate their own productive structures in the ex-socialist nations. The entrance of foreign capital on Polish markets could be divided into three different time periods.

Before 1989: since the 1970s, several Western enterprises tried to penetrate the iron curtain and to locate part of their production in CEECs, taking advantage of the Polish government consensus on the benefit of Foreign Direct Investments (FDI). Several franchising and licensing agreements followed larger firms operating in the region (i.e. ZPT Krakow have produced Marlboro cigarettes under licence since 1973). The equivalent of a chamber of commerce, InterPolCom, was set up in 1977 to facilitate foreign direct investments that in 1986 amounted at \$100 million (Skclair 2001). Nevertheless several attempts of “opening up” (i.e. Gierek’s imported growth strategy of the 1970s), the socialist structure inhibit the possibility of a massive colonization of the Polish economic system, limiting the foreign capital intervention to the creation of small businesses, while large production was permitted only under franchising or licensing agreement (Shields 2004).

The period from 1989 to 1991/1992 was characterised by prudent industrial investment, mainly operated by mixed groups, aiming at testing the characteristics and the stability of the new market together with the financial atmosphere, the real possibility to re-export profits, the potential delivery market, the political stability, and the cost and quality of the labour force (Michlak 1993). The role of the state had been crucial in this period, as it undertook, often with the support of the IMF, the organizational reform necessary for a proper functioning of the new economic model. Among those worth a mention are: lifting the limit on the size of private firms, elimination of the legal limitation hindering private entrepreneurship, elimination of the 49%-limit of foreign participation in joint ventures, establishment of the Ministry of Ownership and Transformation (dealing with privatization), opening of the Warsaw stock exchange (in 1991), reorganization of a former institution giving obligatory concession for foreign investments in-

to the Polish Agency for Foreign Investments, with the specific task to promote Poland among foreign investors and facilitate their intervention with financial deregulation (Szul/Mync 1997).

A third period, after 1993, witnessed the jump into the stage of multinational enterprises and the number of investments saw an exponential growth together with a complex diversification of the investment fields (Blażyka 2001). The state enhanced legislation aiming to the provision of generous incentives like tax holidays and tariff and quota protection in accordance with the Custom Law of 1989 and the 1991 Law on companies with foreign participation. Due to the exponential reduction of bureaucracy and to the increasing legal protection for FDI, particular sectors of the economy were gradually transformed from state-owned monopolies to transnational capital monopolies, in a process where privatization, instead of bringing about competition and de-monopolization, perpetuated and exacerbated market domination and concentration. (eg. Fiat and General Motors dominated the automotive sector after negotiating state protection from competing imports, see Gowan 1995).

Hence, foreign capital began to enter practically all sectors and branches, its most visible presence being in the car industry, trading, food industry, furniture, consumer electronics, and since the second half of the 1990s banking and financial services became the new trends of investment (Szleszynski 2006).

Country	1991-1993 Capital invested [m\$]	Country	1995 Capital invested [m\$]
USA	1050	USA	1702
International org.	245	International org.	871
Italy	220	Germany	512
The Netherlands	210	Italy	378
Germany	203	The Netherlands	353
Austria	195	UK	319
France	180	France	275
Sweden	80	Austria	246
UK	78	Sweden	140
Switzerland	40	Switzerland	121

Table 5: The biggest foreign investments in Poland by countries (Source: Rzeczpospolita 1995, based on data from the Polish Agency for foreign investments)

In the beginning of the transformation (see table 5), the main amount of foreign capital invested in Poland came from USA and international organizations (i.e. the IMF, the World Bank, the EBRD, etc.), and this situation lasted until the end of the 1990s. Despite the poor presence of European capital in the early period, by the late 1990s the share of foreign investment in Poland increased in favour of European capital in, and as of the end of 2004 74% of all investments in Poland was coming from EU15, with France, Germany and the Netherlands on top (Szleszynski 2006). The total amount of foreign capital inflowing to Poland continued to grow exponentially until the present (see table 6).

Inflow of foreign capital in Poland 1976-2005 [m\$]									
1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
6	5	25	30	10	18	14	16	28	15
1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
16	12	15	11	89	291	678	1715	1875	3659
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4498	4905	6365	7270	9343	5714	4131	4589	12873	7724

Table 6: Inflow of foreign capital in Poland 1976-2006
(Source: Central Statistic Office)

Favoured by a specific legal framework appositely created by the government, foreign capital played a crucial role in the privatization of the state-enterprise apparatuses during the transformation.

Two main forms of privatization were used: *privatization by liquidation* and the so-called *capital privatization*. There were two types of *Privatization by liquidation* (Gorzela 1998):

- Liquidation on the basis of the Article 19 of the Law on State Enterprises (1981): Under this procedure a state-owned enterprise, if in difficult economical conditions, could have been sold or leased, in parts, to private owners.
- On the basis of Article 37 of the Law on Privatization of State Enterprises (1990): In this case a state-owned enterprise was liquidated by selling or leasing, to a single buyer.

Capital Privatization, based on Article 5 and 6 of the Law on Privatization of State Enterprises, was based on the following procedure: a state enterprise became a company wholly-owned by the State Treasury and then issued shares. When over than 50% of the shares were sold to private owner(s), the enterprise was considered to be privatized. In many cases the shares were offered at the Warsaw stock Exchange.

By 1997 some two-thirds of the original number of 8441 state-owned enterprises, at the end of 1990, had already begun the process of ownership transformation. In one in every four state enterprise this process was completed. By the end of 2004 some 7165 state enterprises were privatized (including 1852 through closure) constituting 85% of the entire amount.

As it has been shown above, during the 1990s, the main aim of Polish legislation was to eliminate constraints to foreign investment, as they have been considered an essential element for economic recovery (Fischer 2000). Nevertheless, evaluation of the real impact of foreign investments on the economy is not uniform. Their effect on the development of different regions can be considered in a positive way due to their contribution to renew or to revitalize through privatization processes in a great number of declining state enterprises and consequently to contribute to maintaining a decent level of employed labour force, as well as to modernize obsolete production processes.

The negative effect could be summarized as follows (Paul 1995; Shields 2004):

- The main part of private profits generated by foreign initiatives is re-exported outside national borders and does not contribute positively to affect Polish development.
- Foreign promoted activities are usually easily relocated once the economic context is no longer favourable.
- Profit-based goals of foreign investors are often contrasting priorities of the newborn local governments, but rarely the latter group is given enough contractual and operative power in order to influence the decision of the former one.

It is also important to point out (see table 7) that foreign investments have been spatially selective. They hardly targeted regions affected by structural decline processes and depressed areas, and interested mainly in those

areas already affected by economic growth, widening the gap between rich areas and regions lagging behind.

Voivodship ¹	Number of registered companies with foreign capital		
	In absolute numbers	Poland=100	1991=100
Warsaw	6818	34.5	436
Poznan	1294	6.6	337
Gdansk	1272	6.4	339
Katowice	1268	6.4	436
Szczecin	1045	5.3	369
Wroclaw	1029	5.2	520
Krakow	752	3.8	392
Lodz	677	3.4	333
Zielona Gora	454	2.3	437
Opole	442	2.2	574
Poland	10131	100	412

¹⁾ Data refer to the old administrative division of Poland in 49 Voivodships. Since January the 1st 1999 Polish administrative reform divided the nation into 16 new territorial units.

Table 7: Companies with foreign capital in Poland, by regions 1996
(Source: Central Statistic Office)

Whereas in Western Europe large-proprietory owners created the institutions of the market economy, in Poland and other CEECs one of the main aims of transition was to promote private ownership through mass privatization. Following Eyal et al. (1997) it is possible to note that, whenever the state decided to conduct the process of transformation by the rapid creation of the legal and institutional framework necessary for a market economy to work, this led to a scenario where the existence of a new market institution was combined with the relatively scarce presence of national propriety owners (see table 2 for a comparison between the growth's rate of foreign investment and the formation of national fixed capital in the country).

The resulting “Capitalism without capitalists” derived from the attempt to fast-construct a new economic system from elements of the old, a sort of capitalism built *with* the ruin of socialism (Shields 2004). This model is characterised, rather than by real capitalists, by a complex network of cross-ownership, self ownership and ineffective small shareholding via investments funds connected with state-owned banks (Stark 1996), with a new “power elite” controlling the command positions of political, cultural and economic institutions. Therefore, a new “Polish bourgeoisie” in an economic sense remains unfulfilled in a scenario where the only distinct owners are the state and foreign capital (Eyal et al. 1997).

Even if a first wave of national capitalists emerged during the 1980s, when the Polish government favoured first attempts of privatization and the creation of small businesses, partnership with foreign capital was often the main condition of the emergence of new economic subjects, as almost no capital was present to undertake private investment on Polish territory. The conditions provided by the state during the transformation period, favourable to foreign investment due to continuous deregulation, in fact constituted a strong inhibition for the formation of a solid national entrepreneurial class. Where it did happen, the relatively young formation and the limited financial capital, most of the time, led to the impossibility to compete with the foreign counterpart on international markets as well as on their own territory.

7. The role of the state ...

It has been commonly assumed that the transition process transforming the Polish economic system from centrally-planned to market oriented was characterized by a withdrawal of the state from economic intervention. Instead the path followed presented a high degree of state intervention: as Shields (2004: 133) affirms, “one of the ironies of transition is that despite the collapse of state socialism the role of the state has not necessarily diminished, instead the nature of state intervention has changed”. Occurring in the context of contemporary capitalist world order, the Polish approach to the transition has been strongly influenced by several international forces (as

already stressed in Part 5). In this scenario, state intervention in Poland has been reconstituted in favour of international capitals.

Particular state apparatuses assumed the role of the leader in the sphere of production and finances, like agencies directly connected to the national economy, such as Ministry of finances, began to influence the role of the Ministries of industry, labour, housing, and progressively subordinated their needs to the one of international economic forces.

The minimal state philosophy adopted in Poland, characterised by a *laissez-faire* rhetoric hiding strong government interventions in favour of capital, nationally found a strong justification in the resurgent cultural beliefs in self-reliance and individualism, caused by 45 years of attempting to impose uniformity (Sykora 1999). The slogan “the less government the better” was used in order to support abolition of taxes on foreign capital, to phase out Social Security systems in favour of the privatization of historically public welfare sectors. While progressively dismantling the welfare system, the state intervened through specific policies to attract new investors and to provide the necessary rules for guaranteeing them the needed operational freedom. The increased power of capital has not necessarily removed power from the state. It was the nature of state intervention to change, intervening in this intensification process and taking care of the interests of the international capital in order to benefit from further investment and reach faster overall economic growth.

Examining the economic and the political as distinct moments part of the same totality, it is possible to understand how the state performed a neoliberal economic project through the harmonization of fiscal, monetary, industrial and commercial policies in order to fully enable the functioning of international capitals. Public intervention played a very important role in this process (as it appears clear analysing the legal and institutional reforms described in Part 6), as political and economic leaders did not consider public involvement itself to be inappropriate, but rather that it was a specific type of public intervention that was unwanted, specifically social services-oriented ones. In this direction moved the already introduced reforms of the pension system, as well as the lack of corrective measures to fight constantly increasing social and spatial polarization.

The adopted approach to the transformation projects its shadow on the present situation. Unemployment is still one of the major issues: peaked at

16% in 1994, it dropped to around 10% in 1997, due to the stabilization of the economic situation after the negative effects of the firsts years of the shock therapy, and since then it has been raising steadily towards the 20% of 2001 (Central Statistic Office). The government didn't develop any answer to the problem. Instead, it farther contributed to reduce the state benefits for unemployed (Shields 2004). Also the devolution of several welfare competences to local communities, as it will be shown in the following part, constituted an intervention actively discriminating social welfare and contributing to worsening the already dramatic spatial polarization effects of the transformation.

8. ... and the local paradox

During the 1990s it was possible to witness a transfer of competences to regional and local levels that meant the introduction of new governance principles in development strategies and the chance for local communities to begin to face the new challenge of the self-determination of their development path (Sykora 1999).

In 1990 the *gmina* (township or commune) became the basic territorial unit of self-government. Several competences were delegated from the central level to the gminas, i.e. primary and secondary education, pre-school care, basic health care and social security. Despite of having the same duties, the structure of the budgets of the different gminas are strongly differentiated, and in the case of rural townships situated in eastern and northern parts of Poland, as well as in declining regions, state subsidies constitute the dominant component (Gorzelak 1998). Therefore the rising enthusiasm concerning possible future actions of local development notwithstanding, numerous structural difficulties, mainly caused by the attitude of the central government, still undermine the possibility for local actors to perform their roles and can be summarised as follows (Cotella 2006):

- The lack of incentive programmes and financial help to the municipalities from the central government didn't provide the former with the financial independence necessary to accomplish their duties. This resulted in a worsening of the social situation in the local areas already lacking self-financial means.

- Central government, aiming to attract foreign direct investments in order to promote overall economic growth, did not promote any kind of regulation to protect local public and private actors from asymmetrical relations with strong foreign economic powers. Instead, the adopted reforms moved in the opposite direction, i.e. towards further protection of the interest of the international capital, in order to improve the conditions for them to operate in Poland.
- The privatization of large state enterprises, representing in the socialist period the main welfare agents at the local level, led to a deep fracture in the social structure. The delivery of public services, so strongly dependent on those structures, has to be completely reorganized with several services being privatized.

The described situation shows how the transition path adopted by the state, aiming at the production of the ideal conditions for international capital to operate and to perpetuate itself within the new context, did not produce an equal devolution of development possibilities to the local level.

Hence, the transition process proved to be strongly spatially selective and only those centres that were able to attract capital fluxes, and to offer valid guarantees to private investors, ended up with benefits. This situation led to two contradictory phenomena: on the one hand the consolidation of new “pulling” regions, on the other hand the inertial resistance to any transformation of the regions characterized by structural inertias (heavy industry, extended agriculture, etc.). Internal and external economic forces described above favoured the emergence of a new spatial structure, strongly different from the one characterising the socialist period, and presenting new “strong” and “weak” regions (cf. among others: Paul 1995; Gorzelak et al. 2001).

Whereas it is possible to identify isolated centres presenting relative prosperous conditions (presence of high skilled labour force, infrastructure, services, particular historical background, etc.), it has been hard to promote a diffused “local development mentality” (Cotella 2006), due to the scarce resources of local authorities, to the lack of small and medium private capital and to the “swimming with sharks” game derived from the presence of strong Foreign capital.

9. Conclusions

Several elements show that the transition period has not been an autonomous economic process. Capitalism did not fall on Poland fully formed from the sky in 1989. The state has played the role as the architect in the transition process, establishing new “rules of the game” in order to embed Polish economic systems into a wider scenario characterised by the presence of strong international forces. Two main dimensions can be underlined:

- The state contributed to the enforcement of logics and laws of capital accumulation by the provision of the necessary stability for the new market economic model to work.
- The removal of state-centred planning, the deregulation of enterprise welfare, the changing taxation from a charge on the enterprises to one on workers contributed to impose the cost of transition on labour and to the dismantling of the welfare system developed under the previous historical period.

The transition path adopted in Poland had deep transformative effects on the system of governance. In the socialist period, the long-term objectives of overall economic growth and in spite of the rigid top-down structure and the weak horizontal integration among sectors, the society was the object of a complex system of service delivery and redistribution operated by both state apparatuses and state enterprises. Even though the original theoretic planning objective to diminish the gap between urban and rural areas and between the levels of development of the different regional realities was soon given up as economically unrealistic, the decentralization of industrial production and the creation of a strong welfare system contribute to the achievement of a sort of social and spatial re-equilibrium.

The post-socialist governance system proved to be still strongly state-centred and influenced by international forces (before the COMECON and the Soviet Union, now the EU, the IMF and the international capital). Nevertheless, the state reorganized its role: from leading the economic development and delivering the benefit deriving from the economic growth in form of redistributive policies, it started to set the rules for new players to play the game and to guarantee national economic growth inside a wider international scenario, playing as a biased referee that favoured the interests of capital.

This new role could be seen as Janus-faced, strongly intervening in favour of capital but following a *laissez-faire* rhetoric when referring to the “re-distribution of benefits” to the whole society. This attitude resulted in a substantial subordination of local interests to the international dimension, and degenerated in growing phenomena of both social and spatial polarization.

In conclusion, nevertheless many of the conditions that negatively influence Poland’s economic development potentialities nowadays could be imputed to the heritage left by the socialist system, it is evident how growing spatial and social disequilibria are a direct consequence of the neoliberal approach adopted during the transformation.

The increase of goods and services available notwithstanding, escalating job insecurity, decreasing in real wages hitting weak social categories, growing unemployment, depression of the agricultural sector, lowering of employment conditions have been the real flavours of a transition path that had as a main result the pauperization of the working class.

Whereas international capital, new managerial elites and financial advisors are the winners of the transition, local communities, working class and socially weak groups have been definitely the losers, as their interest are more and more unheard in a governance system strongly entwined in a wider scenario increasingly influenced by international forces.

References

- Blazyca, George (2001): Poland’s Place in the International Economy. In: Blazyca, George/Rapacki, Ryszard (eds.) Poland into the New Millennium. Cheltenham: Edward Elgar.
- Central Statistical Office: <http://www.stat.gov.pl/english/index.htm>, 17.3.2007.
- Conti, Sergio (1985): Il Modello Sovietico, Pianificazione territoriale e sviluppo economico in URSS e nei paesi dell’est europeo. Milano: Franco Angeli.
- Cotella, Giancarlo (2006): Economic Growth and Territorial Cohesion: The Crucial Role of Local Development Initiatives in Poland. In: Geograficky casopis, submitted for review.
- Dawson, Andrew (ed., 1987): Planning in Eastern Europe. London: Crom Helm.
- Eyal, Gil/Szeleny, Ivan/ Townsley, Eleanor (1997): The Theory of Post-Communist Managerialism. In: New Left Review 222, 60-92.
- Fischer, Paul (2000): Foreign Direct Investment In Russia: A Strategy for Industrial Recovery. London: Macmillan.

- Gorzelał, Grzegorz/Kukliński, Antoni/Jalowiecki, Bohdan/Zienkowski, Leżek (1994): *Eastern and Central Europe 2000 – Final Report*. Luxembourg: Studies 2. DGXII of the European Commission.
- Gorzelał, Grzegorz (1996): *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*. London: Jessica Kingsley Publisher.
- Gorzelał, Grzegorz (1998): *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*. Warsaw: Euroreg.
- Gorzelał, Grzegorz/Ehrlich, Eva/Faltan, Lubomir/Ilner, Michal (eds., 2001): *Central Europe in Transition, Towards EU Membership*. Warsaw: Regional Studies Association, Polish Section.
- Gowan, Peter (1995): *Neo-Liberal Theory and Practices from Eastern Europe*. In: *New Left Review* 213, 3-60.
- Harvey, David (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kornai, Janos (1980): *Economics of Shortage*. Amsterdam: North Holland Press.
- Kornai, Janos (1990): *The Road to a Free Economy*. New York: Norton & Co.
- Lipton, David/Sachs, Jeffrey (1990): *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*. In: *Brookings Paper on Economic Activity No. 1*, Washington: Brookings Institution.
- Michalak, Wiesław Z. (1993): *Foreign Direct Investments and Joint Ventures in East Central Europe: a Geographical Perspective*. In: *Environment and Planning* 25, 1573-1593.
- Murell, Peter (1993): *What is Shock Therapy? What Did It Do in Poland and Russia?* In: *Post-Soviet Affairs* 2, 111-141.
- Parysek, Jerzy J. (1993): *Unemployment – A Socially Painful Stage in the Transition from a Centrally Planned to a Market Economy: The Case of Poland*. In: *European Planning Studies* 2, 231-241.
- Paul, Leo (1995): *Regional Development in Central and Eastern Europe: The Role of Inherited Structures, External Forces and Local Initiatives*. In: *European Spatial Research and Policy* 2 (2), 19-41.
- Piazolo, Daniel (2000): *The Significance of EU Integration for Transition Countries*. In: Petrakos, George/Maier, Gunther/Gorzelał, Grzegorz (eds.): *Integration and Transition in Europe*. London: Routledge, 200-216.
- Rocznik Statystyczny – *Statistical Yearbook (1990-1998)*. Warszawa: GUS.
- Rodrik, David (1989): *Credibility of Trade Reform – A Policy Maker's Guide*. In: *The World Economy* 12, 1-16.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (eds. 1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rzeczpospolita (1995): *The prospect according to the estimates of the institute for Market Economy*. In: *Rzeczpospolita*, 22.4.1995. <http://www.rzeczpospolita.pl, 22.4.1995>.

- Shaw, Denis J.B. (1985): Spatial Dimension of Soviet Central Planning. In: Transactions of the Institute of British Geographers 4, 401-412.
- Shields, Stuart (2004): Global Restructuring and the Polish State: Transition, Transformation or Transnationalization? In: Review of International and Political Economy 11 (1), 132-155.
- Sklair, Leslie (2001): The Transnational Capitalist Class. Oxford: Blackwell.
- Sleszynki, Przemyslaw (2006): Socio-economic Development. In: Degorski, Marek (ed.) Natural and Human Environment of Poland. Warsaw: Polish Academy of Science, 109-124.
- Stark, David (1996): Recombinant Propriety in East European Capitalism. In: American Journal of Sociology 101 (4), 993-1027.
- Sykora, Ludek (1999): Local and Regional Planning and Policy in East Central European Transitional Countries. In: Hampl, Martin (ed.) Geography of Societal Transformation in the Czech Republic. Prague: Charles University, Department of social Geography and regional Development, 153-179.
- Szul, Roman/Mync, Agnieszka (1997): The Path Towards the European Integration. The Case of Poland. In: European Spatial Research and Policy 4 (1), 5-36.

Abstracts

The article attempts to analyze Central Eastern European Countries (CEECs) focusing on the restructuring of governance and on the evolution of the complex network relations constituting the framework for decisional processes concerning economic, social and territorial development in Poland. The evolution from the highly hierarchical structure of the pre-1989 period towards the governance model characterising the transformation period will be looked at as a process increasingly embedded in a scenario dominated by international agents such as international financial institutions, the European Union, international capitals. It is possible to affirm that the presented transformation did not coincide with a withdrawal of the state, but mainly with a process of restructuring of apparatuses and hierarchies, following the guidelines of the neoliberal approach. The claimed neutral position of the state, guaranteeing complete freedom to the market, while provoking the dismantling of the socialist welfare system, implied a strongly biased behaviour as the state provided the necessary framework for new economic mechanisms to freely reproduce themselves.

Der Beitrag behandelt anhand des Fallbeispiels Polen die Restrukturierung von *Governance* in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern sowie die Entwicklung von komplexen Netzwerkbeziehungen, welche den Rahmen für Entscheidungsprozesse bezüglich wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Entwicklung darstellten. Die Transformation der stark hierarchischen Strukturen der Zeit vor 1989 hin zu einem *Governance*-Modell wird als ein Prozess betrachtet, der zunehmend in ein Szenario eingebettet ist, das von Internationalen Akteuren wie z.B. den internationalen Finanzinstitutionen, der Europäischen Union oder dem internationalen Kapital dominiert wird. Es wird gezeigt, dass die Transformation nicht mit einem Rückzug des Staats einherging, sondern mit einer Restrukturierung der Staatsapparate und Hierarchien nach neoliberalen Muster. Ein als „neutral“ positionierter Staat garantiert Marktfreiheit, während das sozialistische Wohlfahrtssystem demontiert wird. Dieses staatliche Verhalten erweist sich als notwendige Rahmenbedingung für die freie Reproduktion der neuen ökonomischen Mechanismen.

Giancarlo Cotella

Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio – DITer

Viale Mattioli, 39

10125 Torino, Italy

quancarlos@wp.pl, quancarlos@libero.it

MIRIAM HEIGL

Anfang vom Ende?

Zum Zustand des neoliberalen Projekts in Lateinamerika

1. Einleitung

Im Januar 2006 wurde mit Evo Morales zum ersten Mal ein linker und indigener Gewerkschafter an die Spitze Boliviens gewählt. Seine Ernennung zum Präsidenten ist der Kulminationspunkt einer Reihe neuerer Entwicklungen in Lateinamerika, die 1998 mit der Wahl von Hugo Chávez zum Präsidenten Venezuelas ihren Anfang nahmen. Weitere historische Regierungswechsel fanden 2003 in Brasilien und 2005 in Uruguay statt. In der aktuellen Debatte in und zu Lateinamerika wird heftig über die neu gewählten linken Regierungen und PräsidentInnen auf dem Subkontinent diskutiert. Immer wieder taucht die Frage auf, ob sich derzeit ein profunder Wandel abzeichnet: Stehen Hugo Chávez, Lula da Silva und Evo Morales für einen regionalen Epochenwechsel? Verändert sich hier eine Region, in der der Neoliberalismus frühzeitig Fuß fassen konnte, zu einer Vorreiterin für eine andere, gerechtere Welt nach dem Neoliberalismus?¹

Im vorliegenden Debattenbeitrag wird aus einer staats-theoretischen Perspektive argumentiert und vor diesem Hintergrund die Bedeutung der Wahlen linker Regierungen in Lateinamerika analysiert. Dabei wird deutlich, dass das neoliberale Projekt in Lateinamerika noch nicht am Ende ist, da mit der gesellschaftlichen Verankerung dieses Projekts eine profunde Transformation der staatlichen Apparate² und der Zusammensetzung des Staatspersonals einherging, die bis heute noch nicht überwunden ist.

Die Analyse aktueller Prozesse wird eingebettet in eine kurze historische Skizze der Entwicklung der lateinamerikanischen Staaten ab den 1930er Jahren und die Rekapitulation einiger zentraler Diskussionen zu diesem Thema. Anschließend wird ausführlicher auf die Modifikation

der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Übergang zum neoliberalen Postfordismus eingegangen, die Auswirkungen dieser Veränderungen werden auf der Ebene der staatlichen Apparate dargestellt und vor diesem Hintergrund die aktuellen Entwicklungen analysiert.

2. Die Debatte: Abschied oder Persistenz des neoliberalen Projekts in Lateinamerika?

Die Debatten über die Entwicklung Lateinamerikas haben seit Mitte der 1990er Jahre eine erstaunliche Wendung erfahren: Bis ins Jahr 2001 war noch von einer zügellosen Expansion neoliberaler Vorherrschaft die Rede. Festgemacht wurde diese unter anderem an den Freihandels- und Infrastrukturprojekten der gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA/ALCA), am Plan Puebla-Panamá (PPP) und an der Freihandelszone zwischen den USA und Mittelamerika (CAFTA) (vgl. u.a. Berriel Diaz/Malcher 2001; Ling 2001). Eine radikal-reformerische Entwicklungsvariante für Lateinamerika galt als „optimistische Zukunftsvision“, allerdings ohne Aussichten auf unmittelbare Umsetzung (Boris 2001: 151). Ein Ende der neoliberalen Übermacht schien nicht in Sicht – daran änderte zunächst auch die Wahl von Hugo Chávez an die Spitze der venezolanischen Regierung nichts.

Heute wirken diese Analysen veraltet. Als Indikator für eine Neueinschätzung der Situation wird einerseits das Wiedererstarken der sozialen Bewegungen gegen den Neoliberalismus genannt, andererseits wird auf die Wahl linker Regierungen insbesondere im südlichen Teil Lateinamerikas verwiesen. Teilweise ist von einer beginnenden Periode des „Post-Neoliberalismus“ die Rede (Candeias 2005) oder von „Rissen“ in der neoliberalen Hegemonie (Ramírez Voltaire 2002). Mit dem Verweis auf gesellschaftliche AkteurInnen und Konflikte in den einzelnen Staaten wird darüber diskutiert, ob ein anderes Lateinamerika möglich ist (Koschützke 2005). Gegen eine verfrühte Aufbruchstimmung wird hingegen eingewandt, dass die Wahl von Mitte-Links-Regierungen in Lateinamerika Veränderungen der herrschenden Verhältnisse „vor allem auf der Diskurs- und Stilebene“ zur Folge haben (Boris et al. 2005: 279).

Im vorliegenden Beitrag wird insbesondere auf das Beharrungsvermögen des neoliberalen Projekts in Lateinamerika trotz der Wahl linker Regie-

rungen eingegangen. Gezeigt wird, welche Bedeutung die neoliberale Transformation des staatlichen Apparats und des Staatspersonals auch für die neuen, linken Regierungen hat. Ihre Reform bedarf langwieriger und zäher Kämpfe in- und außerhalb der staatlichen Apparate. Außerhalb der staatlichen Apparate geht es um die Transformation der ökonomisch-gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, innerhalb der staatlichen Apparate gilt es, die verstreuten Widerstandszentren zu entfalten und letztlich den Staatsapparat selbst zu transformieren (Poulantzas 2002; Brand/Heigl 2006).

Wenn im Folgenden von der Entwicklung des lateinamerikanischen Staates in verschiedenen Entwicklungsperioden die Rede ist, handelt es sich um eine Verallgemeinerung auf einem mittleren Abstraktionsniveau. Daher kann die Diskussion nicht allen Spezifika der einzelnen lateinamerikanischen Staaten in ihrer historischen Entwicklung gerecht werden. Nur so erscheint es allerdings möglich, eine Einschätzung zum Zustand des neoliberalen Projekts in Lateinamerika zu erarbeiten.

3. Die Abkehr vom lateinamerikanischen Entwicklungsstaat

3.1 Get the government out of the way ...

Charakteristisch für den Entwicklungsstaat, der zwischen den 1930er und den 1970er Jahren in Lateinamerika etabliert wurde, war seine massive ökonomische Intervention. So engagierte sich der Staat in Bereichen, die für Privatinvestoren (noch) nicht interessant waren, und baute dort grundlegende Infrastruktur auf. Teilweise wurden auch Enteignungen ausländischer Eigentümer durchgeführt, um das nationale Entwicklungsprojekt zu ermöglichen (Osorio 2003: 20-22).

Die Krise des lateinamerikanischen Entwicklungsstaates setzte in den 1960er Jahren ein. Bedingt war sie sowohl durch interne als auch durch externe Faktoren und Entwicklungen. Die Probleme der Import-Substitutions-Industrialisierung (ISI) manifestierten sich in chronischen Handels- und Leistungsbilanzdefiziten, in den negativen Effekten der zunehmenden Konzentration auf die Industrialisierung und der Vernachlässigung der Agrar- und Dienstleistungssektoren sowie in den chronisch defizitären Bilanzen der Staatshaushalte (Boris 2001: 48-51). Bis Ende der 1970er Jahre konnten diese Probleme durch die zunehmende Auslandsverschuldung

der öffentlichen Haushalte kompensiert werden, dann aber änderte sich die weltwirtschaftliche Situation. Es folgten die drastische Zinssatzerhöhung in den USA 1979/1980, der Verfall der Rohstoffpreise seit Mitte der 1970er Jahre und der Rückgang der absoluten Nachfrage nach den Exporten aus Lateinamerika aufgrund der angespannten ökonomischen Situation in den Industrieländern. In der Folge explodierten die Schulden der öffentlichen Haushalte und die lateinamerikanischen Staaten erklärten nach und nach ihre Zahlungsunfähigkeit.

Nach der Schuldenkrise von 1982, die alle lateinamerikanischen Länder (wenn auch in unterschiedlichem Maße) betraf (vgl. Boris 2001: 69-74), wurde ein Paradigmenwechsel in Entwicklungstheorie und -praxis durchgesetzt. Implementiert wurden von diesem Zeitpunkt an die Vorgaben des ab 1989 als *Washington Consensus* bezeichneten (Williamson 1990) neoliberalen Kanons.

3.2 ... and the state out of debate

Der wichtigste Ausgangspunkt für die lateinamerikanische Staatsdebatte waren die Kontroversen zwischen Modernisierungs- und DependenztheoretikerInnen in den 1950er und 1960er Jahren, welche mit der Konsolidierung des lateinamerikanischen Entwicklungsstaates zusammenfielen. Die Debatte um den lateinamerikanischen Staat war in dieser historischen Periode stark strukturalistisch und ökonomistisch geprägt. So argumentierte die Dependenztheorie, dass der periphere Staat als „Agent“ des internationalen Kapitals die Funktion eines rationalen Gesamtkapitalisten wahrnehme (für einen Literaturüberblick: Menzel 1995: 209-220; Davis 2005). Folgerichtig sollte der lateinamerikanische Entwicklungsstaat die inneren Entwicklungspotentiale der peripheren Formationen fördern und eine autozentrierte Entwicklung einleiten, um die Weltmarktabhängigkeit abzubauen. Diese aus ihrem eigenen Selbstverständnis heraus kritische Theorierichtung orientierte sich allerdings implizit ebenso wie ihr großer theoretischer Gegenspieler, die Modernisierungstheorie, an den okzidental entwicklungs- und staatsmodellen (vgl. Kößler 1998: 91-118).

Mit der Abkehr vom lateinamerikanischen Entwicklungsstaat gegen Ende der 1970er Jahre ging die Krise der staats-theoretischen Diskussion in und zu Lateinamerika einher. Die Debatte über den Staat wurde weitgehend ersetzt durch die Beschäftigung mit Regierungsformen und der insti-

tutionellen Ausgestaltung der jungen liberaldemokratischen Regime. Diese Debatte beschäftigte bis vor wenigen Jahren große Teile des politikwissenschaftlichen Mainstreams. Hieran zeigt sich auch die Hegemonialwerdung des neoliberalen Projekts im akademischen Bereich: Die aus der Sicht neoliberaler Ökonomen notwendige Trennung von Ökonomie und Politik wurde in der akademischen Auseinandersetzung reproduziert. Insgesamt gesehen blieb diese Debatte auf die Formen institutionell-formeller Partizipation beschränkt, sozioökonomische Aspekte wurden dagegen vernachlässigt. Die komplexe Verbindung, welche zwischen Demokratie, Staat und Gesellschaft besteht, wurde weitgehend ausgeblendet (Oliver Costilla 2005: 53).

Seit Ende der 1990er Jahre wird im Rahmen der Globalisierungsdebatte auch in Lateinamerika wieder verstärkt die Frage diskutiert, in welchem Verhältnis Ökonomie und Politik stehen. Zumeist wird hier die These vertreten, dass es im Zuge der Globalisierung zur Schwächung des Staates komme (Osorio 2004: 9). In diesem Kontext ist eine – wenn auch nach wie vor marginale – Wiederbelebung kritischer staatstheoretischer Debatten zu beobachten, die sich auf Konzepte von Poulantzas und Gramsci sowie auf Aspekte aus der Regulationstheorie beziehen (vgl. u.a. Vilas 1997; Vidal 2002; Osorio 2003, 2004; Kaplan 2004; Oliver 2005; Roux 2005). Ein bedeutender Hinweis aus der lateinamerikanischen Diskussion ist, dass den Staatsapparaten und ihrer Transformation in den peripheren Formationen Lateinamerikas besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, da hier die zivilgesellschaftlichen Strukturen weniger stark ausgeprägt sind als in den Metropolen. Nur der Staat verfügt in Lateinamerika über die Kapazität, Partikularinteressen zu verallgemeinern und zu „projectos de todos“ zu machen, sie also vorübergehend zu stabilisieren (Osorio 2003: 25).

4. Zum Neoliberalismus und weiter in eine andere Zukunft?

Um die aktuelle Entwicklung in Lateinamerika aus einer staatstheoretischen Perspektive zu untersuchen, ist insbesondere der Rekurs auf Konzepte von Poulantzas, Gramsci und auf die Regulationstheorie interessant. Daher wird im folgenden Abschnitt auf die historischen Verschiebungen innerhalb der zentralen gesellschaftlichen Allianzen und dem „Block an der Macht“ eingegangen, um zu analysieren, ob sich heute profunde Modifikationen

in deren Zusammensetzung abzeichnen. Ausgangspunkt ist der „integrale Staat“ im Sinne Gramscis (GH 6: 824). Hier ringen die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen um die langfristige gesellschaftliche Verankerung und Stabilisierung ihrer jeweiligen hegemonialen Projekte (GH 7: 1502).

Die politisch herrschenden Klassen und Klassenfraktionen sind nach Poulantzas im Block an der Macht organisiert (Poulantzas 2001: 56). An diesem Bündnis sind hin und wieder auch die herrschenden Klassen nicht-kapitalistischer Produktionsweisen beteiligt, so beispielsweise die GroßgrundbesitzerInnen in der Peripherie (Poulantzas 2002: 158). Hinzu kommt, dass in den peripheren Formationen eine bestimmte Kapitalfraktion – die Kompradorenbourgeoisie – als „Vermittler des ausländischen Kapitals“ agiert (Poulantzas 2001: 51). Die Interessen der Kompradorenbourgeoisie unterliegen „gänzlich denen des ausländischen Kapitals“ (Poulantzas 1977: 38), was dazu führt, dass im lateinamerikanischen Block an der Macht auch die Interessen von Kräften aus den metropolitanen Formationen vertreten werden. Mit Poulantzas ist zudem davon auszugehen, dass es sich beim Staat um die „materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses“ handelt (Poulantzas 2002: 159). Damit wird deutlich, dass die staatlichen Apparate weder eine von bestimmten gesellschaftlichen Kräften vollständig okkupierte noch eine neutrale Instanz darstellen. Die staatlichen Apparate verfügen über eine gewisse Eigendynamik, die Poulantzas als „institutionelle Materialität“ bezeichnet (ebd.: 42). Diese ist gekennzeichnet von einer spezifischen Selektivität, welche einerseits die Hegemonialwerdung der unter den herrschenden Kräften favorisierten Projekte befördert und andererseits die Projekte der beherrschten Kräfte innerhalb einer Formation tendenziell desorganisiert. Die Transformation der institutionellen Materialität beruht auf der erfolgreichen gesellschaftlichen Verankerung eines gegen-hegemonialen Projekts. Dies impliziert, dass veränderte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse insbesondere dann zu einer Transformation der institutionellen Materialität führen, wenn sie auch die herrschenden gesellschaftlichen Kräfte in den einzelnen Formationen erfassen. Ausgegangen werden muss in der Analyse somit von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, um dann die Verhältnisse in den staatlichen Apparaten untersuchen zu können. Die Regulationstheorie schließlich verweist auf den Zusammenhang von Ökonomie und Politik, von Akkumulation und Regulation. Sie zeigt die Verschiebungen zwischen gesellschaftlichen Kräften auf, welche zu einer veränderten

Akkumulationsdynamik in einer bestimmten Formation führen, und analysiert die politischen Implikationen dieser neuen Akkumulationsdynamik.

In einem Großteil der lateinamerikanischen Formationen entstand nach den massiven Kämpfen der 1930er Jahre und mit der Implementierung der ISI-Politiken eine relativ breite Klassenallianz zwischen industriell-bürgerlichen Kräften, Teilen der städtisch-industriellen ArbeiterInnenklasse und teilweise dem Militär (Boris 2001: 36-46). In dieser Periode war auch der Block an der Macht durch seine heterogene Zusammensetzung charakterisiert. Eine Vielzahl bürgerlicher Kräfte war hier vertreten – von auf den Binnenmarkt fixierten Klein- bis hin zu Groß- und FinanzunternehmerInnen. Hinzu kamen die NutznießerInnen des alten exportorientierten Modells, die GroßgrundbesitzerInnen und OligarchInnen. Letztere verfügten nun allerdings – im Gegensatz zur vorhergegangenen Periode des liberalistischen Entwicklungsmodells – nicht mehr über die hegemoniale Position innerhalb des Blocks an der Macht (Osorio 2003: 22). Insbesondere in der ersten Phase der ISI (1930er bis 1950er Jahre) spiegelte sich diese Kräftekonstellation in den politischen Aktivitäten des lateinamerikanischen Staates wider (Castro Escudero et al. 2005: 33). Die Akkumulation beruhte in diesem Zeitraum vor allem auf der Entwicklung eigener Industrien und des Binnenmarktes. In einigen Formationen konnte ein „peripherer Fordismus“ etabliert werden (Lipietz 1984).

Mit den zunehmenden wirtschaftlichen Problemen der ISI-Politiken ab Mitte der 1960er Jahre zeigten sich sowohl in der gesellschaftlichen Allianz als auch im Block an der Macht verstärkt Risse. Einerseits waren die Teile der Unter- und Mittelschichten, welche von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen zwanzig Jahre profitiert hatten, nicht bereit, ihre Errungenschaften kampflos aufzugeben. Andererseits verschärfen sich die Friktionen im Block an der Macht. So stellte die Industrie- und Finanzbourgeoisie das Projekt der „extensiven und diversifizierten Industrialisierung“ in Frage (Osorio 2003: 23-25; Castro Escudero et al. 2005: 35). Die große Industrie- und Finanzbourgeoisie entwickelte ein zunehmendes Interesse an der Öffnung der nationalen Märkte, was dazu führte, dass sie im Sinne einer Kompradorenbourgeoisie fortan auch die Interessen ausländischer Kapitalfraktionen vertrat. Insbesondere die großen Konglomerate, welche als *grupos económicos*³ bezeichnet werden, spielten hier eine Rolle. Viele dieser Konglomerate entstanden zu Beginn der ISI. Bis in die 1960er

Jahre expandierten sie und entwickelten eigene regionale oder auch globale Unternehmensstrategien (Fernández 2000: 99-101). Die binnenmarktorientierten Kreise der internen, traditionellen Bourgeoisie wurden hingegen zunehmend – und nach teilweise massiven Konflikten (Boris 2001: 82) – aus dem Block an der Macht verdrängt.

Das industrielle Groß- und das Finanzkapital stieg zur hegemonialen Fraktion im Block an der Macht auf und setzte sich im Zuge seiner Politisierung stärker auch in der politischen Arena für seine eigenen Interessen ein (Flores Andrade 2006: 3). In vielen Ländern der Region etablierten sich große ArbeitgeberInnenorganisationen, welche primär das Finanz- und das Industriekapital vertraten (für Mexiko vgl. Schamis 2002). Diese Organisationen knüpften enge Kontakte in die staatlichen Apparate, vorrangig in die für die Finanz- und teilweise auch für die Wirtschaftspolitik zuständigen Institutionen sowie zu den PräsidentInnen (Flores Andrade 2006: 2). Anliegen der ProtagonistInnen des neoliberalen Projekts auch in Lateinamerika war es also, ihre Klassenmacht wiederherzustellen. Sie setzten auf eine flexible, international orientierte Akkumulationsstrategie, was mit der erfolgreichen Durchsetzung der Strategie zu einer Umorientierung der nationalen Ökonomien und zur Konzentration auf Exportorientierung führte. In vielen lateinamerikanischen Formationen hatte die Durchsetzung dieser Strategie eine Rückkehr zum „bloody Taylorism“ zur Folge (Leborgne/Lipietz 1996) und war in den 1990er Jahren mit massiven Finanzkrisen verbunden.

Die neoliberalen Politiken konnten insbesondere nach dem „Ausbruch“ der Schuldenkrise in den lateinamerikanischen Formationen etabliert werden. Dabei beruhte die Durchsetzung des neoliberalen Projekts nicht alleine auf Zwangselementen, sondern durchaus auch auf konsensualen Aspekten – innerhalb des Blocks an der Macht und ebenso innerhalb der beherrschten Klassen. Das neoliberale Projekt hatte für verschiedene gesellschaftliche Gruppen eine gewisse Attraktivität: Dort, wo über monetäre Gleichgewichte die galoppierende Inflation gestoppt werden konnte (wie beispielsweise in Peru), verbesserte sich (vorübergehend) auch die Lebenssituation der Ärmsten; dort, wo erstarrte Machtkonstellationen aufbrachen, erhöhten sich die gesellschaftlichen – und privaten – Chancen für bestimmte Teile der Mittel- und Oberschichten zur politischen und ökonomischen Teilhabe. Hinzu kam, dass in einigen Ländern Lateinamerikas ursprünglich linksgerichtete Parteien wie die PT in Brasilien im Lauf der 1990er Jahre das neoliberale

Projekt übernehmen und teilweise aktiv vorantrieben. Dasselbe gilt für einzelne sozialdemokratische Volksparteien wie die argentinischen Peronisten zu Beginn der 1990er Jahre und dem mexikanischen *Partido Revolucionario Institucional* seit den 1980er Jahren.

Heute, nach zwanzig Jahren neoliberaler Politiken, ist die Attraktivität dieser Politikrezepte offensichtlich massiv gesunken. Dies kommt sowohl in repräsentativen Meinungsumfragen, beispielsweise zum Thema Privatisierung (Tittor 2005), als auch in der Wahl anti-neoliberaler Regierungen und den verstärkten Aktivitäten sozialer Bewegungen zum Ausdruck. Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass während der Hochphase des neoliberalen Projekts neue ökonomische Konglomerate (*nuevos grupos económicos*) entstanden sind – beispielsweise in der Folge von Privatisierungsprozessen in der Region (Flores Andrade 2006: 4; Vidal 2001). Diese neuen Gruppen sind – ebenso wie ein Teil der älteren *grupos económicos* – in ihren Aktivitäten regional oder global ausgerichtet und nutzen die unter ihrer Mitwirkung neoliberal transformierte institutionelle Struktur der staatlichen Apparate (Fernández 2000; Péres Núñez 1998). Angesichts dieser Konstellation kann zwar von einem „Verfall neoliberaler Hegemonie“ in Lateinamerika (Boris et al. 2005) ausgegangen werden, allerdings geht die Ernüchterung in breiten Bevölkerungsteilen nicht mit einer unmittelbaren Transformation der gesellschaftlichen Verhältnisse und der Kräfteverhältnisse im Block an der Macht einher. Höchstens in Venezuela scheint sich heute – nach Jahren massiver Konflikte, die einen Putschversuch gegen Präsident Chávez im Jahr 2002 und einen Streik in der Ölindustrie des Landes zum Jahreswechsel 2002/2003 umfassten – eine relativ stabile neue Klassenallianz auf nationalstaatlicher Ebene abzuzeichnen. Zu dieser gehören unter anderem eine bedeutende Fraktion des Militärs, ein Teil der in den „bolivarischen Zirkeln“ organisierten Armen sowie der im Jahr 2003 gegründete Gewerkschaftsdachverband *Unión Nacional de Trabajadores* (zu den Ambivalenzen der venezolanischen Entwicklung vgl. Burchardt 2004: 193-221; Boeckh 2005; Meschkat 2005; Müller 2005).

5. Die finanz- und wirtschaftspolitischen Staatsapparate: Nach wie vor Kristallisationspunkte neoliberaler Hegemonie

Angesichts des staatstheoretischen Fokus des vorliegenden Beitrages soll nun ein Blick auf die Transformation der staatlichen Apparate und des Staatspersonals geworfen werden. Den Theorien Poulantzas, Gramscis und der Regulationstheorie zufolge ist anzunehmen, dass die Grundlage für eine Transformation der institutionellen Materialität der staatlichen Apparate eine profunde Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und nicht allein die verbesserte Organisierung der subalternen Kräfte ist. Vertreten wird hier deshalb die These, dass in der lateinamerikanischen Gesellschaft und in den staatlichen Apparaten Lateinamerikas eine neoliberale Hegemonie errichtet werden konnte – und dass diese noch nicht am Ende ist.

Bezüglich der Transformation der lateinamerikanischen Staatsapparate im Übergang zum Postfordismus wird insbesondere auf zwei Aspekte eingegangen: Erstens auf die institutionelle Materialität der Staatsapparate und zweitens auf den neuen Typus von Staatspersonal, der im Zusammenhang mit der Implementierung des neoliberalen Modells in den Staatsapparaten aufstieg. Dabei wird insbesondere auf finanz- und bestimmte wirtschaftspolitische Apparate fokussiert, die im Neoliberalismus ein besonderes institutionelles Gewicht erlangen (Baker 1999).

Die institutionelle Materialität des Staates kommt in der Konfiguration seiner Apparate zum Ausdruck. Die Staatsapparate stellen ein zerklüftetes Ensemble dar, da jeder Apparat der Sitz spezifischer Interessen ist (Poulantzas 2002: 164). Dabei haben die hegemonialen Fraktionen im Block an der Macht aufgrund der spezifischen Selektivität der staatlichen Matrix sehr viel größere Chancen, ihre Interessen in den bedeutendsten Staatsapparaten zu verankern. Die beherrschten gesellschaftlichen Kräfte können zwar sowohl aus der Distanz als auch direkt auf einzelne Staatsapparate einwirken, allerdings bleibt ihnen der Zugang zu den bedeutendsten Apparaten in der Regel versperrt.

Im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus sind Transformationen des institutionellen Gefüges des lateinamerikanischen Staates zu beobachten, welche als „Internationalisierung des Staates“ bezeichnet werden können (Hirsch 2002: 137-141). Es handelt sich dabei vor allem im Hinblick auf den peripheren Staat um kein gänzlich neues Phänomen. Dennoch

gewinnt es im Zuge der neoliberalen Globalisierung an Bedeutung. Näher eingegangen wird hier auf die Wettbewerbsorientierung und die Re-Skalierung der staatlichen Institutionen, wie sie sich im Zuge der Internationalisierung des lateinamerikanischen Staates herausbilden.

Ein Aspekt der Internationalisierung des Staates ist, dass die Staatsapparate in ihrer institutionellen Struktur stark auf den internationalen Wettbewerb zugeschnitten werden. Das bedeutet, dass sich staatliche Politik im neoliberal restrukturierten Kapitalismus zunehmend darauf konzentriert, einem global immer flexibler agierenden Kapital in Konkurrenz mit anderen Staaten günstige Wettbewerbsvoraussetzungen zu verschaffen (Hirsch 2002: 110). Mit dem Übergang zum Postfordismus bilden sich „nationale Wettbewerbsstaaten“ heraus. In der lateinamerikanischen Peripherie bringen diese Staaten einen Wettbewerb hervor, der sehr kurzlebig und prekär ist, da er nur wenig mit der Entwicklung interner Wertschöpfungsketten zu tun hat (Oliver 2005: 58, 67). Der Wettbewerb wird insbesondere um die Gunst von InvestorInnen geführt, welche sich auf den internationalen Kapital- und Finanzmärkten bewegen. Für diese InvestorInnen ist politische und makroökonomische Stabilität von herausragender Bedeutung. Daher erfuhren die Staatsapparate, welche Sitze der Interessen dieser Fraktion sind, im Übergang zum Postfordismus in Lateinamerika eine Aufwertung. Gleichzeitig verleiht das herausragende institutionelle Gewicht dieser Apparate den „Strukturzwängen“ der Kapital- und Finanzmärkte besondere Bedeutung. Zu registrieren ist in diesem Zusammenhang die Bedeutungszunahme der Finanzministerien und der Zentralbanken sowie teilweise auch der Wirtschaftsministerien.⁴ Ein Beleg dafür ist die in den meisten lateinamerikanischen Staaten im Laufe der 1990er Jahre erfolgte konstitutionelle Festschreibung der Unabhängigkeit der Zentralbanken. Einige Länder wie Ecuador und El Salvador nahmen in den vergangenen Jahren sogar eine Dollarisierung vor, d.h. die Landeswährung wurde durch den Dollar ersetzt. Dieser Schritt bedeutet die Aufgabe eines wichtigen Bestandteils nationaler Souveränität, da die Dollarisierung verbunden ist mit der Übertragung der Währungspolitik an die US-Zentralbank. Attraktiv ist diese Maßnahme insbesondere für transnationale Unternehmen, da so das Risiko von Währungsschwankungen ausgeschlossen wird (Siebert 2001).

Andere staatliche Apparate wurden hingegen in ihren Handlungsspielräumen massiv beschnitten. Privatisiert oder abgeschafft wurden so-

zialpolitische Bereiche des lateinamerikanischen Entwicklungsstaates, wie beispielsweise die staatlichen Rentensysteme (Madrid 2003) oder die staatlichen Agrarbanken (Seibel 2005; für Mexiko vgl. Boris 2005a: 71). Diese Maßnahmen führten zu einer Ausgliederung sozialpolitischer Aufgaben aus den Staatsapparaten und zu einer Schwächung der Ministerien, die bis dato mit diesen Politiken betraut waren. Zwar werden nun von einigen lateinamerikanischen Regierungen neue Sozialprogramme aufgelegt, an der tiefen Re-Strukturierung der lateinamerikanischen Staaten hat sich bis dato allerdings wenig geändert: So ist durch die linken Regierungen bisher weder die Öffnung der Ökonomien noch die Unabhängigkeit der Zentralbanken noch die Fokussierung auf die Geld- und Fiskalpolitik ernsthaft in Frage gestellt worden (Boris et al. 2005: 279). Insgesamt gesehen hat sich die Unabhängigkeit der lateinamerikanischen Zentralbanken in den letzten Jahren „verbessert“ (Banco de España et al. 2004). Da sich die Wettbewerbsfähigkeit der lateinamerikanischen Staaten primär auf (internationale) Investitionen stützt, fällt es auch linken Regierungen und insbesondere linken PräsidentInnen schwer, sich von den neoliberalen makroökonomischen Politiken, welche auf Stabilität und ausgeglichene Staatshaushalte setzen, abzuwenden.

Da Silvas Koalition mit Teilen des Industriekapitals und der Agrarbourgeoisie stellte anfänglich auch einen Versuch dar, eine ökonomische Destabilisierung – beispielsweise durch einen massiven Kapitalabfluss – zu verhindern und damit Spielräume für eine neue Politik zu eröffnen. Doch schnell wurde aus dieser temporären Strategie ein permanentes Programm (Sader 2005: 546). Die Regierung da Silva setzt im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik den neoliberalen Kurs ihrer Vorgängerregierung fort, was sich an ihrer Schuldenbedienungspolitik, der anhaltenden Exportorientierung und der Hochzinspolitik zeigt (Andrioli/Schmalz 2005: 203). Darüber hinaus scheint sie die neoliberale Transformation des staatlichen Gefüges weiter vorantreiben zu wollen: So wurde von der PT-Führung eine Gesetzesinitiative im Parlament eingebracht, mit der die operationelle Unabhängigkeit der Zentralbank festgeschrieben werden soll. Diese Gesetzesinitiative geht auf eine bereits von der Vorgängerregierung getroffene Vereinbarung mit dem IWF zurück (ebd.: 203; Bartelt 2005: 23) und kann als Ausdruck der kontinuierlichen neoliberalen Transformation des brasilianischen Staates interpretiert werden. In Brasilien zeigt sich somit deutlich, dass die Wahl einer

linken Regierung keine Garantie für eine tatsächliche Transformation spezifisch strukturierter staatlicher Terrains ist.

Die Beurteilung der Lage in Argentinien ist sicherlich schwieriger. So handelt es sich bei den Auseinandersetzungen zwischen der argentinischen Regierung und dem IWF im Rahmen der Schuldenverhandlungen (vgl. Malcher 2005; Boris 2005b) zwar um eine Abweichung von den bisherigen neoliberalen Mustern in der Finanzpolitik, in anderen wirtschaftspolitischen Bereichen wie der Industriepolitik kam es bisher allerdings zu keinen Veränderungen (Boris 2005b: 152). Eine grundlegende Re-Konfiguration des institutionellen Gefüges des argentinischen Staates und damit einhergehend einer langfristigen Verankerung post-neoliberaler oder nicht-neoliberaler Politiken hat unter Kirchner bisher nicht stattgefunden. Ähnlich stellt sich die Situation in Uruguay dar: Hier wurde unter der neuen linken Regierung des *Frente Amplio* zwar ein Sozialentwicklungsministerium eingerichtet, dieses ist jedoch nach wie vor klar dem Finanz- und Wirtschaftsministerium untergeordnet (Wachendorfer 2005), das weiterhin einen neoliberalen politischen Kurs verfolgt und eine enge Kooperation mit den internationalen Finanzinstitutionen pflegt (Thimmel 2005: 198).

Einzig in Venezuela werden bislang grundlegendere Versuche unternommen, die institutionelle Struktur des staatlichen Gefüges neu zu justieren. Da dieses Unterfangen jedoch auch für eine progressive Regierung sehr schwierig ist, bleibt als Strategie oftmals nur die Schaffung von Parallelinstitutionen, um die bereits bestehenden und spezifisch vermachteten Terrains und die bis dato bestehende Selektivität der staatlichen Matrix zu modifizieren. Ein Beispiel für die Schaffung neuer institutioneller Terrains ist die Gründung eines neuen, mit einem großen institutionellen Gewicht ausgestatteten Ölministeriums nach dem Amtsantritt von Chávez (Kollektiv p.i.s.o. 16 2004: 91). Die Versuche der institutionellen Restrukturierung führen derzeit allerdings primär zu „institutionellen Inkohärenzen“ (Burchardt 2004: 207). Diese Inkohärenzen sind sichtbarer Ausdruck der massiven Konflikte um die Modifikation und Transformation der institutionellen Materialität des venezolanischen Staates.⁵

Ein weiterer Aspekt der Internationalisierung des Staates ist die zunehmende Bedeutung der supranationalen Ebene für staatliches Handeln (Hirsch 2002: 138). Das gilt auch für die lateinamerikanischen Staaten, die seit der Schuldenkrise von 1982 in ein dichtes Netz von internationalen ins-

tionellen Verflechtungen eingebunden sind. Oftmals stellen auch hier die finanz- und wirtschaftspolitischen Apparate die zentralen Vermittlungsinstanzen zwischen nationalen und internationalen Prozessen und Institutionen dar. Internationale politische Institutionen (Welthandelsorganisation, Weltbank, Internationaler Währungsfonds) können als eine „Verdichtung zweiten Grades“ von Kräfteverhältnissen interpretiert werden (Brand 2005: 53). In den internationalen politischen Institutionen werden mittels komplexer Prozesse politische Projekte formuliert. Hierbei handelt es sich – wie bei den nationalstaatlichen Verdichtungen – um Prozesse, die auf einem spezifisch perforierten Terrain ausgetragen werden, weshalb die „herrschenden Kräfte die Formen der Auseinandersetzungen wesentlich bestimmen und damit Kräftekonstellationen zwischen Ländern, Klassen, Geschlechtern und Ethnien auf Dauer verstetigen“ (Brand 2006: 268). Letztendlich sind somit die Interessen der Zentrumsstaaten in der Vormachtstellung. Allerdings handelt es sich bei dieser „institutionell vermittelten Abhängigkeit“ nicht nur um eine Einbahnstraße: Die internationalen politischen Institutionen dienen den neoliberalen Kapitalfraktionen in Lateinamerika teilweise auch als Terrain, um ihre Interessen – gegen den Widerstand in den nationalen Formationen – durchzusetzen und festzuschreiben (Boris et al. 2005; Teichman 2004).

Bis dato ist nicht eindeutig erkennbar, dass sich dieser Aspekt der Internationalisierung der lateinamerikanischen Staaten umkehrt. Zwar kommen die ALCA-Verhandlungen derzeit nicht vom Fleck (siehe u.a. Garín/Neuber 2005; Pomrehn 2005), außerdem wird mit den neuen Initiativen zur Reaktivierung des *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) und der Gründung der Initiative *Alternativa Bolivariana para las Américas* (ALBA) versucht, Gegenpole zum nach wie vor von den USA favorisierten ALCA zu schaffen. Ziel dieser Initiativen der linken südamerikanischen Regierungen und allen voran Venezuelas ist es, neue institutionelle Terrains zu kreieren und andere wiederzubeleben. Allerdings ändern diese Initiativen auf absehbare Zukunft nichts daran, dass die lateinamerikanischen Staaten in die Kreditvergabesysteme der bedeutendsten internationalen politischen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank als beherrschte Kräfte eingebunden sind.

Eng verbunden mit dem Übergang vom Fordismus zum Postfordismus ist schließlich der Aufstieg neuer politischer Eliten in den lateinamerikani-

schen Staatsapparaten (vgl. u.a. Centeno 1994; Gwynne/Kay 1999; Silva 1999). Dieser neue Typus des politischen Technokraten (*technopol*) verfügt im Vergleich zu den vorherigen bürokratischen Eliten über eine veränderte professionelle Sozialisation und ein neues Selbstbild. Die Adaption von orthodoxen Anpassungsprogrammen war in Lateinamerika zumeist mit der Berufung von technokratischen, neoliberalen ÖkonomInnen auf strategische Regierungspositionen – d.h. insbesondere in den Finanz- und Wirtschaftsministerien und in der Zentralbank – verbunden (Silva 1998: 79). In diesen Positionen agieren die TechnokratInnen weitgehend isoliert vom allgemeinen politischen Geschehen (für Brasilien: Novy 2001: 280). Häufig werden sie von dort aus auf andere, bedeutende Posten in der Regierung berufen (für Mexiko: Morton 2003: 638). Neoliberale TechnokratInnen sind so überall in Lateinamerika zu nationalen Pendanten der FinanzexpertInnen der internationalen Finanzinstitutionen geworden (Silva 1998: 79).

Dies hat sich bis heute nicht grundlegend geändert. In Lateinamerika sind die *technopols* nach wie vor massiv in den Staatsapparaten vertreten (Fuchs 2005). Die personelle Kontinuität des Neoliberalismus besteht insbesondere in den – nach wie vor zentralen – finanz- und teilweise auch wirtschaftspolitischen Apparaten der lateinamerikanischen Staaten fort. In Brasilien wurden zwar einzelne progressive MinisterInnen in das Kabinett berufen, allerdings nicht auf finanz- oder wirtschaftspolitisch bedeutende Posten. Es handelt sich bei ihnen um „keine Schlüsselfiguren im Kabinett“ (Bartelt 2005: 27). In Uruguay gibt es, obwohl unter der *Frente Amplio* viele Kabinettsposten mit Linken besetzt wurden (Thimmel 2005: 193), im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik nach wie vor eine klare personelle Kontinuität des Neoliberalismus. Mit Danilo Astori wurde ein Mann, der das neoliberale Paradigma verkörpert, zum Wirtschafts- und Finanzminister ernannt (ebd.: 198). Selbst in Venezuela sind nach wie vor viele institutionelle Schlüsselpositionen mit Gegnern des dort initiierten Reformprozesses besetzt (Müller 2005: 187).

6. Fazit: Die Beharrungskräfte des neoliberalen Projekts

Die Wahl linker oder linkspopulistischer Regierungen in der Region ist ein Ausdruck des zunehmenden Niedergangs neoliberaler Hegemonie. Ob

damit allerdings bereits der Neoliberalismus als Projekt am Ende ist, darf bezweifelt werden. Dafür erscheint die soeben dargestellte Verankerung des Neoliberalismus bei einem wichtigen Teil der gesellschaftlichen Kräfte, so beispielsweise bei den alten und neuen *grupos económicos* und darüber hinaus in den institutionellen Strukturen der lateinamerikanischen Nationalstaaten – mit Ausnahme Kubas und möglicherweise Venezuelas –, nach wie vor zu stark. Festzuhalten bleibt, dass derzeit vielfältige Kämpfe um eine Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ausgetragen werden, wohingegen die Transformation der staatlichen Apparate erst am Anfang steht.

Daher ist davon auszugehen, dass es in den kommenden Jahren zu bestimmten Modifikationen des neoliberalen Programms kommen wird. Vor allem im Bereich der Eigentumsrechte sind gewisse Veränderungen und eventuell eine bedingte „Rückkehr“ des Staates in die ökonomische Arena zu erwarten. Hinsichtlich anderer zentraler Politiken des neoliberalen Projekts, insbesondere im Bereich der Finanzpolitik, ist jedoch bisher kein Umdenken zu erkennen. Lateinamerika steuert daher momentan weniger auf eine Phase des „Post-Neoliberalism“, sondern vielmehr auf einen reformierten und modernisierten Neoliberalismus zu. Die Überwindung von Klassenherrschaft bleibt in diesem Kontext ein weit entferntes Ziel.

- ¹⁾ Herzlich bedanken für Hinweise zum vorliegenden Artikel möchte ich mich bei Dieter Boris, Uli Brand, Hans-Jürgen Burchardt, Joachim Hirsch und der Redaktion des JEP.
- ²⁾ Im vorliegenden Artikel wird insbesondere auf die Transformationen der „repressiven Staatsapparate“ und weniger auf die der „ideologischen Staatsapparate“ (Althusser 1977) eingegangen. Die zugrunde liegende These lautet, dass insbesondere die finanzpolitischen und teilweise auch die wirtschaftspolitischen Staatsapparate im Übergang zum Neoliberalismus mit einem zunehmenden institutionellen Gewicht ausgestattet wurden. Will man den Zustand des neoliberalen Projekts heute untersuchen, erscheint daher eine Fokussierung auf diese Apparate besonders sinnvoll. Damit sollen keineswegs die Bedeutung der ideologischen Staatsapparate und die Transformationen, welche sie im Übergang zum Postfordismus erfahren, negiert werden. Allerdings werden sie nicht explizit und ausführlich in die Analyse mit einbezogen. Dies ist sowohl dem spezifischen Fokus des Artikels als auch Platzgründen geschuldet.
- ³⁾ Als *grupos económicos* werden Gemeinschaftsunternehmungen bezeichnet, deren einzelne Bestandteile zwar operative Unabhängigkeit aufweisen, aber von einer zentralen Einheit koordiniert werden. Ihre Aktivitäten können sich auf ein Produkt beziehen,

- auf eine diversifizierte Produktpalette, die vertikal integriert ist, oder auf verschiedene Konglomerate, die in diversen ökonomischen Sektoren operieren und zu denen oftmals auch Finanzinstitutionen gehören (Fernández 2000: 108, Fn 5).
- ⁴⁾ In einigen Ländern wurden das Wirtschaftsministerium und das Finanzministerium unter der Ägide des Finanzministeriums fusioniert. In anderen Fällen, wie beispielsweise in Mexiko, wurde das traditionell bedeutende und protektionistisch orientierte Wirtschaftsministerium entmachtet (Schamis 1999: 254). In beiden Fällen ging mit dieser Kompetenzverlagerung in die finanzpolitischen Institutionen der Verzicht auf eine eigenständige, planende Wirtschaftspolitik einher.
- ⁵⁾ In Venezuela lassen sich Tendenzen zur Entwicklung einer „Doppelmacht“ auf nationalstaatlicher Ebene beobachten. In anderen Ländern, beispielsweise in Brasilien, hat die PT im Süden des Landes eine solche Strategie mittels der Einführung des partizipativen Budgets verfolgt (vgl. Leubolt 2006).

Literatur

- Althusser, Louis (1977): *Ideologie und ideologische Staatsapparate*. Hamburg/Westberlin: VSA.
- Andrioli, Antônio Inácio/Schmalz, Stefan (2005): *Brasilien: politische Wende oder Fortsetzung neoliberaler Politik?* In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): *Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie?* Hamburg: VSA, 192-212.
- Baker, Andrew (1999): *Nébuleuse and the 'internationalization of the state' in the UK? The case of HM Treasury and the Bank of England*. In: *Review of International Political Economy* 6 (1), 79-100.
- Banco de España/Banco Central do Brasil/Europäische Zentralbank (2004): *Pressemitteilung. Zweites hochrangiges Seminar des Eurosystems und lateinamerikanischer Zentralbanken am 26. November 2004 in Rio de Janeiro*. <http://www.bundesbank.de/download/ezb/pressemitotizen/2004/20041126ezb2.pdf>, 16.03.2007
- Bartelt, Dawid Danilo (2005): *Szenen einer Ehe. Die Regierung Lula in Brasilien und ihre linken Kritiker*. In: Gabbert, Karin et al. (Hg.): *Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika Analysen und Berichte 29*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 18-40.
- Berriel Diaz, Alvaro/Malcher, Ingo (2001): *FTAA – Auf dem Weg zur Marktverfassung in den Amerikas*. In: *Z. Zeitschrift für marxistische Erneuerung* 12 (46), 35-46.
- Boeckh, Andreas (2005): *„Sozialismus des 21. Jahrhunderts“? Das venezolanische Reformprojekt von Hugo Chávez*. In: Gabbert, Karin et al. (Hg.): *Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika Analysen und Berichte 29*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 74-95.
- Boris, Dieter (2001): *Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas. Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts*. Hamburg: VSA.

- Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (2005): Reflexionen zur „neoliberalen Hege-monie“ in Lateinamerika. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 270-282.
- Boris, Dieter (2005a): Neoliberalismus und Landwirtschaft in Lateinamerika. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 69-86.
- Boris, Dieter (2005b): Vom temporären Hegemonieverlust zum stabilen „Normal-Kapitalismus“? Argentinien vier Jahre nach der großen Krise. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 136-162.
- Brand, Ulrich (2005): Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien. Münster: VSA.
- Brand, Ulrich (2006): Die politische Form der Globalisierung. Politische Institutionen und soziale Kräfte im internationalisierten Staat. Habilitation, Universität Kassel.
- Brand, Ulrich/Heigl, Miriam (2006): ‚Innen‘ und ‚Außen‘. Zu Staat, Bewegung und radikaler Transformation bei Poulantzas. In: Bretthauer, Lars et al. (Hg.): Poulantzas lesen. Hamburg: VSA, 274-289.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2004): Zeitenwende. Politik nach dem Neoliberalismus. Stuttgart: Schmetterling Verlag.
- Candeias, Mario (2005): Widersprüche und Herausforderungen des „Post-Neoliberalismus“. [http://www.linksnet.de/artikel.php?id=2002, 3.7.2006](http://www.linksnet.de/artikel.php?id=2002,3.7.2006).
- Castro Escudero, Teresa/Mussali Galante, Rina/Oliver Costilla, Lucio (2005): Revisitando al Estado. In: Castro Escudero, Teresa/Oliver Costilla, Lucio (Hg.): Poder y política en América Latina. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 17-49.
- Centeno, Miguel Angel (1994): Democracy within Reason. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Davis, Diane E. (2005): The State of the State in Latin American Sociology. In: Wood, Charles H./Bryan, Roberts H. (Hg.): Rethinking Development in Latin America. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 159-182.
- Fernández Jilberto, Alex E. (2000): América Latina: el debate sobre los ‚Nuevos Grupos Económicos‘ y conglomerados industriales después de la reestructuración neoliberal. In: European Review of Latin American and Caribbean Studies 69, 97-108.
- Flores Andrade, Anselmo (2006): Viejos actores, nueva relación? Empresarios e izquierda en América Latina. In: La Chronique des Amériques 17, 1-8.
- Fuchs, Stefan (2005): Wenn der Regen nicht aufwärts fließen will. In: Freitag 36, 9.9.2005.
- Garín, Nancy/Neuber, Harald (2005): ALCA auf Eis gelegt. In: Junge Welt 7.11.2005, 3.
- GH – Gramsci, Antonio (1991ff.): Gefängnishefte 1-29, 9 Bände, Hamburg/Berlin: Argument-Verlag.

- Gwynne, Robert N./Kay, Cristóbal (1999): Latin America Transformed: Changing Paradigms, Debates and Alternatives. In: Gwynne, Robert N./Kay, Cristóbal (Hg.): Latin America Transformed. Globalization and Modernity. London et al.: Arnold Publishers, 2-30.
- Hirsch, Joachim (2002): Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen. Hamburg: VSA.
- Kaplan, Marcos (2004): Estado y globalización. In: Correa, Eugenia/Girón, Alicia (Hg.): Economía financiera contemporánea. México D.F.: Miguel Angel Porrúa, 211-255.
- Kollektiv p.i.s.o. 16 (2004): Venezuela. Welcome to our Revolution. Innenansichten des bolivarianischen Prozesses. München: Gegen den Strom.
- Kößler, Reinhart (1998): Entwicklung. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Koschützke, Albert (2005): Editorial: Ein anderes Lateinamerika ist möglich. In: Gabbert, Karin et al. (Hg.): Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika Analysen und Berichte 29. Münster: Westfälisches Dampfboot, 7-17.
- Leborgne, Danièle/Lipietz, Alain (1996): Postfordistische Politikmuster im globalen Vergleich. In: Das Argument 217, 697-712.
- Leubolt, Bernhard (2006): Staat als Gemeinwesen. Das Partizipative Budget in Rio Grande do Sul und Porto Alegre, Münster et al.: LIT-Verlag.
- Ling, Martin (2001): Ein Subkontinent wird liberalisiert. In: Lateinamerika Nachrichten 323, 7-9.
- Lipietz, Alain (1984): Imperialism or the beast of the apocalypse. In: Capital & Class 22, 81-109.
- Madrid, Raúl L. (2003): Retiring the State. The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond. Stanford: Stanford University Press.
- Malcher, Ingo (2005): Kirchner, der unerwartete Präsident. Grenzen und Spielräume neuer argentinischer Politik. In: Gabbert, Karin et al. (Hg.): Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika Analysen und Berichte 29. Münster: Westfälisches Dampfboot, 41-61.
- Menzel, Ulrich (1995): Geschichte der Entwicklungstheorie. Einführung und systematische Bibliographie. 3. überarb. und erw. Aufl. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Meschkat, Klaus (2005): Wie halten wir es mit Hugo Chávez? In: Gabbert, Karin et al. (Hg.): Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika Analysen und Berichte 29. Münster: Westfälisches Dampfboot, 62-73.
- Morton, David Adam (2003): Structural change and neoliberalism in Mexico: „passive revolution“ in the global political economy. In: Third World Quarterly 24 (4), 631-653.
- Müller, Bea (2005): Die „bolivarische Revolution“ auf der Suche nach einem kohärenten Projekt. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 163-191.
- Novy, Andreas (2001): Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Wien: Promedia.

- Oliver Costilla, Lucio (2005): Revisitando al Estado. Las Especificidades actuales del Estado en América Latina. In: Castro Escudero, Teresa/Oliver Costilla, Lucio (Hg.): Poder y política en América Latina. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 50-86.
- Osorio, Jaime (2003): La centralidad del Estado en la mundialización. In: Aboites, Aguilar et al. (Hg.): Estado versus mercado „¿Ruptura o nueva forma de regulación?“. México D.F.: Miguel Angel Porrua, 17-39.
- Osorio, Jaime (2004): El Estado en el Centro de la Mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Núñez, Wilson (Hg., 1998): Grandes Empresas y Grupos Industriales Latinoamericanos. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores/CEPAL.
- Pomrehn, Wolfgang (2005): "Bush fährt mit leeren Händen nach Hause". In: Junge Welt 7.11.2005, 3.
- Poulantzas, Nicos (1977): Die Krise der Diktaturen. Portugal, Griechenland, Spanien. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Poulantzas, Nicos (2001): Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat. In: Hirsch, Joachim/Jessop, Bob/Poulantzas, Nicos (Hg.): Die Zukunft des Staates. Hamburg: VSA, 19-70 (Originalausgabe 1975).
- Poulantzas, Nicos (2002): Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etais-mus. Hamburg: VSA (Originalausgabe 1978).
- Ramírez Voltaire, Simón (2002): Risse im Gebäude. In Lateinamerika gerät das neoliberale Modell aus den Fugen. In: Blätter des iz3w 264, 6-8.
- Roux, Rhina (2005): El Principe Mexicano. Subalternidad, Historia y Estado. México D.F.: Ediciones Era.
- Sader, Emir (2005): Die hegemoniale Krise und die Krise der Linken in Lateinamerika. In: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 35 (141), 541-549.
- Schamis, Hector (1999): Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America. In: World Politics 51 (2), 236-268.
- Schamis, Hector (2002): Re-Forming the State. The Politics of Privatization in Latin America and Europe. Michigan: University of Michigan Press.
- Seibel, Hans Dieter (2005): Agrarbanken: Ignorieren, schließen oder reformieren? In: Entwicklung & ländlicher Raum 39 (4), 8-11.
- Siebert, Boris (2001): Die Hand mit vier Fingern. Ecuador ein Jahr nach seinem Souveränitätsverlust. Interview mit dem Ökonom Alberto Acosta. In: ILA 243, 7-9.
- Silva, Patricio (1998): Neoliberalism, Democratization, and the Rise of Technocrats. In: Vellinga, Menno (Hg.): The Changing Role of State in Latin America. Boulder/Oxford: Westview Press, 75-92.
- Silva, Patricio (1999): The new political order in Latin America: towards technocratic democracies? In: Gwynne, Robert N./Kay, Cristóbal (Hg.): Latin America Transformed. Globalization and Modernity. London et al.: Arnold Publishers, 51-66.
- Teichman, Judith (2004): The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina. In: Latin American Politics and Society 46 (1), 39-74.

- Thimmel, Stefan (2005): Uruguay: Linksbündnis an der Macht. In: Gabbert, Karin et al. (Hg.): Neue Optionen lateinamerikanischer Politik. Jahrbuch Lateinamerika Analysen und Berichte 29. Münster: Westfälisches Dampfboot, 192-201.
- Tittor, Anne (2005): Soziale Kämpfe gegen Privatisierung in Lateinamerika. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 40-68.
- Vidal, Gregorio (2001): Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: las grandes empresas en América Latina. México D.F.: Anthropos Editorial.
- Vidal, Gregorio (2002): Grandes empresas, economía y poder en México. México D.F.: Plaza y Valdes Editores.
- Vilas, Carlos M. (2000) : La reforma del Estado como cuestión política. In: Camare-ro, Hernán/Pozzi, Pablo/Schneider, Alejandro (Hg.): De la revolución libertadora al menemismo. Historia social y política argentina, Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, 251-289.
- Wachendorfer, Achim (2005): Die Linksregierung in Uruguay: Start geglückt. Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Williamson, John (Hg., 1990): The Progress of Policy Reform in Latin America, Washington D.C: Institute for International Economics.

Abstracts

Der vorliegende Artikel interveniert in die aktuelle Debatte um die Zukunft des neoliberalen Projekts in Lateinamerika unter Rückgriff auf theoretische Konzepte von Gramsci, Poulantzas und aus der Regulationstheorie. Vertreten wird die These, dass das neoliberale Projekt in den lateinamerikanischen Gesellschaften und in den staatlichen Apparaten erfolgreich verankert werden konnte – und dass es trotz der Wahl linker Regierungen und dem Wiedererstarken sozialer Bewegungen noch nicht am Ende ist. Lateinamerika steuert heute weniger auf eine Phase des „Post-Neoliberalismus“ zu als vielmehr auf einen reformierten und modernisierten Neoliberalismus.

The article aims at contributing to the current debate about the future of the neo-liberal project in Latin America by drawing from theoretical concepts of Gramsci, Poulantzas and Regulation Theory. The thesis suggests that the neo-liberal project has successfully been anchored within Latin American societies and state apparatuses and that this project has not

yet come to an end even though there has been a left turn at the ballot-boxes and an upsurge of social movements. Latin America today is moving less towards 'post-neo-liberalism' but rather towards reformed and modernised neo-liberalism.

Heigl Miriam
Georgenstraße 102
80798 München
Miriam_heigl@yahoo.de

Holztrattner, Magdalena (Hg.): Eine vorrangige Option für die Armen im 21. Jahrhundert? Innsbruck: Tyrolia Verlag 2005, 432 Seiten, 39 Euro.

Die Ziele, die sich die Herausgeberin dieses Sammelbandes gesetzt hat, können wohl zu Recht als ambitioniert bezeichnet werden. Den Ausgangspunkt der Betrachtungen stellt das aus der lateinamerikanischen Befreiungstheologie entnommene Konzept der „vorrangigen Option für die Armen“ dar, dessen anhaltende Aktualität aufgezeigt werden soll: Einerseits, indem es einer theologischen Diskussion unterzogen wird, andererseits wird der Versuch gestartet, seinen Anwendungs- und Geltungsbereich über das theologische Feld hinaus auf andere Disziplinen zu erweitern (der Schwerpunkt liegt aber dennoch explizit auf theologischen und philosophischen Fragestellungen). Angestrebt wird die interdisziplinäre Auseinandersetzung mit zwei fundamentalen Fragen der Armutsforschung: Warum soll Armut bekämpft werden? Und wie soll das geschehen?

Das Werk gliedert sich in fünf thematische Abschnitte:

- *Begriffsklärung:* Durch eine linguistische Analyse der spanischen Begriffsbildung *opción por los pobres* arbeitet Marietta Calderón zentrale inhaltliche Bestimmungsmerkmale des diesem Sammelband zu Grunde gelegten Zuganges heraus: Kennzeichnend ist ein Perspektivenwechsel, weg von der Bevormundung der Armen und dem Handeln in ihrem Namen hin zu einem Handeln mit den Armen und aus der Perspektive der Armen. Das Wort *opción* impliziert weiter „eine nachhaltige Weichenstellung mit Konsequenzen für das Leben der sie treffenden Personen“ (Calderón 2005: 17), es handelt sich also um eine energische Hinwendung zu den Armen, um ein Priorisieren ihrer Anliegen.

- *Theologische Hinführungen:* Dieser Abschnitt widmet sich der Behandlung eines breiten Spektrums theologischer Fragestellungen in Zusammenhang mit der „vorrangigen Option für die Armen“, darunter z.B. die Analyse der Option für die Armen vor dem Hintergrund des heutigen Lateinamerika (Michelle Becka), die Anwendung der Option für die Armen auf die Soteriologie (Markus Ebenhoch) sowie der Versuch der Übersetzung des befreiungstheologischen Vokabulars in moderne Begrifflichkeiten (Andreas Bammer).

- *Philosophische Überlegungen*: Im philosophischen Teil des Buches erörtern die AutorInnen unter anderem die Frage nach dem möglichen Beitrag der Philosophie zur Armutsbekämpfung bzw. zur Umsetzung einer bevorzugten Option für die Armen (Julia Stabentheiner, Elisabeth List) sowie das Verhältnis von Armut und Menschenwürde (Barbara Andrade).

- *Gesichtspunkte praktischer Umsetzung*: Die einzelnen Beiträge dieses Abschnittes sind höchst unterschiedlich, besprochen werden z.B. folgende Fragen: Welchen Beitrag kann die Nuklearwissenschaft zur Armutsbekämpfung liefern? (Helmut Böck) und: Welchen Anforderungen hat eine moderne Sozialpolitik zu genügen? (Martin Schenk). Der meines Erachtens nach beste Beitrag des Sammelbandes stammt von Josef P. Mautner, der sich mit dem Thema „Zivilgesellschaft und Option für die Armen“ auseinandersetzt.

- *Nachdenken in anderen Disziplinen*: Die einzelnen Aufsätze präsentieren Armut aus der Perspektive der Entwicklungstheorie, der (Sozio-)Ökonomie, der Architektur, der Literaturwissenschaft und der Friedensforschung.

Insgesamt gelingt ein sehr vielfältiger Aufriss möglicher Zugänge

zum Thema Armut, dieser verbleibt allerdings (insbesondere was die Betrachtung aus anderen Disziplinen angeht, die auf jeweils einen Beitrag beschränkt sind) auf relativ oberflächlichem Niveau.

Eine wirklich interdisziplinäre Auseinandersetzung wurde meiner Ansicht nach aus zwei Gründen nicht (oder nur ansatzweise) erreicht: Einerseits deswegen, weil die theologischen Texte, die einen beträchtlichen Teil (ungefähr ein Drittel des Buches) ausmachen, zum Teil sehr spezifisch und für theologische Laien schwer zugänglich sind, und andererseits, weil den anderen Disziplinen nur sehr wenig Platz eingeräumt wird und deren Behandlung daher unterkomplex bleibt (besonders auffällig im Fall der Entwicklungstheorie und auch der Ökonomie).

Diesem „Platzsparen“ im Bereich der nicht-theologischen Disziplinen stehen zahlreiche Wiederholungen mancher Inhalte entgegen. Beispielsweise erläutern mindestens vier AutorInnen die Entstehungsgeschichte der Begrifflichkeit „vorrangige Option für die Armen“ und drei AutorInnen stellen den Fähigkeiten-Ansatz Amartya Sens dar. So interessant diese Inhalte sein mögen, liest man sie immer und immer wieder, wird es anstrengend.

Viel interessanter wäre es gewesen, anstatt dieser Wiederholungen andere Inhalte zu vertiefen.

Die mangelhafte Übereinstimmung der einzelnen Beiträge fällt auch in anderer Hinsicht negativ auf: Es finden sich zum Teil stark widersprüchliche Aussagen. In Bereichen, in denen es um theoretische Ansichten geht, können diese Widersprüche als Zeichen für die Pluralität wissenschaftlicher Meinungen gesehen werden, in anderen Fällen, z.B. wenn es um die Beantwortung der Frage, ob wir in Zeiten zunehmenden (S. 227) oder abnehmenden (S. 144) ökonomischen Wohlstands leben, ist eine solche Interpretation eher unpassend – es stellt sich die Frage, was denn nun richtig ist, denn keine der beiden Positionen wird argumentativ belegt. Grundsätzlich fällt auf, dass immer wieder (teils recht gewagte) Behauptungen aufgestellt werden, die aber nicht entsprechend argumentiert und belegt werden (z.B. die 7 Thesen zu Armut und sozialer Ausgrenzung von Leopold Neuhold auf S. 79–81).

Doch gibt der vorliegende Sammelband Antworten auf die zu Beginn spezifizierten Forschungsfragen? Diese Frage kann im Großen und Ganzen, unter Berücksichtigung meiner an früherer Stelle

schon angemerkten Vorbehalte bezüglich des interdisziplinären Charakters, bejaht werden. Nur eine Frage komme ich nicht umhin mir zu stellen: Wie passt die festgestellte Dringlichkeit der Armutsbekämpfung (die Herausgeberin beginnt das Vorwort mit dem Zitat von Gutiérrez „Armut führt zum Tod“ [S. 9]) mit einem so massiven Fokus auf theologische und philosophische Fragestellungen zusammen? Ohne deren Bedeutung in Frage stellen zu wollen, sind diese mit Sicherheit nicht jene Disziplinen, die am unmittelbarsten zur Armutsbekämpfung beitragen können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der vorliegende Sammelband wohl insbesondere für theologisch interessierte (und vorgebildete) LeserInnen von Interesse ist. Von theologischen Fragestellungen abgesehen liegt seine Leistung, wie bereits erwähnt, vor allem im „kurzen Anreißen“ zahlreicher möglicher Zugänge zum Thema Armut – leider lässt die Ausführung teilweise zu wünschen übrig.

BARBARA BERNSTEIN

SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen

Ulrich Brand lehrt an der Universität Kassel am Fachgebiet Globalisierung & Politik, im Sommersemester 2007 Gastprofessor für Internationale Politik an der Universität Wien. Arbeitsgebiete: Globalisierung, Umweltpolitik, politische Institutionen und soziale Kräfte im internationalisierten Staat.

Daniela Coimbra de Souza ist Stipendiatin des Österreichischen Austauschdiensts und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt DEMOLOGOS an der Wirtschaftsuniversität Wien. Ihre Forschungsgebiete sind Governance und Unternehmen, ihre Interessenschwerpunkte sind öffentliche Verwaltung und die Produktion neuer Räume.

Giancarlo Cotella ist seit 2005 Forschungsassistent an der Universität Politecnico di Torino, DITer, Italien. Seine Forschungsinteressen sind: Sozialistische und post-sozialistische Planungs- und Governance-Systeme, lokale Entwicklung in Zentral- und Osteuropäischen Staaten und europäische Raumplanung.

Miriam Heigl ist Politologin und promoviert derzeit an der Universität Kassel im Fachbereich Globalisierung & Politik. Schwerpunktthemen ihrer Arbeit sind: Peripherer Staat, Privatisierung und Energiemärkte.

Bernhard Leubolt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Wirtschaftsuniversität Wien im Rahmen des Projektes KATARSIS und Redaktionsmitglied des Journals für Entwicklungspolitik. Autor von: Staat als Gemeinwesen. Das Partizipative Budget in Rio Grande do Sul und Porto Alegre (2006).

Andreas Novy ist außerordentlicher Universitätsprofessor am Institut für Regional- und Umweltwirtschaft der Wirtschaftsuniversität Wien, Obmann des Mattersburger Kreises und wissenschaftlicher Leiter des Paulo Freire Zentrums für transdisziplinäre Forschung und Bildung. Autor von:

Brasilien: die Unordnung der Peripherie (2001); Entwicklung gestalten (2002).

Chiara Tornaghi ist Postdoctoral Research Fellow an der Abteilung für Soziologie und Sozialforschung der Universität Milano-Bicocca, Italien. Ihre Forschungsinteressen sind: Stadtentwicklung, soziale Exklusion und urbane Segregation, öffentliche Räume und Öffentlichkeit, Kreativität und soziale Inklusion.

Die letzten Ausgaben

- 2/03 Neue Internationale Armutsprogramme: Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht? / New International Poverty Programs: Neoliberalism with a Human Face
- 3/03 Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika. Bilanz und Perspektiven / Three Decades of Neoliberalism in Latin America. Outcome and Perspectives
- 4/03 Wem gehört das Wasser? Die Kommodifizierung öffentlicher Dienstleistungen / Who owns the Water? The Commodification of Public Services
- 1/04 Junge Zugänge / Young Approaches to Development Studies
- 2/04 Gender & Peacebuilding. Frauen und Geschlechterverhältnisse in Post-Conflict Situationen / Gender & Peacebuilding. Women and Gender Relations in Post-Conflict Situations
- 3/04 Kunst – Kultur – Entwicklung / Art – Culture – Development
- 4/04 Multikulturelle Autonomie in Lateinamerika / Multicultural Autonomy in Latin America
- 1/05 „Entwicklung“ im Schulunterricht / “Development” in School Education
- 2/05 Alternative Entwicklungen in Lateinamerika/ Alternative Developments in Latin America
- 3/05 Recht auf Nahrung / Right to Food
- 4/05 WTO at the Crossroads. Stand und Perspektiven des Welthandelsregimes / WTO at the Crossroads. State and Perspectives of the Global Trading System
- 1/06 In Memoriam Andre Gunder Frank
- 2/06 Regionale Integration – Tendenzen und Alternativen
- 3/06 Konflikttransformationen und Friedensprozesse
- 4/06 Entwicklung und Bildung

Die kommenden Hefte

- 2/07 Entwicklungsforschung / Development Studies
- 3/07 Volksbildung heute? / Popular Education Today?
- 4/07 EZA und Sicherheitspolitik / Development Cooperation and Security Politics

Informationen für AutorInnen

Manuskripte sind per e-mail zu senden an office@mattersburgerkreis.at bzw. auf Diskette oder CD-ROM per Post an: Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. Der Beitrag darf komplett den Umfang von 20 Seiten (2-zeilig) nicht überschreiten. Legen Sie je ein kurzes Abstract in Deutsch und Englisch (je ca. 100 Worte) sowie eine Kurzcharakteristik Ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei. Am Ende des Beitrags sollte ein Verzeichnis der gesamten verwendeten Literatur stehen. Zitierweise im Text: Geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an.

Das Manuskript muss als Word-Dokument oder in einem anderen Windows-kompatiblen Dateiformat eingesandt werden. Grafiken und Abbildungen sollten in schwarz/weiß gestaltet sein und als tiff bzw. Excel-Datei extra abgespeichert werden.

Redaktionsschluss für das Heft Nr.1 ist der 15.10., für das Heft Nr.2 der 15.1., für das Heft Nr.3 der 15.4. und für das Heft Nr.4 der 15.7.

Information for Contributors

Manuscripts should be submitted electronically to office@mattersburgerkreis.at or by mail on a disc/CDRom to Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. The complete manuscript should not exceed 20 pages (double spacing). All submissions must contain an abstract in German and English (each should not exceed 100 words) and a short curriculum vitae. The author's name, affiliation and e-mail address should be clearly indicated. A complete bibliography listing every work referenced in the text must be included at the end of the submitted text.

References should have the following format: Name, year of publication and the pagination for text references.

The document must be submitted in Word or another word processing program for windows. Graphs and tables/figures should be designed in black/white and saved as tiff or Excel-files.

The deadlines for submitting manuscripts are as follows: Issue no. 1: 15.10., issue no. 2: 15.1., issue no. 3: 15.4., issue no. 4: 15.7.

Gefördert aus öffentlichen Mitteln der

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XXIII, 1-2007, ISBN 978385476-224-9

Preis des Einzelhefts: Euro 9,80; sFr 17,50

Preis des Jahresabonnements: Euro 39,80; sFr 69,-

Abonnementbezug: über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien,

e-mail: office@mattersburgerkreis.at

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden.

1. Auflage 2007

© Mandelbaum Verlag Wien

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Satz: Julia Löw, Wien

Druck: Interpress, Budapest

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Hochschulen, Berggasse 7, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die AutorInnen bzw. die Redaktion.

Peripherie 104 (Hrsg.)
Kultur und Macht
 2006 - 147 S. - € 9,10
 ISBN 978-3-89691-814-7



PROKLA 146 (Hrsg.)
**„Bevölkerung“ -
 Kritik der Demographie**
 2007 - 151 S. - € 12,00
 ISBN 978-3-89691-346-3

IN KÜRZE

Peripherie 105/106 (Hrsg.)
Netzwerke in Bewegung
 2007 - ca. 240 S. - € 18,20
 ISBN 978-3-89691-815-4

PROKLA 147 (Hrsg.)
Internationalisierung des Staates
 2007 - ca. 160 S. - € 12,00
 ISBN 978-3-89691-347-0

Der Begriff der Netzwerke breitet sich in akademischen Diskursen ähnlich rasant wie der Begriff der Globalisierung aus. Doch was hat es mit Begriffen wie „Global Networks“, nicht-staatlichen und transnational vernetzten AkteurInnen eigentlich auf sich? Das Doppelheft bietet eine kritische Analyse verschiedener Netzwerktheorien und empirischer Forschungen.

PROKLA 147 stellt sich angesichts der Veränderungen politischer Auseinandersetzungen und Kämpfe im Zuge der Globalisierung der drängenden Frage nach dem Zusammenhang zwischen transnationaler Klassenbildung und der Internationalisierung von Staatlichkeit. Zentral ist dabei auch die politische Frage nach Möglichkeiten für eine herrschaftskritische Politik derzeit?



Hafenweg 26a - D-48155 Münster
 Tel.: 0251 39 00 48 0 - Fax: - 39 00 4850
 info@dampfboot-verlag.de - www.dampfboot-verlag.de

DAS ARGUMENT

ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE UND SOZIALWISSENSCHAFTEN

**269 Dialektik des
 Antikapitalismus**

W.F.Haug Zur Dialektik des Antikapitalismus

W.-D.Narr Dialektik der Antikapitalismen

E.Lienen Radikale Transformation als (Ver-)Lernprozess

Ch.Kaindl Antikapitalismus von rechts

D.Bensaïd Utopisches Moment und strategische Neugründung

F.Fernández Buey Der Sozialismus des 21. Jahrhunderts und wir Europäer

D.Harvey Enteignung gehört zum Wesen des Kapitalismus

u. a. m.

268 Großer Widerspruch China

Politische Ökonomie, Sozialstruktur und Recht
 O.Negt, St.Schmalz, H.Cho, B.Lüthje, G.C.Delgado, R.Geffken, H.Peters

Arbeits- und Umweltkämpfe
 A.Chan, R.Munro, M.Zhang, J.Harris, M.Li, D.J.Wen

Geschlechterverhältnisse
 T.-H.Hong, B.Gransow, X.Wei, Ch.Wichterich, N.Spakowski

Ideologie und Politik
 Th.Heberer, A.Senz, Th.Hock, Y.Wei, Ch.Tian, D.Salomon, U.Eifer

Kultur, Kunst und Lebensweise
 W.Cao, H.Liu, E.Müller, X.Zhang, F.Flörshemer, W.Haible

u. a. m.

Argument Versand, versand-argument@t-online.de, www.argument.de
 Reichenberger Str. 150, 10999 Berlin, Tel.: +49 (0)30/ 611 39 83, Fax: - 42 70

Der unverzichtbare Klassiker
jetzt in 7. Auflage



Worldwatch Institute (Hrsg.)
Zur Lage der Welt 2007

Der Planet der Städte
2007 - 336 S. - € 19,90
ISBN 978-3-89691-653-2



Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf
Grenzen der Globalisierung

Ökonomie, Ökologie und Politik
in der Weltgesellschaft
2007 - 600 S. - € 29,90
ISBN 978-3-929586-75-6



Aram Ziai
Globale Strukturpolitik

Die Nord-Süd Politik der BRD
und das Dispositiv der Entwicklung
im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung
und neuer Weltordnung
2007 - 336 S. - € 19,90
ISBN 978-3-89691-653-2



Hafenweg 26a - D-48155 Münster
Tel.: 0251 39 00 48 0 - Fax: - 39 00 4850
info@dampfboot-verlag.de - www.dampfboot-verlag.de