

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXIV 2–2008

PERIPHERE STAATLICHKEIT **Kritische Staatstheorie des globalen Südens**

Schwerpunktredaktion: Ilker Ataç
Katharina Lenner
Wolfram Schaffar

mandelbaum *edition südwind*

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
österreichischen Universitäten

Redaktion: Markus Auinger, Gerald Faschingeder, Karin Fischer
(verantwortlich), Margit Franz, Inge Grau, Irmi Maral-Hanak, Franziska
Herdin, Karen Imhof, Johannes Jäger, Bettina Köhler, René Kuppe,
Bernhard Leubolt, Barbara Nothegger, Andreas Novy, Christof Parnreiter,
Stefan Pimmer, Petra Purkharthofer, Kunibert Raffer, Anselm Skuhra

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris (Marburg),
John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques
Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Wien),
Friedrich Katz (Chicago), Franz Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz),
Uma Kothari (Manchester), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe
Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer
(Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Bettina Köhler
Umschlaggestaltung: Bettina Köhler
Titelfoto: Katharina Lenner

Inhaltsverzeichnis

- 4 ILKER ATAÇ, KATHARINA LENNER, WOLFRAM SCHAFFAR
Kritische Staatsanalyse(n) des globalen Südens
- 10 JOACHIM BECKER
Der kapitalistische Staat in der Peripherie:
polit-ökonomische Perspektiven
- 33 WOLFRAM SCHAFFAR
Birma: gescheiterter Staat oder (neue) Form peripherer
Staatlichkeit?
- 63 KATHARINA LENNER
Abhängige Staatlichkeit als umkämpftes Terrain – Politische
Ökonomie und Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989
- 92 OLIVER SCHWANK
Limits to a Developmental Regime in South Africa –
Industrial Policy Revisited
- 116 BERNHARD LEUBOLT, ANNE TITTOR
Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika:
Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich
- 142 Rezension
- 146 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
- 149 Impressum

ILKER ATAÇ, KATHARINA LENNER, WOLFRAM SCHAFFAR
Kritische Staatsanalyse(n) des globalen Südens

Die letzte Dekade ist von einer Wiederbelebung der Beschäftigung mit dem Staat in den Sozialwissenschaften gekennzeichnet. Zunächst gaben Globalisierungsthesen den Anstoß zu Debatten über die Transformation von Staatlichkeit im Zuge der Liberalisierung der Finanzmärkte und der zunehmenden Bedeutung transnationaler Unternehmen. In einer ersten Phase dieser Debatten wurden die Schwächung der Regulierungskapazitäten der Nationalstaaten, der Verlust der Souveränität sowie die globale Konvergenz von Staatsformen konstatiert. Demgegenüber wird in den letzten Jahren Re-Regulierungsmaßnahmen wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt, die unter den Stichworten Governance, Zentralität des Staates als Akteur sowie Divergenz kapitalistischer Entwicklungsmodelle diskutiert werden. Diese Verschiebung in der Diskussion eröffnet neue Dimensionen, zeigt aber auch Problemstellen bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Globalisierung und Staatlichkeit.

Bislang beschränkt sich die Debatte um den Staat oft auf die OECD-Welt. Demgegenüber widmet sich dieses Heft dem Wandel von Staatlichkeit im globalen Süden. Leitende Frage der einzelnen Artikel, die teils auf einer abstrakten Ebene argumentieren, teils auf empirischen Fallstudien basieren, ist, wie eine kritische Theorie des Staates im globalen Süden bzw. der Peripherie aussehen kann. Sie beziehen sich dabei einerseits auf kritische Entwicklungstheorien, insbesondere auf Dependenzansätze, andererseits befassen sie sich aus einer kritischen Perspektive mit Ansätzen zur Beschreibung verschiedener Staatstypen oder -formen im globalen Süden aus anderen theoretischen Traditionen. Für die eigene Analyse ziehen sie zudem verschiedene Konzepte aus der Regulationstheorie und aus materialistischen staats-theoretischen Debatten von Gramsci, Jessop, Poulantzas heran.

1. Der Zusammenhang zwischen äußeren und inneren Faktoren

Eine zentrale Fragestellung in der Auseinandersetzung mit Staaten an der Peripherie ist die nach dem Zusammenhang zwischen äußeren und inneren Faktoren. Ein noch immer aktuelles Problem in entwicklungstheoretischen Debatten zur Internationalisierung der Ökonomie und des Staates liegt in der Annahme, dass Veränderungen in peripheren Gesellschaften von externen Ursachen bestimmt werden. In dieser Logik erscheinen Globalisierung, Mobilität des Kapitals oder Strukturanpassungsprogramme als äußere Einflüsse, welche die innere Entwicklungsdynamik in den peripheren Gesellschaftsformationen bestimmen. Die aktuellen Diskussionen, in denen die Bretton-Woods-Institutionen als Instrumente des Imperialismus in den peripheren Formationen analysiert werden, bilden ein Beispiel für diese Form der Externalisierung. Die umgekehrte Logik, welche interne Faktoren als Ursache von Entwicklung oder Unterentwicklung identifiziert, geht von den Fragen der Binnenkapazitäten aus und bestimmt, inwiefern diese alternative Entwicklungsstrategien und Formen der Herrschaftssicherung ermöglichen bzw. begrenzen. Die seit einigen Jahren prominente Konzeption der *failed states* schlägt z.B. diesen Weg ein: Dabei werden die inneren Kapazitäten herangezogen, um zu erklären, inwieweit eine Regierung ein Gewaltmonopol durchsetzen und andere staatliche Leistungen erbringen kann.

Einen Ausweg aus der theoretischen Dichotomisierung weist z.B. Nicos Poulantzas in seinem Buch *Die Krise der Diktaturen* (1977), in dem er sich mit Formen der bürgerlichen Herrschaft in der Peripherie Europas beschäftigt. Er schlägt vor, mit einer mechanistischen Auffassung des Verhältnisses von internen und externen Faktoren zu brechen, in der die externen Faktoren lediglich von außen wirken und innere Faktoren auf einen eigenen internen Wirkungsraum beschränkt sind. Als Lösung postuliert er das Primat der internen Faktoren: Die jedem Land von „außen“ gesetzten Beschränkungen wirken auf diese Länder kraft ihrer *Interiorisierung*. „[A]bgesehen von Extremfällen einer massiven, direkten und offenen Intervention [...] können derlei Eingriffe in abhängige Länder [...] einen *entscheidenden Effekt nur dann erzielen, wenn sie mit den inneren Kräfteverhältnissen dieser Länder vermittelt sind*“ (ebd: 20, Herv. AutorInnen).

Wie Joachim Becker in seinem Beitrag aufzeigt, findet sich diese Argumentationsweise auch in Fernando Cardosos und Enzo Falettos Buch *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika* (1976), einem Klassiker der Dependenztheorie. Das bei Poulantzas und Cardoso/Faletto formulierte methodologische Anliegen, äußere und innere Faktoren als verschränkt zu analysieren, eint auch die Beiträge dieses Hefts. Alle AutorInnen setzten sich mit externen Einflussfaktoren auseinander, betrachten dabei aber eine nähere Analyse der Binnendynamik peripherer Gesellschaftsformationen als unabdingbar für ein Verständnis ihrer Auswirkungen auf Staatlichkeit im globalen Süden.

2. Auf dem Weg zu einer kritischen Staatsanalyse des globalen Südens

Die Suche nach einer kritischen Staatstheorie des globalen Südens ist darüber hinaus mit verschiedenen Problemen konfrontiert, die in den einzelnen Beiträgen aufgegriffen werden. Zunächst stellt sich grundsätzlich die Frage, ob in den Ländern an der Peripherie eine besondere Form von Staatlichkeit vorzufinden ist, die sich qualitativ von den Formen von Staatlichkeit im Zentrum unterscheidet. Joachim Becker thematisiert diese Frage im Anschluss an dependenztheoretische Diskussionen. Er fragt auf einer abstrakt-allgemeinen Ebene danach, wie sich die dort entwickelten Konzepte der passiven Außenabhängigkeit und der strukturellen Heterogenität auf die strategische Selektivität des Staates in der Peripherie auswirken. Dabei argumentiert er, dass die Einnahmen peripherer Staaten von außen konditioniert werden und dies eine zentrale Beschränkung für den Akkumulationsprozess darstellt. Zudem stellt er fest, dass sich (semi-)periphere Staatlichkeit grundsätzlich durch begrenzte Hegemoniefähigkeit der dominanten Kräfte und schwache Ausprägungen von Zivilgesellschaft im gramscianischen Sinne auszeichnet. Infolgedessen entstehen oftmals autoritäre Formen von Staatlichkeit, in deren Rahmen die Zugänge zu politischen Entscheidungszentren geschlossen werden.

Bernhard Leubolt und Anne Tittor untersuchen demgegenüber einen spezifischen Aspekt von Staatlichkeit in der Semiperipherie – den der Sozialstaatlichkeit – am Beispiel von Argentinien und Brasilien. Diesen betrachten

sie als eingebettet in die politische Ökonomie dieser beiden semi-peripheren Länder, die als Bindeglieder zwischen kapitalistischen Zentren und Peripherien fungieren. Sie zeigen, dass die Entwicklung der Sozialpolitik in diesen durch strukturelle Heterogenität gekennzeichneten Gesellschaftsformationen mit Gramsci als passive Revolution verstanden werden kann, in deren Rahmen soziale Bewegungen in das Staatsprojekt integriert wurden. In Bezug auf gegenwärtige Veränderungen beziehen sie sich zudem stark auf die Debatte um Universalismus und Treffsicherheit von Sozialpolitik.

Im Zuge der Ausdifferenzierung von Entwicklungspfaden im globalen Süden und die Debatte über das Ende der Entwicklungstheorien ist eine gewisse Unsicherheit über die empirische Reichweite der Begriffe „Zentrum“ und „Peripherie“, „Abhängigkeit“ bzw. „abhängige Staatlichkeit“ entstanden. Als Reaktion darauf gewannen seit den 1980er Jahren neue Diskurse des sozialwissenschaftlichen Mainstreams an Bedeutung, die – oft aus den *area studies* hervorgehend – spezifische Typen und Formen peripherer Staatlichkeit identifizierten.

In drei Beiträgen des vorliegenden Hefts bildet die Auseinandersetzung mit diesen Diskursen einen Ausgangspunkt der Analyse. Sie befassen sich mit den Debatten um die Konzepte des Entwicklungsstaats (Oliver Schwank), der *failed states* (Wolfram Schaffar) und der autoritären bzw. neo-patrimonialen Regime (Katharina Lenner). In ihrer Anwendung auf ein konkretes Fallbeispiel unterziehen die AutorInnen diese Konzepte einer kritischen Untersuchung. Mithilfe von Begriffen aus der materialistischen Gesellschaftstheorie arbeiten sie blinde Flecken der Konzepte heraus und versuchen zugleich ihre Erkenntnisse in die Analyse einfließen zu lassen und dahingehend ernst zu nehmen, dass divergierende Entwicklungspfade verschiedene begriffliche Konzeptionen erfordern.

Katharina Lenner problematisiert die Regimeansätze, die bei der Untersuchung von Staatlichkeit in Jordanien (und der arabischen Welt) weiterhin dominant sind. Sie kritisiert deren ausschließlichen Fokus auf innere Faktoren und ihren mangelnden Staatsbegriff. Für die Analyse der Entwicklung von Staatlichkeit in Jordanien seit 1989 greift sie besonders auf Poulantzas' Metapher vom Staat als „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ zurück. Zur Feinanalyse des staatlichen Terrains bezieht sie sich auf Bob Jessops Unterscheidung unterschiedlicher Aspekte von Staatlichkeit, mit der sie einerseits polit-ökonomische Interventions-

formen, andererseits die Entwicklung der staatlichen Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989 untersucht.

Wolfram Schaffar problematisiert das Konzept des *failed state* am Beispiel Birmas, das oft als Prototyp eines von ethnischen Spannungen zerrissenen Landes charakterisiert wird, dessen Regime sich jedoch trotz akutem Staatsversagen als höchst stabil erweist. Er bezieht sich auf Gerhard Haucks Unterscheidung zwischen Akkumulationssicherungsmacht und Regulationsmacht, um die Entwicklung von Staatlichkeit in Birma zu klassifizieren. Während die Regulationsmacht des birmanischen Staates eher schwach ausgebildet ist, trägt die gegenwärtige Form durchaus zur Stärkung der staatlichen Akkumulationssicherung bei. So erscheint der „Staatszerfall“ als eine relativ stabile, bewusst herbeigeführte und perpetuierte Form peripherer Staatlichkeit, die auf einer extremen ökonomischen Außenorientierung basiert.

Oliver Schwank stellt in seinem Beitrag dar, in welcher Weise das Konzept des Entwicklungsstaats von der südafrikanischen Regierung programmatisch benutzt wird. Er analysiert, welche blinden Flecken die bisherige Diskussion um Entwicklungsstaaten aufweist und erst diese kritische Analyse ermöglicht eine Einschätzung, inwieweit eine Übertragung auf Südafrika Sinn macht. Dabei argumentiert er, dass eine Untersuchung des Akkumulationsregimes und der Klassenverhältnisse nötig ist, um einordnen zu können, was „Entwicklungsstaat“ im südafrikanischen Kontext bedeutet und welche spezifischen Beschränkungen sich aus der bisherigen Entwicklung Südafrikas ergeben.

3. Perspektiven

Zusammengenommen deuten die Beiträge darauf hin, dass das Vokabular der Dependenztheorie, der Regulationstheorie und der materialistischen Staatstheorie (weiterhin) höchst relevant ist, um verschiedene Kontexte von Staatlichkeit im globalen Süden zu beleuchten. Diese theoretischen Ansätze können daher Orientierung für weitere Diskussionen bieten und eignen sich, in ideologische Debatten kritisch zu intervenieren. Allerdings bleiben Unklarheiten: Wenn „Zentrum“ und „Peripherie“ als Begriffe verschwimmen, lässt sich dann beispielsweise „strukturelle Heterogenität“

als ein spezifisches Charakteristikum peripherer Gesellschaften aufrechterhalten? Was sind die entscheidenden Strukturmerkmale von Abhängigkeit? Sind es die Geldverhältnisse, die Technologie oder die militärischen Gewaltformen, welche die Logik staatlicher Entwicklung in peripheren Ländern entscheidend bestimmen? Inwiefern unterscheiden sich Formen und Dynamiken von Herrschaft in der Peripherie von den Ländern im Zentrum? Für welche Kontexte sind Konzepte wie Hegemonie und Zivilgesellschaft adäquat und wo finden sie ihre Grenzen?

Die unterschiedliche Bezugnahme auf diese Konzepte in den einzelnen Beiträgen macht deutlich, dass durchaus noch wichtige Arbeit zur Klärung der Grundbegriffe zu leisten ist. Darüber hinaus verweisen die Beiträge darauf, dass zu einer angemessenen Darstellung verschiedener Binnendynamiken auf dem Terrain dieser Staaten eine Verfeinerung des bislang existierenden theoretischen Instrumentariums nötig ist. Eine kritische Staatstheorie des globalen Südens steht vor der Aufgabe, Verbindungen zwischen der abstrakten gesellschaftstheoretischen Ebene und der konkret-komplexen Analyse von Einzelaspekten und -fällen zu schaffen, um der Diversität, Komplexität und Widersprüchlichkeit von Staat, Ökonomie und Politik im globalen Süden gerecht zu werden.

Literatur

Cardoso, Fernando H./Faletto, Enzo (1976): Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Poulantzas, Nicos (1977): Die Krise der Diktaturen. Portugal, Griechenland, Spanien. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

JOACHIM BECKER

**Der kapitalistische Staat in der Peripherie:
polit-ökonomische Perspektiven**

Der bürgerliche Staat ist keine neutrale Einrichtung. Er ist als politisches Herrschaftsverhältnis eingelassen in Produktionsverhältnisse, die durch den Zwang zu Kapitalakkumulation und durch Lohnarbeit gekennzeichnet sind. Er trägt maßgeblich zur Aufrechterhaltung der durch strukturelle Ungleichheit gekennzeichneten Produktionsverhältnisse bei. Die Herausbildung von Lohnarbeit ist historisch durch den entstehenden bürgerlichen Staat befördert worden. Strategien der Akkumulation bedürfen der wirtschaftspolitischen Abstützung durch den Staat. Gleichzeitig ist der Staat fiskalisch abhängig vom guten Gang der Geschäfte. Hierin liegt eine zentrale Ursache für das strukturelle politische Übergewicht der Kapitaleseite (vgl. Jessop 1990: 178f, Hirsch 1990: 45ff). Allerdings ist sich das Kapital nicht in allen Fragen einig, haben unterschiedliche Kapitalfraktionen unterschiedliche Interessen. Von daher kann staatliche Politik nicht einfach von den Imperativen der Kapitalakkumulation abgeleitet werden (vgl. Novy 2001: 47f, Becker 2002: 133). Außerdem wirken nicht nur Kapitalinteressen, sondern auch die Interessen der Lohnabhängigen und anderer gesellschaftlicher Gruppen auf den Staat. Die widersprüchlichen Interessen artikulieren sich in der Zivilgesellschaft, in der um gesellschaftliche Normen und staatliche Politik gerungen wird. Aber auch der direkte Zugang verschiedener gesellschaftlicher Gruppen auf staatliche Entscheidungszentren ist relevant. Insofern kristallisieren sich gesellschaftliche Konflikte politisch im Hinblick auf den Staat heraus. Staatliche Politik wirkt ihrerseits auf gesellschaftliche Kräfteverhältnisse zurück.

In diesem Beitrag soll es vor allem um die Frage gehen, inwieweit der Staat in der Peripherie Unterschiede zum Zentrum im Hinblick auf die „strategische Selektivität“ (Jessop 2002: 40) aufweist. Unter strategischer

Selektivität des Staates versteht Bob Jessop (2002: 40) dessen spezifischen Einfluss auf verschiedene Gruppen, ihre Interessen und Strategien über den Zugang zu bzw. ihre Kontrolle über staatliche Entscheidungszentren zu verfolgen. Dieser Frage werde ich auf relativ abstrakter Ebene nachgehen. Ausgangspunkt für meine Analyse ist die dependenztheoretische Diskussion aus den 1970er Jahren, die diese Fragen bereits stellte. In seinem wegweisenden Werk zu bürgerlicher Herrschaft in der Dritten Welt machte Tilman Evers (1977) die Spezifika peripherer Staatlichkeit vor allem an der Extraversion, also Außenorientierung, der Ökonomie und an der strukturellen Heterogenität der peripheren Gesellschaften fest. Strukturelle Heterogenität bezieht sich auf die Sozialstruktur. Evers hebt hierbei vor allem das Fortbestehen von Elementen vorkapitalistischer Produktionsweisen, die oftmals Elementen persönlicher Abhängigkeitsverhältnisse aufweisen, hervor (1977: 91, 94ff). Die vorkapitalistischen Elemente bestehen allerdings nicht in reiner Form, sondern sind mit der kapitalistischen Produktionsweise verknüpft. Beispielsweise können landwirtschaftliche Selbstversorgungsproduktion und (saisonale) Lohnarbeit miteinander verbunden sein. Hieraus resultiert eine sozialstrukturelle Heterogenität. Ich identifizierte allerdings noch eine zweite Form sozialstruktureller Heterogenität: Das Vorhandensein einer sehr großen Gruppe städtischer Armutsbevölkerung, die für den kapitalistischen Akkumulationsprozess überflüssig ist. Extraversion und strukturelle Heterogenität sehe ich als Elemente, die auf die strategische Selektivität des Staates in der Peripherie strukturell einwirken. Semi-periphere Gesellschaften, auf die sich Evers relativ stark bezieht, zeichnen sich dadurch aus, dass sie in Verbindung mit Industrialisierungsprozessen auch eine substanzielle LohnarbeiterInnenschaft aufweisen.

Den stark strukturalistisch geprägten Grundgedanken Evers möchte ich präzisieren, fortentwickeln und stärker zu AkteurInnen und Situationen der politischen und ökonomischen Konjunktur in Beziehung setzen. Bei der Weiterentwicklung der Analyse der wirtschaftlichen Extraversion werde ich mich vor allem auf die Regulationstheorie stützen und deren Implikationen für die Ausformung der Staatlichkeit diskutieren. Die strukturelle Heterogenität der Gesellschaften werde ich im Hinblick auf die politische Interessenformierung, die Bedeutung (oder relative Bedeutungslosigkeit) der Zivilgesellschaft, die Rolle von Parteien und Militär sowie den Zugangs-

möglichkeiten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu staatlichen Entscheidungszentren diskutieren.

1. Extraversion und peripherer Staat

Evers hebt in seiner 1977 veröffentlichten Schrift zur Theorie des bürgerlichen Staates in der Dritten Welt hervor, dass dort die äußeren Wirtschaftsbeziehungen für die Kapitalakkumulation besonders zentral seien. Der Raum der Akkumulation und das politische Territorium deckten sich nicht, was Evers ausdrücklich für die Norm eines genuin bürgerlichen Staates hält (1977: 80). Daraus folgt für Evers, dass externe Akteure die „ökonomisch stärkste Fraktion der herrschenden Klasse“ stellen (ebd.: 84) und die Staatsfinanzierung stark von außen konditioniert ist. Bei Letzterem stellt er eher auf den Zugang zu internationalen Krediten und den Einfluss internationaler Finanzinstitutionen als auf den fiskalischen Kanal ab (ebd.: 88, 156f). Dieses Argument scheint mir zu undifferenziert. Die weitgehende Deckung von Raum der Akkumulation und politischem Territorium ist für Staaten im Zentrum historisch ebenfalls nur für bestimmte Phasen und für relativ große Staaten gegeben (vgl. Becker 2002). Kleinstaaten weisen auch im Zentrum eine relativ große außenwirtschaftliche Offenheit auf (vgl. Maddison 1991: 326, Tab. F.7). Der Unterschied zwischen Staaten des Zentrums und der Peripherie liegt in der Art der Wirtschaftsbeziehungen und speziell der Ausprägung der Extraversion, in die er eingebettet ist. Bei der Extraversion ist zwischen aktiver und passiver Extraversion zu unterscheiden. Bei aktiver Extraversion steht der Export im Vordergrund und wird ein Exportüberschuss erzielt. Bei passiver Extraversion liegt der Akzent bei der Importabhängigkeit. Hierbei ist dann noch zwischen Extraversion im Handel, beim produktiven Kapital und beim Geldkapital zu unterscheiden (Becker 2006: 14f). Die Ausrichtung der Extraversion muss nicht immer gleichgerichtet sein, wenngleich dies häufig der Fall ist. Werden beständige Handelsbilanzdefizite erzielt, ist es notwendig, Kapital zu importieren, um das Handels- und Leistungsbilanzdefizit abzudecken. Kennzeichen peripherer Ökonomien ist ein Vorherrschen passiver Extraversion (vgl. Beaud 1987: 100ff). Selbst wenn in Teilbereichen, meist im Handel,

eine aktive Extraversion erzielt wird, ruht sie meistens auf einer sehr engen Grundlage, wie dem Öl- und Gasexport.

Die Extraversion ist durch die Kolonialmächte unmittelbar oder – in den wenigen Fällen unter Bewahrung der formalen Unabhängigkeit – über ungleiche Verträge durchgesetzt worden. Sie betraf zunächst die Ausrichtung des Handels. Die Länder der Peripherie wurden auf den Rohstoffexport ausgerichtet, die Entwicklung des Gewerbes wurde blockiert und zum Teil sogar zurückgeworfen. Eine einseitige Orientierung auf den Rohstoffexport ist vielfach noch heute festzustellen, vor allem in Afrika, Westasien, aber auch Teilen Lateinamerikas (vgl. Ominami 1986: 126ff). Diese Spezialisierung ist im Regelfall mit schwankenden Exporterlösen verbunden. Nur in wenigen Fällen, meist ölexportierenden Ländern, werden relativ dauerhaft Exportüberschüsse im Handel erzielt (vgl. Carneiro 2004: 145f, Tab.II), so dass man von einer aktiven Extraversion im Handel sprechen könnte. Im Regelfall liegt eine Tendenz zum Handelsbilanzdefizit und damit zu einer passiven Extraversion im Handel vor. Selbst die Länder, welche vor allem von den 1930er bis 1970er Jahren eine binnenmarktorientierte, die Importe zum Teil durch einheimische Produktion ersetzende Industrialisierung durchlaufen haben, weisen im Regelfall eine Lücke bei der Produktion von Investitionsgütern auf. Damit sind sie strukturell abhängig vom Investitionsgüterimport, was gleichzeitig eine technologische Abhängigkeit impliziert. Diese Importabhängigkeit wird vor allem in Phasen eines beschleunigten Wirtschaftswachstums, wenn die Investitionen steigen, fühlbar. Damit bewirkt in der Großzahl der Peripherieländer die Verfügbarkeit von Devisen eine Restriktion des Akkumulationsprozesses (vgl. Ercan 2006).

Kennzeichen peripherer Ökonomie ist, dass Schlüsselsektoren der Ökonomie durch Auslandskapital kontrolliert werden. Hoch ist durchgängig das Engagement des Auslandskapitals im Rohstoffsektor. In den ausgeprägten liberalen Wirtschaftsmodellen des späten 19./frühen 20. sowie des späten 20. Jahrhunderts waren Auslandsinvestitionen auch im Bereich der Infrastruktur und im Bankenwesen von großer Bedeutung. Während der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung der 1930er bis 1970er Jahre in Lateinamerika, der Türkei und dem südlichen Afrika nahm transnationales Kapital zumindest seit den 1950er Jahren eine relevante Rolle im Industrialisierungsprozess ein, gleiches gilt aktuell für die exportorientierte Industrialisierung in China (Cho 2005: 152ff). Diese Ausprä-

gung der passiven Extraversion bedeutet eine starke Konditionierung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Auslandskapital. Diese Form des Kapitalimportes zieht auch Devisenausgaben in Form von Gewinnrepatriierung nach sich, die sich negativ in der Leistungsbilanz niederschlagen.

Chronische Leistungsbilanzprobleme, teils aber auch die Schwierigkeit zur Mobilisierung von Kapital für langfristige Projekte, bewirken in der Peripherie eine Tendenz zum Import von Geldkapital. Dessen Verfügbarkeit hängt allerdings stark von der konjunkturellen Situation in den Zentren ab. Floriert dort das Geschäft, ist die Bereitschaft, Geld in der als risikoreicher wahrgenommenen Peripherie anzulegen, eher gering. Dies war beispielsweise die Konstellation der zweieinhalb Jahrzehnte nach dem 2. Weltkrieg. Findet Kapital hingegen in den Zentren nicht ausreichend profitable Anlagemöglichkeiten und herrscht dadurch Überliquidität vor, so werden diese Gelder verstärkt in der Semiperipherie, also den teilindustrialisierten Ländern, angelegt. Dies war für zumindest einen relevanten Teil der Zentrumsländer die Konstellation im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert sowie erneut seit den 1970er Jahren (vgl. Becker 2007). Aber auch in für Finanzanleger nicht so interessanten Ländern, wie beispielsweise großen Teilen des Subsaharischen Afrika, ist seit den 1970er Jahren eine substantielle Zunahme der Auslandsverschuldung festzustellen, die hier eher aus öffentlichen Quellen gespeist wird (vgl. Sutcliffe 1986: 24; d'Almeida-Topor/Lakroum 1994: 155ff). Die sogenannte „Entwicklungshilfe“ hat vielfach die Form von Krediten und schlägt sich so in Auslandsverschuldung nieder. Auch internationalen Finanzinstitutionen kommt im Subsaharischen Afrika vergleichsweise hohes Gewicht zu.

Periodisch ist es immer wieder zur Überschuldung und der Notwendigkeit von Umschuldungen gekommen. In den meisten Konstellationen eröffnet die Umschuldung den Gläubigern den Weg zur offenen (wirtschafts-)politischen Einflussnahme. Aber auch in den anderen Phasen ist der Kapitalzufluss von einer den FinanzanlegerInnen passend scheinenden Wirtschaftspolitik und relativ hohen Zinsen abhängig. Das heißt, von der passiven Extraversion gehen auch hier deutliche Konditionierungen aus.

Passive Extraversion bedeutet, dass die Verfügbarkeit von Devisen eine zentrale Beschränkung für den Akkumulationsprozess ist (vgl. Ercan 2006). Von der Akkumulation hängt wiederum der Staat fiskalisch ab. Floriert die Akkumulation sprudeln auch die Steuerquellen – zumindest potenziell –

stärker. Somit wird die fiskalische Basis des Staates zumindest mittelbar von Verfügbarkeit von Devisen konditioniert.

In manchen Ländern ist die Konditionierung der Staatseinnahmen von außen noch unmittelbarer. In den rohstoffexportierenden Ländern sind die mit den Rohstoffen verbundenen Renten (die über den Durchschnittsprofit hinausgehen und von speziellen natürlichen Produktionsvorteilen abhängen) zentrale Grundlage der Besteuerung. Diese Renten sind engstens mit dem Export verbunden (Santos 2005: 226f; Hugon 1999: 31). Für die Besteuerung sind interne Aktivitäten vergleichsweise unbedeutend. Hieraus entsteht oftmals eine Art implizierter „Pakt“: Der Staat verzichtet weitgehend auf die Besteuerung der „unteren Klassen“ und diese nehmen hin, dass die „Rentiersklasse“ sich die externen Renten weitgehend aneignet (Carneiro 2004: 58; Santos 2005: 229). Damit sinkt auch das Legitimitätsanfordernis gegenüber den subalternen Klassen. Sind die staatlichen Einnahmequellen aus den Renten sehr üppig, wie beispielweise in den Golfstaaten, können recht weitgehende soziale Wohltaten staatlich finanziert werden (Owen/Pamuk 1999: 207). Staatliche Legitimierung läuft dann eher über den staatlichen Output als über formelle politische staatsbürgerliche Rechte, deren Institutionalisierung in den Golfstaaten noch in den Anfängen ist (vgl. Halliday 2005: 278). Da in den Golfstaaten das Niveau der Lebenshaltung vielfach – in Ermanglung einer Einbindung in produktive Aktivitäten – derart stark von den staatlichen Zuwendungen abhängt, spricht Marzouq al-Utaybi (2007: 152) von einer „Legitimierung der Abhängigkeit“ oder genauer eigentlich „über“ Abhängigkeit.

In manchen Staaten, vor allem des Subsaharischen Afrika, stößt die Besteuerung auf enge sozio-ökonomische Grenzen wie geringem Monetarisierungsgrad und starken Steuerwiderständen und speist sich die Staatsfinanzierung zu einem beträchtlichen Teil überhaupt aus Mitteln der „Entwicklungszusammenarbeit“. Damit wird die Akquirierung externer Mittel zum zentralen Staatsziel – und bedeutet eine entsprechende Rechenschaftspflicht gegenüber den „Geber“regierungen (statt der lokalen Bevölkerung) und öffnet der externen Einflussnahme Tür und Tor (vgl. Chabal/Daloz 1999: 112ff).

Damit gehen von der untergeordneten Einbindung in die internationale Arbeitsteilung, der meist engen Exportbasis und dem Devisenmangel als zentraler Beschränkung für die wirtschaftliche Entwicklung spezifische

Konditionierung auf die periphere Staatlichkeit aus, speziell über den fiskalischen Kanal.

2. Strukturelle Heterogenität der Sozialstruktur

Die Extraversion der Ökonomie hat auch Konsequenzen für die Sozialstruktur der Ökonomie und die politische Interessenformierung. DependenztheoretikerInnen, wie André G. Frank (1979: 23f, 160), Fernando Cardoso und Enzo Faletto (1976: 217f) oder Evers (1977: 84 f.), verweisen darauf, dass das Auslandskapital oftmals Komandohöhen der peripheren Ökonomie kontrolliert und seine Interessen gegenüber dem peripheren Staat artikuliert. Über seine lokalen VertreterInnen oder auch über Interessenvertretungen, wie Industriellenverbände, in denen Auslandskapital eine wesentliche Kraft ist, wird das Auslandskapital Teil der nationalen politischen Bühne. „Externe Herrschaft in Situationen nationaler Abhängigkeit (im Gegensatz zu rein kolonialen Situationen, in denen die Unterdrückung durch ausländische Agenten eine direkte ist) enthält die Möglichkeit der ‚Internalisierung externer Interessen‘, heben Cardoso und Faletto (1976: 218; ähnlich Poulantzas 2001: 24, 27f) hervor. Gleichzeitig hat das Auslandskapital privilegierte politische Beziehungen zu den Staaten des Zentrums und zu durch diese dominierte internationale Organisationen. Zwischen lokalen herrschenden Klassen und dem internationalen Kapital kann es zu Interessenübereinstimmungen und damit zu Bündnisbildungen kommen. Interessenharmonie muss aber nicht immer gegeben sein und auch Konflikte sind durchaus denk- und beobachtbar (Cardoso/Faletto 1976: 217f). Das hohe politische Gewicht des Auslandskapitals ist eine Eigenheit peripherer und semiperipherer Gesellschaft.

Ein zweites Element, das DependenztheoretikerInnen (z.B. Evers 1977: 91, 94ff) hervorheben, ist das Fortbestehen von oft dauerhaften Rudimenten nicht-kapitalistischer Produktionsweisen. Warenproduktion und Monetarisierung durchdringen nicht alle Poren der Gesellschaft, Lohnarbeit umfasst nur einen relativ begrenzten Teil der Gesellschaft. Damit entstehen hybride Klassenverhältnisse. Zum Beispiel wird der Unterhalt in vielen Regionen aus einer Kombination von Lohnarbeit in Form von Wanderarbeit und landwirtschaftlicher Subsistenzproduktion bestritten. Biografisch können

sich Phasen der landwirtschaftlichen Subsistenzproduktion und der Lohnarbeit abwechseln. Ruth First (1979) sprach in solchen Fällen von „Arbeiter-Bauern“. Ökonomische Ungleichheiten sind hier oft noch direkter politisch begründet. Persönlich geprägte Abhängigkeitsverhältnisse können fortbestehen. Eine von der ökonomischen Sphäre abgesonderte Sphäre politischer Beziehungen kann sich daher nur teilweise entfalten (vgl. Evers 1977: 59). Allerdings werden weder ökonomische noch politische Verhältnisse der vorkapitalistischen Zeit unverändert konserviert. Kapitalistische und vorkapitalistische Produktionsweisen werden miteinander verbunden. „Traditionelle Autoritäten“ sind oft nicht so traditionell wie sie scheinen. So erhielten beispielsweise *Regúlos* als vorgebliche dörfliche „traditionelle Autoritäten“ durch die portugiesische Kolonialverwaltung eine neue Funktion. Sie wurden als Verbindungsglied zur bäuerlichen Bevölkerung in die Kolonialverwaltung integriert. Nur zum Teil konnten sie sich auf vorkoloniale Legitimität stützen, zum Teil wurden sie aus Gründen der politischen Opportunität aus anderen Personenkreisen (z.B. Dolmetschern) rekrutiert (Carvalho 2005: 160). Der Befreiungskampf brachte sie in eine delicate Lage, ihre Position wurde herausgefordert. Im nachkolonialen Afrika kam es immer wieder zu Konflikten um die Stellung „traditioneller Autoritäten“, die durch Jüngere, AktivistInnen des Befreiungskampfes, Frauen – also Gruppen, die sich von der lokalen „traditionellen“ Macht vom Ausschluss bedroht sahen – infrage gestellt wurden. Zum Teil wurden diese Formen der Macht aufgebrochen, zum Teil kam es zu informellen Verbindungen mit Parteistrukturen, zum Teil aber auch zu restaurativen Tendenzen (vgl. z.B. Schwenzfeier 1993; Carvalho 2005). Manches deutet darauf hin, dass die Konservierung sozio-ökonomischer Verhältnisse mit partiell nicht-kapitalistischen Zügen die Wiederherstellung bzw. Konservierung „traditioneller“ Machtformen begünstigt. So nehmen auch heute die *Regúlos* in Guiné Bissau wieder die Rolle eines Mittlers zwischen Zentralstaat und bäuerlicher Landbevölkerung wahr (Carvalho 2005: 166).

Die mit der unvollständigen Durchkapitalisierung verbundenen Fragen können in der nationalstaatlichen Arena auch eine „indigenistische“ oder „post-koloniale“ Färbung annehmen. Ein Beispiel hierfür ist die aktuelle Verfassungsdebatte in Bolivien, der Jahre der sozialen und indigenistischen Mobilisierung vorausgegangen sind. Deren „plurinationale“ Begriffe beziehen sich in der Konkretisierung politischer und juristischer Institu-

tionen auf Gemeinschaftlichkeit mit partiell vorkapitalistischen Konnotationen (vgl. als einen zentralen Debattenbeitrag García Linera 2007: 68ff, 82ff; siehe auch Poupeau/do Alto 2008: 19). Insofern hat der „plurinationale“, indigenistische Diskurs einen sozio-ökonomischen Bezugspunkt. Die Frage ist allerdings, inwieweit die gemeinschaftlichen Strukturen real noch bestehen und welche unterschiedlichen Ausprägungen sie in Stadt und Land annehmen. Die bolivianische Diskussion bezieht sich primär auf gemeinschaftliche Strukturen auf dem Land. Es gibt aber auch in Bolivien eine bedeutsame Verstärkung der indigenen Bevölkerung. Die Schaffung eines quasi dualen Verfassungsrahmens kann einerseits sozialer Heterogenität und langjähriger ethnischer Diskriminierung Rechnung tragen, andererseits, je nach seiner Akzentuierung, aber auch Spaltungen der subalternen Klassen verfestigen und die möglichen sozialen Bündnisse progressiver Politik einengen (vgl. Poupeau/do Alto 2008: 19).

Strukturelle Heterogenität der Sozialstruktur bezieht sich allerdings nicht allein auf Rudimente vorkapitalistischer Produktionsweisen, die inzwischen auf die kapitalistische Produktionsweise bezogen sind. Vielfach gibt es eine rasch wachsende städtische Marginalbevölkerung, die in der subsistenzorientierten Agrarproduktion keinen Platz mehr findet und in der städtischen Lohnarbeit auch nicht Fuß fassen kann. Sie bringt sich mit Kleinsthandel, Reparaturen etc. durch. Aus Sicht der kapitalistischen Akkumulation ist sie im Prinzip überflüssig (Quijano 1977: 312ff; Davis 2007: 185ff). Initiativen, die sich aus der städtischen Marginalbevölkerung artikulieren, beziehen sich dementsprechend in der Regel auf die Reproduktionsbedingungen – steigende Preise für Grundbedarfsgüter, Mangel an Infrastruktur u.ä.. Ihr Druckpotenzial ist trotz ihrer numerischen Größe beschränkt. Direkt auf die vermarktete Produktion können sie anders als Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, welche ihre Produkte zurückhalten können, oder LohnarbeiterInnen, die streiken können, nicht einwirken. Gleichzeitig sind Initiativen aus diesen Sektoren aufgrund ihrer schwachen materiellen Grundlage sehr verwundbar gegenüber selektiver Kooptierung durch staatliche Stellen mittels klientelistischer Politik (vgl. Chabal/Daloz 1999: 27ff; Hauck 2001: 261; Polet 2007: 16f).

3. Peripherer Staat: schwache Zivilgesellschaft und begrenzte Hegemoniefähigkeit

Für Gramsci setzt sich der erweiterte Staat aus Zivilgesellschaft und politischer Gesellschaft zusammen (Gramsci 1992: 783). In der Zivilgesellschaft wird zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen um die Durchsetzung von gesellschaftlichen Normen gerungen. Hierbei ist die Zivilgesellschaft durch Machtasymmetrien geprägt. Gelingt es einem Machtblock, seinen (partikularen) Vorstellungen eine gesamtgesellschaftliche Verankerung zu verleihen und sie insbesondere durch den Staat abzusichern, so kann man von Hegemonie sprechen. Insofern geht es in der Zivilgesellschaft um den Versuch von Konsensbildung. Ein solcher Konsens muss allerdings durch materielle Konzessionen an subalterne Gruppen unterfüttert werden (Gramsci 1996: 1567; Jessop 1990: 208f). Hegemonie muss auch ökonomisch unterlegt sein: Sie „kann nicht umhin, ihre materielle Grundlage in der entscheidenden Funktion zu haben, welche die führende Gruppe im entscheidenden Kernbereich der ökonomischen Aktivität ausübt“ (Gramsci 1996: 1567). Das Ringen um gesellschaftliche Normen ist ein konfliktiver Prozess, in dem Dissens auch in militanten Praktiken wie Streiks, Boykotts u.ä. ausgedrückt werden kann. In den Konflikten geht es auch darum, dass der Staat im engeren Sinne, also die politische Gesellschaft, diesen Normen über Rechtssetzung verbindliche Allgemeingültigkeit verleiht und diese auch durchsetzt. Insofern betont Gramsci die Zwangsseite der politischen Gesellschaft in der Formel „Staat = politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft, das heißt Hegemonie gepanzert durch Zwang“ (1992: 783). Allerdings wäre es eine Verengung, die politische Gesellschaft auf den Zwang zu reduzieren. Auch sie stützt sich auf Praktiken mit konsensualen Elementen, wie z.B. Sozialpolitik. Zwischen Hegemonie und Zwang wäre aus meiner Sicht ein drittes Element zur Durchsetzung staatlicher Politik zu erwähnen: klientelistische Praktiken. Sie bieten den individuellen, privilegierten Zugang zu staatlichen Leistungen im Gegenzug zu politischer Loyalität zu einer politischen Gruppierung. Ist ein herrschender Block nicht hegemoniefähig, so kann er sich darauf verlegen, Zustimmung durch klientelistische Praktiken zu erkaufen. Gerade in (semi-)peripheren Ländern ist dies keine ungewöhnlich Form der Akzeptanzgewinnung (vgl. z.B. Chabal/Daloz 1999: 26ff; Gombár 2004: 242f; Svampa/Pereyra 2003: 220f). Diese Unterschei-

dung deutete auch schon Gramsci an: „Zwischen Konsens und Zwang steht Korruption-Betrug“ (1991: 120). Hierbei hebt er allerdings primär auf den „Kauf“ gegnerischer Führer ab, während Klientelismus stärker in die Massen hinwirkt. Qualitativ unterscheiden sich klientelistische Praktiken von hegemonialen unter anderem dadurch, dass materielle Besserstellungen (Zuweisung einer Arbeitsstelle, einer Wohnung etc.) eine im Abtausch für Loyalität gewährte individuelle Gunst, aber kein verbrieftes Recht und keine systematische Konzessionen gegenüber bestimmten gesellschaftlichen Kräften darstellen.

Bestenfalls begrenzte Hegemoniefähigkeit der dominanten Kräfte (O'Donnell 1996: 35) und relativ schwache Ausprägungen der Zivilgesellschaft scheinen charakteristisch für (semi-)periphere Staatlichkeit zu sein. Insofern scheint auf Nord und Süd das Diktum übertragbar, das Gramsci bezogen auf Osten (Russland) und Westen formulierte: „Im Osten war der Staat alles, die Zivilgesellschaft war in ihren Anfängen und gallerthaft; im Westen bestand zwischen Staat und Zivilgesellschaft ein richtiges Verhältnis, und beim Wanken des Staates gewährte man sogleich eine robuste Struktur der Zivilgesellschaft“ (1992: 874). Ökonomisch ist die Situation der dominanten Kräfte in der (Semi-)Peripherie labiler als im Zentrum, bis auf sehr wenige Ausnahmen – primär ölproduzierende Kleinstaaten – ist ihr materieller Spielraum für Konzessionen an andere gesellschaftliche Kräfte geringer. Damit sind die Möglichkeiten einer Konsensbildung eingeschränkter. Daraus kann folgen, dass hier bestenfalls Projekte einer „begrenztere[n] Hegemonie“ verfolgt werden, die darauf zielen, „die Unterstützung strategisch wichtiger Sektoren zu gewinnen und die Kosten des Projekts auf andere Sektoren abzuwälzen“ (Jessop 1990: 211). Meines Erachtens wären auch die „Entwicklungsstaaten“ Ostasiens zumindest über lange Zeit als Projekte bestenfalls begrenzter Hegemonie zu kennzeichnen. Sie stellten zwar auf Konsensbildung über Wachstum ab, die Kosten wurden jedoch auf die subalternen Klassen, v.a. die ArbeiterInnenschaft, abgewälzt und die ArbeiterInnenbewegung war im Rahmen einer autoritären Staatlichkeit einer besonders harten Unterdrückung ausgesetzt (vgl. z.B. Chang 2005: 253; Chang 2006: 98). Offener Zwang stand in verschiedensten Regionen der Peripherie sowohl in Phasen stärker etatistisch geprägter Industrialisierung als auch in Phasen neoliberaler Politik mit der Akzentuierung von Finanzinteressen und Preisstabilisierung immer wieder im Vordergrund.

Auch offen autoritäre Regime brauchen zur Herrschaftsstabilisierung wenigstens Elemente des Konsenses seitens strategisch wichtiger Gruppen, doch stehen in ihrem Fall Zwang und Gewalt gegenüber großen gesellschaftlichen Sektoren – oftmals der ArbeiterInnenschaft – stark im Vordergrund. Ein (Pseudo-)Konsens, der durch gewaltsame Unterdrückung des Dissens erreicht wird, ist meines Erachtens nicht sinnvoll unter den Hegemoniebegriff zu fassen. Gramsci selbst hat zwischen Gewalt/Zwang und Hegemonie unterschieden (z.B. Gramsci 1993: 991).

Projekte begrenzter Hegemonie scheinen mit den materiellen Möglichkeiten und der sozio-ökonomischen Heterogenität eher in Einklang gebracht werden zu können als umfassende Hegemonieprojekte. Allerdings stellt sich die Frage, wieweit der Hegemoniebegriff unter solchen Bedingungen überhaupt noch trägt. Der bekannte brasilianische Soziologe Francisco de Oliveira weist darauf hin, dass die Gesellschaftsspaltung derart tief sein kann, dass „Herrschende und Beherrschte nicht mehr dasselbe Sinngebungsfeld [espaço de significativos], dasselbe semantische Feld teilen“ (1998: 203, Übers. J.B.) Damit ist fraglich, ob das Konzept der Hegemonie hier überhaupt noch anwendbar ist. Insofern ist auch infrage zu stellen, ob das neoliberale Projekt, wie beispielsweise Heigl (2007) annimmt, trotz auf Konsens angelegter Elemente – vor allem das Konsumversprechen (Moulian 2002) – in Lateinamerika wirklich hegemonial ist bzw. war. Zumindest wäre aber der Hegemoniebegriff im Hinblick auf seine Reichweite zu qualifizieren.

Zu Recht weist Heigl (2007: 129) allerdings darauf hin, dass die lateinamerikanische Diskussion auf die Wichtigkeit der Staatsapparate und ihre Transformation abstellt. Ein potenziell wichtiger Zugang zu den staatlichen Entscheidungszentren läuft über Parteien. Diese unterscheiden sich je nach sozio-ökonomischem Kontext, sozialer Basis und innerer Struktur sowie dem Parteiensystem. Gibt es eine ausdifferenzierte Klassenstruktur, ist es wahrscheinlicher, dass sich die sozialen Grundlagen von Parteien anhand sozio-ökonomischer Kriterien ausrichten, als beim Vorherrschen kleinbäuerlicher Verhältnisse und einer ausgedehnten städtischen Marginalbevölkerung. Im letzteren Fall konkurrieren AspirantInnen auf eine kapitalistische Stellung oft auf regionaler, religiöser oder ethnischer Grundlage um den Zugriff auf die höchsten Staatsämter, deren Kontrolle ihnen Akkumulation ermöglichen würde. Private Akkumulation ist hier vielfach von

guten Verbindungen in und Protektion durch den Staatsapparat vermittelt. Ökonomische Konkurrenz ist zu einem beträchtlichen Grad unmittelbar politisch vermittelt (Hauck 2001: 268ff, 286). Die Verbindung zu sozialen Bewegungen und Organisationen ist wie auch die Verbindung von Parteiführung und Basis oft schwach ausgeprägt (von Freyhold 1992: 43). Da es bei Wahlen um sehr viel – nämlich auch die Möglichkeit der staatlich geschützten Akkumulation – geht, können Wahlkampf und -prozess in heftige Konflikte nicht allein friedlicher Konkurrenz ausarten.

Bei stärker klassenmäßig ausgerichteten Parteien sind sehr unterschiedliche innere Strukturen von primär auf Wahlen ausgerichteten Gruppierungen der dominanten Gruppen, über Multiklassenparteien mit ausgedehnten klientelistischen Netzen bis hin zu AktivistInnenparteien vor allem der politischen Linken festzustellen. So arbeitet Roma (2006) beim Vergleich von der *Partido dos Trabalhadores* (PT) und der *Partido da Social-Democracia Brasileira* (PSDB) grundlegende Unterschiede in der Entstehung, sozialen Grundlage, inneren Struktur und politischen Programmatik der beiden Parteien heraus. Die PT entstand aus den sozialen Bewegungen heraus, repräsentiert(e) ein Bündnis von Mittelschichten und ArbeiterInnenschaft, stützt sich auf eine aktive Mitgliedschaft, die in verschiedenen Strömungen organisiert ist, und orientiert sich auf mehr oder weniger weitgehende sozio-ökonomische Veränderungen. Die PSDB entstand als liberaler Präsidentenwahlverein aus dem Parlament heraus und weist eine auf Wahlen ausgerichtete Organisationsstruktur mit hoher regionaler Autonomie auf. Das Ausmaß innerer Partizipation unterscheidet sich gravierend, entsprechend der unterschiedlichen sozialen Grundlage auch die Vorstellung von staatlicher Institutionalität. Hier zeigt sich die PT als Regierungspartei ungleich stärker auf einschließende Interessenkonzertierung, gerade auch von Organisationen der subalternen Klassen, orientiert (vgl. Schmalz 2007: 107ff). Aber selbst innerhalb Lateinamerikas variieren die Rolle und die Ausprägungen von Parteien im Rahmen linker Projekte stark. Während in Brasilien die PT im Zentrum des linken Staatsprojektes steht, sind die Linksparteien in Venezuela schwach und zeichnen sich vielfach durch das Fehlen innerer Debatten aus. Die Regierungsspitze ist in Venezuela mit schwach institutionalisierten Verbindungen zu den sozialen und politischen Kräften das Entscheidungszentrum (Wilpert 2007: 66f, 215f). In Bolivien wiederum

ist die Regierungspartei aus den sozialen Bewegungen hervorgegangen und steht stark unter deren Druck (Domosławski 2008: 33).

Parteien kann es aber auch außerhalb von Parteienkonkurrenz und Mehrparteien geben – als eine Einheitspartei. Vielfach handelt es sich dann bei der Partei um eine faktische Verdoppelung des Staates in Form der Staatspartei. Zentrale Entscheidungszentren liegen dann möglicherweise eher innerhalb der Partei als in der Regierung. Damit stellt sich die Frage, inwieweit demokratische Verhältnisse wenigstens innerhalb der Partei gelten und wie sozial ein- oder ausschließend sie ist.

Aber Parteien können auch völlig von der politischen Bühne ferngehalten oder ausgeschlossen werden. Abgesehen von engen dynastischen Regimen wie vor allem der auf der arabischen Halbinsel ist dies primär bei Militärregimen der Fall. Bei Militärregimen zeigt sich der Mangel an Hegemonie- und Konsensfähigkeit der herrschenden Gruppen besonders krass, betritt das repressive Corps des Staatsapparates die zentrale politische Bühne. An afrikanischen Beispielen identifizierte Ruth First (1972: 411ff) vier Militärcoups begünstigende Faktoren:

- eine kumulative ökonomische Krise;
- eine politische Krise;
- oftmals eine Begünstigung durch externe Kräfte aus den Ländern des Zentrums;
- innermilitärische Faktoren.

Eher marxistische Autoren (z.B. First 1972 oder O'Donnell 1996) stellen stärker auf die ökonomischen und politischen Krisenfaktoren ab, während in der Tradition von Max Weber stehende AutorInnen (z.B. Stepan 1988; Coelho 2000) stärkeren Akzent auf die innermilitärischen Konstellationen setzen (vgl. überblicksmäßig Krämer/Kuhn 2006: 18ff). Nimmt man erstere Sichtweise zum Ausgangspunkt, ist es wichtig, die Verbindungslinien zwischen zivilen Klassenkräften und dem Militär herauszuarbeiten. Hierbei darf das Militär, so wenig wie der Staat, als einheitlicher Akteur verstanden werden. „Ihre Eingliederung in den gesellschaftlichen Körper vertieft sich, wenn sie [die Militärs, J.B] an der Macht sind. Dies heißt nicht, dass sie ein bloßer politischer Reflex der zivilen Kämpfe sind. Sie sind der Spiegel und der Scheideweg des militarisierten Lebens, aber sie unterliegen spezifischen internen Prozessen, die sich aus ihrer besonderen institutionellen Form herleiten“ (Rouquié 1984: 337, Übers. J.B.).

Zwar sind Militärregimes nicht selten auf die Restauration sozio-ökonomischer Verhältnisse gerichtet oder Schiedsrichter bei Verteilungskämpfen zwischen Fraktionen der dominanten Klasse, zuweilen versuchen sie aber auch, relativ progressive soziale Reformen in Gang zu setzen. Dies scheint vor allem dann der Fall zu sein, wenn es ein relatives Patt sozialer Kräfte gibt und aus diesem ein besonders hohes Maß der Verselbständigung staatlicher Akteure folgt. Dies könnte man in Anlehnung an das Marx'sche Konzept des „Bonapartismus“ (Marx 1965) als eine militarisierte Spielart des Bonapartismus bezeichnen. Zu Recht weisen Raimund Krämer und Armin Kuhn (2006: 20) daraufhin, dass auch solche Interventionen eine autoritäre Art der Staatlichkeit etablieren. Auch autoritäre Regime stehen allerdings vor der Herausforderung, sich politisch zu legitimieren. Speziell in ökonomischen Krisen werden sie mit Demokratisierungsforderungen konfrontiert, die nicht nur eine veränderte Wirtschaftspolitik, sondern auch eine Demokratisierung des Staates einfordern.

Aufgrund der begrenzten Hegemoniefähigkeit der dominanten Kräfte in der Peripherie sind offen autoritäre Formen der Staatlichkeit, die im Zentrum vielfach als „Ausnahmestandard“ gelten, keine Ausnahme, sondern vielfach Praxis. Begrenzte Hegemoniefähigkeit bedeutet auch, dass gesellschaftliche Normen, die staatlicher Politik eine Leitvorstellung geben, nur begrenzt vereinheitlicht werden. Damit wird uneinheitliche oder gar widersprüchliche Politik verschiedener Staatsapparate wahrscheinlicher, die Tendenzen ökonomischer Instabilität noch verstärkt. Auf die gesellschaftlich bedingten Spaltungen des Staates hat schon Poulantzas (2002: 164) hingewiesen. In einer nicht-hegemonialen Konstellation erhält die Gewinnung spezifischer Staatsapparate für die Durchsetzung politischer Projekte seitens gesellschaftlicher Kräfte noch an Gewicht. Die Staatsapparate bilden eine interne Hierarchie, um deren Ordnung gerungen wird. Im Rahmen eines durch Finanzinteressen geprägten Kapitalismus haben beispielsweise Zentralbanken und Finanzministerien besonderes Gewicht. Das Industrie- oder Landwirtschaftsministerium ist dem eher untergeordnet. Eine solche Konstellation erschwert in ihrer spezifischen strategischen Selektivität beispielsweise die Durchsetzung einer aktiven Industriepolitik, wie Oliver Schwank (in diesem Band) am Beispiel Südafrikas herausarbeitet.

Speziell in Krisensituationen drehen sich die Konflikte nicht allein um eine veränderte sozio-ökonomische Politik, sondern auch um eine Verän-

derung der staatlichen Institutionen, die einen solchen Politikschwenk ermöglicht. Unter Bedingungen von Hegemonieschwäche der dominanten Kräfte und vielfach nicht besonders stark ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen ist die oftmalige Konzentration linker Kräfte auf Eroberung der Kommandohöhen des Staates verständlich. Hierbei ist allerdings die Notwendigkeit zu einer Veränderung des Staates in der Vergangenheit zum Teil unterschätzt worden. Im Konflikt mit dem dominanten Block sind sie oftmals durch autoritäre Staatlichkeit zu zeitweiliger Untergrundarbeit oder sogar zu militärischen Aktionen gezwungen worden. In Extremfällen hat dies zu einer völligen Militarisierung der politischen Strategie und des Denkens geführt – zum Beispiel bei den lateinamerikanischen Guerilla-Bewegungen der 1960er Jahre, die über Schaffung eines militärischen Fokus einen revolutionären Prozess in Gang setzen wollten (vgl. Huberman/Sweezy 1970). Untergrundarbeit oder militärische Strukturen lassen wenig Raum für innere Demokratie. Oppositionelle Bewegungen streifen derartige durch die autoritäre Staatlichkeit erlittene Prägungen nur mit Mühe ab (vgl. Melber 2003: XVI f). Unter Bedingungen parlamentarischer Demokratie können linke Parteien und Bewegungen eher Formen innerer Demokratie entwickeln und offenen Dissens organisieren und artikulieren, sie sind dann allerdings oft auch mit solideren konsensschaffenden zivilgesellschaftlichen Institutionen des bisherigen sozialen Blocks konfrontiert.

Im Fall einer Regierungsübernahme stehen linke Kräfte vor der Aufgabe, die staatlichen Institutionen in ihrer strategischen Selektivität zu verändern. Dies ist eine oft unterschätzte Aufgabe, da der Staat vielfach in technokratischer Sicht verkürzt als politisches Instrument (und eben nicht ausreichend als Konfliktterrain) gesehen wurde und wird. Inwieweit die Transformation des Staates offensiv angegangen werden kann, hängt von verschiedenen Faktoren, wie dem Grad der Delegitimierung des bisherigen Regimes oder der Stärke der sozialen Bewegungen, ab. Im Fall einer sehr starken Delegitimierung der bisherigen politischen Ordnung sind zuletzt die Veränderung der staatlichen Institutionen und die sie verfassungsrechtlich leitenden Prinzipien in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten nach venezolanischem Vorbild (vgl. Maringoni 2004: 47 ff) offensiv angegangen worden. Nicht immer lassen die Kräfteverhältnisse solch radikale Veränderungen zu. Gleichzeitig machen die jüngsten lateinamerikanischen Erfahrungen allerdings auch deutlich, dass formelle Änderungen nur ein Teil des Verände-

rungsprozesses sind. So wirken beispielsweise in Venezuela klientelistische und korrupte Staatspraktiken trotz des Umbaus der Staatsorganisation fort. Auch die starke Fixierung auf eine Führungspersönlichkeit ist geblieben (Wilpert 2007: 196ff). In derartigen tief verwurzelten Denk- und Handlungsdispositionen liegen schwer zu überwindende Grenzen für emanzipatorische Politik. Für die Erweiterung staatlicher Handlungsspielräume zu Gunsten progressiver Politik ist außerdem eine Veränderung der Art der Einbindung der nationalen Ökonomie in die Akkumulationsprozesse erforderlich, was sich vielfach als besonders schwierige Herausforderung erweist, nicht nur wegen politischer Widerstände, sondern auch wegen fehlender Planungs- und Umsetzungskapazität der zuständigen Staatsapparate. Die Überwindung peripherer Positionen ist aus meiner Sicht zwar grundsätzlich (in globalen Umbruchsituationen) möglich, doch hat es hierfür historisch nur sehr wenige Fälle gegeben.

Die jüngsten Erfahrungen in Lateinamerika zeigen bei all ihren Grenzen, dass die Gewinnung von Regierungsgätern zu einer Veränderung der strategischen Selektivität des Staats beitragen und veränderte Politikmuster erlauben kann. Gleichzeitig rufen diese Verschiebungen auch Gegenreaktionen aus dem bisherigen Machtblock bis hin zu Putschversuchen aus. Der politische Konflikt ist vielfach stark, wenn auch nicht exklusiv auf den Kern des Staates konzentriert.

4. Schlussfolgerungen

Periphere Staaten in der Peripherie weisen Unterschiede zum Zentrum auf. Einerseits hängen diese zentral mit der untergeordneten Einbindung in die internationale Wirtschaft zusammen, andererseits mit der sozialstrukturellen Heterogenität. (Semi-)periphere Ökonomien zeichnen sich durch eine Extraversion aus, die tendenziell durch strukturelle Importabhängigkeiten bei Waren und/oder Kapital gekennzeichnet ist. Devisenmangel ist ein wiederkehrender Engpass für die Akkumulation. Damit ist die Akkumulation stark extern konditioniert. Da die Besteuerung abhängig ist von der Akkumulation, bedeutet dies auch einen strukturellen externen Einfluss auf die Steuerbasis und damit die materielle Basis des Staates. Hinzu treten direkte Einflussnahmen auf die staatliche Politik zu Gunsten des transnationalen Kapitals im Rahmen von Umschuldungsverhandlungen bzw., vor

allem im Subsaharischen Afrika, durch die direkte Staatsfinanzierung im Rahmen der „Entwicklungszusammenarbeit“. Damit ist über den fiskalischen Kanal das strukturelle Übergewicht der Kapitalseite spezifisch zu Gunsten transnationalen Kapitals bzw. stark international verbundener Kapitalgruppen ausgeprägt.

Auch in der Zivilgesellschaft sind äußere Kapitalinteressen vertreten, werden in gewisser Weise politisch „internalisiert“. Ein weiteres Kennzeichen der Sozialstruktur, welche die Zivilgesellschaft prägt, ist ihre strukturelle Heterogenität. Einerseits umfasst sie gesellschaftliche Klassen, die noch vorkapitalistische Prägungen aufweisen, andererseits städtische Marginalbevölkerung, die für die kapitalistische Akkumulation überflüssig ist. Beide Elemente begünstigen nicht die Herausbildung starker zivilgesellschaftlicher Organisationen von unten. Aber diese Heterogenität kann auch ein Hindernis für die Formulierung und Durchsetzung gesamtgesellschaftlicher Hegemonieprojekte darstellen. Vielfach mangelt es den vorherrschenden sozialen Kräften zudem an den materiellen Mitteln, um die untergeordneten Klassen in einem hegemonialen Projekt einzubinden. Daher ist Hegemonie vielfach relativ schwach ausgeprägt und in der Reichweite begrenzt. Stattdessen nehmen offener Zwang und/oder die Bindung über klientelistische Praktiken eine zentrale Stellung in Herrschaftsprojekten und staatlichen Praktiken ein.

Aufgrund der relativen Schwäche der Zivilgesellschaft haben die Zugänge zu Entscheidungszentren der politischen Gesellschaft, dem Staat im engeren Sinne, besondere Bedeutung. Die Ausprägung dieser Zugänge ist politisch umkämpft. Bei der Zuspitzung dieser Konflikte kann es zur Schließung bestimmter Zugänge, beispielsweise der Parteien und der Parlaments im Fall von Militärputschen, kommen. Entsprechend verändert sich die strategische Selektivität des Staates. Werden transformatorische Veränderungen in Richtung einer egalitäreren Gesellschaftsordnung angestrebt, ist kurzfristig eine Veränderung der strategischen Selektivität des Staates und längerfristig eine Veränderung der Einbindung in die internationale Wirtschaft notwendig. Der Notwendigkeit einer Veränderung des staatlichen Institutionengefüges haben progressive Kräfte jüngst in Lateinamerika insofern Rechnung getragen, als sie Verfassungsgebende Versammlungen einberiefen, zu deren zentralen Zielen eine transformierende Reform des Staates gehört(e). Gleichzeitig wird deutlich, dass die Veränderungen der formalen

Regeln nur ein Teil des Veränderungsprozesses sind. Ebenso wichtig, aber ungleich schwieriger, ist die Veränderung der sozialen Normen im Hinblick auf die Staatlichkeit. So wirken die Orientierung auf Führungspersönlichkeiten oder klientelistische Praktiken fort. Die Ausprägungen peripherer Staatlichkeit verändern sich aufgrund sozialer Konflikte, variieren aber auch von Ort zu Ort.

Literatur

- Al-Utaybi, Marzouq (2007): Arabie Saoudite: silence assourdissant d'une société confisquée. In: *Alternatives sud* 14 (4), 149-154.
- Beaud, Michel (1987): *Le système national/mondial hiérarchisé. Une nouvelle lecture du capitalisme mondial*. Paris: La découverte.
- Becker, Joachim (2002): *Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie*. Marburg: Metropolis.
- Becker, Joachim (2006): *Metamorphosen der regionalen Integration*. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 22 (2), 11-44.
- Becker, Joachim (2007): *El endeudamiento externo de América Latina: un resumen histórico*. In: Becker, Joachim (Hg.): *El golpe de capital. Las crisis financieras en el Cono Sur y sus salidas*. Montevideo: Coscoroba, 9-33.
- Cardoso, Fernando H./Faletto, Enzo (1976): *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Carneiro, Emmanuel Moreira (2004): *Especialização Rendeira e Extroversão na África Subsariana. Caracterização e Consequências*. S. João do Estorial/Cascais: Principia.
- Carvalho, Clara (2005): *Poder Local e Autoridade Tradicional: Das Assembleias do Povo ao Estado Democrático*. In: Cruz e Silva, Teresa/Araújo, Manuel G. Mendes de/Cardoso, Carlos (Hg.): „Lusofonia“ em África. *História, Democracia e Integração Africana*. Dakar: Codesria, 157-173.
- Chabal, Patrick/Daloz, Jean-Pascal (1999): *Africa Works. Disorder as Political Instrument*. Bloomington: Indiana University Press.
- Chang, Dae-oup (2005): *Neoliberal Restructuring of Capital Relations in East and South East Asia*. In: Saad-Filho, Alfredo/Johnston, Deborah (Hg.): *Neoliberalism. A Critical Reader*. London/Ann Arbor: Pluto, 251-258.
- Chang, Ha-Joon (2006): *The East Asian Development Experience. The Miracle, the Crisis and the Future*. London: Zed/Penang: TWN.
- Cho, Hyekyung (2005): *Chinas langer Marsch in den Kapitalismus*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Coelho, Edmundo Campos (2000): *Em busca da identidade. O Exército e a sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record.

- D'Almeida-Topor, Hélène/Lakroum, Monique (1994): L'Europe & l'Afrique. Un siècle d'échanges économiques. Paris: Armand Colin.
- Davis, Mike (2007): Planet der Slums. Berlin: Assoziation A.
- Domosławski, Artur (2008): India ska rewolucja Evo Moralesa. In: Gazeta Wyborcza 1.3.2008, 32-33, <http://wyborcza.pl/1,76842,4978449.html?as=4&ias=4&starts=z=x>, 1.3.2008.
- Ercan, Fuat (2006): Türkiye'de kapitalizmin süreklilik içinde de i imi (1980–2004). In: Yılmaz, Demet et al. (Hg.): Türkiye'de kapitalizmin geli imi. Ankara: dipnot, 375-411.
- Evers, Tilman (1977): Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen. Köln/Frankfurt a.M.: EVA.
- First, Ruth (1972): The Barrell of a Gun. Political Power in Africa and the Coup d'État. Harmondsworth: Penguin.
- First, Ruth (1979): Black Gold: The Mozambican Miner, Proletarian and Peasant. Brighton/New York: Whitseaf.
- Frank, André Gunder (²1979): Lumpenbürgesía: lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica. Barcelona: Laia.
- García Linera, Alvaro (2007): Estado plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas. In: García Linera, Alvaro/Tapía Maella, Luis/Prada Alcoreza, Raúl: La transformación pluralista del Estado. La Paz: Muela del Diablo, 23-88.
- Gombár, Eduard (2004): Kmeny a klany v arabské politice. Prag: Karolinum.
- Gramsci, Antonio (1991): Gefängnishefte. Bd. 1. Hamburg/Berlin: Argument.
- Gramsci, Antonio (1992): Gefängnishefte. Bd. 4. Hamburg/Berlin: Argument.
- Gramsci, Antonio (1993): Gefängnishefte. Bd. 5. Hamburg/Berlin: Argument.
- Gramsci, Antonio (1996): Gefängnishefte. Bd. 7. Hamburg/Berlin: Argument.
- Halliday, Fred (2005): The Middle East in International Relations. Power, Politics and Ideology. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hauck, Gerhard (2001): Gesellschaft und Staat in Afrika. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel.
- Heigl, Miriam (2007): Anfang vom Ende? Zum Zustand des neoliberalen Projektes in Lateinamerika. In: Journal für Entwicklungspolitik 23 (1), 125-146.
- Hirsch, Joachim (1990): Kapitalismus ohne Alternative? Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialistischen Politik heute. Hamburg: VSA.
- Huberman, Leo/Sweezy, Paul M. (1970): Debray: Stärke und Schwäche. In: Huberman, Leo et al.: Focus und Freiraum: Debray, Brasilien, Linke in den Metropolen. Berlin: Wagenbach, 9-17.
- Hugon, Philippe (²1999): L'Économie de l'Afrique. Paris: La découverte.
- Jessop, Bob (1990): State Theory: Putting the State in its Place. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Jessop, Bob (2002): The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity.

- Krämer, Raimund/Kuhn, Armin (2006): *Militär und Politik in Süd- und Mittelamerika. Herausforderungen für demokratische Politik.* Berlin: Karl Dietz.
- Maddison, Angus (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development. A Long-Run Comparative Perspective.* Oxford/New York: OUP.
- Maringoni, Gilberto (2004): *A Venezuela que se inventa. Poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Marx, Karl (1965): *Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte.* Frankfurt a. M.: Insel.
- Melber, Henning (2003): Introduction. In: Melber, Henning (Hg.): *Limit to Liberation in Southern Africa. The unfinished business of democratic consolidation.* Kapstadt: HSRC Press, xiii-xxiii.
- Moulian, Tomás (2002): *Chile actual. Anatomía de un mito.* Santiago de Chile: Lom.
- Novy, Andreas (2001): *Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavengesellschaft zur Diktatur des Geldes.* Wien: Promedia.
- O'Donnell, Guillermo (1996): *El estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis.* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oliveira, Francisco de (1998): *Os direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita.* Petrópolis: Vozes.
- Ominami, Carlos (1986): *Le tiers monde dans la crise.* Paris: La découverte.
- Owen, Roger/Pamuk, evket (1999): *A History of Middle East Economies in the Twentieth Century.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Polet, François (2007): *Mouvements sociaux du Sud: diversité et tendances de fond.* In: *Alternatives sud* 14 (4), 7-23.
- Poulantzas, Nicos (2001): *Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat.* In: Hirsch, Joachim/Jessop, Bob/Poulantzas, Nicos: *Die Zukunft des Staates.* Hamburg: VSA, 19-69.
- Poulantzas, Nicos (2002): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus.* Hamburg: VSA.
- Poupeau, Franck/do Alto, Hervé (2008): *„Révolution hors la révolution“ en Bolivie.* In: *Le Monde diplomatique* 55 (647), 18-19.
- Quijano, Aníbal (1977): *Marginaler Pol der Wirtschaft und marginalisierte Arbeitskraft.* In: Senghaas, Dieter (Hg.): *Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung.* Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 298-341.
- Roma, Celso (2006): *Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada.* In: *América Latina Hoy* 44, 153-184.
- Rouquié, Alain (1984): *El Estado militar en América Latina.* Buenos Aires: Emecé.
- Santos, Maciel (2005): *A Historicidade das Sociedades Rendeiras: Contributo Para a Crítica da „Rentier Theory“.* In: Cruz e Silva, Teresa/Araújo, Manuel G. Mendes de/Cardos, Carlos (Hg.): *„Lusofonia“ em África. História, Democracia e Integração Africana.* Dakar: Codesria, 225-238.
- Schmalz, Stefan (2007): *Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation.* Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Schwenzfeier, Rainer (1993): Traditionelle und neue Autoritäten in Zimbabwe. In: Baiculescu, Michael/Becker, Joachim (Hg.): Kap der kleinen Hoffnung. Das Südliche Afrika nach der Apartheid. Wien: Promedia, 192-201.
- Stepan, Alfred (1988): Repensando a los militares en política. Cono Sur: un análisis comparativo. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta.
- Sutcliffe, Bob (1986): Africa in the world economic crisis. In: Lawrence, Peter (Hg.): World Recession and the Food Crisis in Africa. London: James Currey, 18-28.
- Swampa, Maristella/Pereyra, Sebastián (2003): Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.
- von Freyhold, Michaela (1992): Demokratisierungsbewegungen in Afrika. Die Suche nach einem neuen Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat. In: Peripherie 45, 32-66.
- Wilpert, Gregory (2007): Changing Venezuela by Taking Power. The History and Policies of the Chávez Government. London/New York: Verso.

Abstracts

Der Aufsatz stellt Elemente einer kritischen Theorie des peripherkapitalistischen Staates aus Sicht einer polit-ökonomischen Perspektive vor. Er bezieht sich auf frühere dependenztheoretische Debatten sowie im Hinblick auf die Akkumulation auf die Regulationstheorie. Es wird die These vertreten, dass Extraversion der Ökonomie und sozio-strukturelle Heterogenität einen maßgeblichen Einfluss auf die Interessenformierung in der (gramscianisch verstandenen) Zivilgesellschaft und auf die strategische Selektivität des Staates haben. Die Zivilgesellschaft ist im Vergleich zum Zentrum eher schwach, während Zwang und/oder klientelistischen Praktiken eine zentrale Bedeutung in Herrschaftsprojekten und -praktiken zukommen. Wegen der relativen Schwäche der Zivilgesellschaft ist der Zugang zu den staatlichen Entscheidungszentren besonders hart umkämpft.

The article presents elements of a critical theory of the peripheral capitalist state from the perspective of political economy. It draws on earlier dependency debates and on a regulationist approach to accumulation. It argues that extraversion and socio-structural heterogeneity impinge on interest formation in civil society (understood in a Gramscian sense) and the strategic selectivity of the state. In peripheral societies, civil society is rather

weak compared with societies in the centre, whereas coercion and/or clientelist practices have a central place in projects and practices of domination. In view of the weak civil societies, access to the decision-making centres of the states is even more hotly contested.

Joachim Becker
Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Augasse 2-6
A-1020 Wien
joachim.becker@wu-wien.ac.at

WOLFRAM SCHAFFAR

Birma: gescheiterter Staat oder (neue) Form peripherer Staatlichkeit?¹

1. Einleitung

Seit den 1990er Jahren operieren Analysen zu Staatlichkeit in Ländern der Peripherie mit Kategorien wie *failed state* (Zartman 1995) oder *decaying state* (Schlichte 2000). Damit werden meist Regime bezeichnet, in denen die jeweiligen Regierungen in ihrem Staatsgebiet kein Gewaltmonopol durchsetzen können und nur beschränkt staatliche Hoheitsfunktionen ausüben. Meist herrscht in solchen Ländern Bürgerkrieg, und der Staat scheint zu kollabieren. Dass sich solche Strukturen von „Nicht-Staatlichkeit“ jedoch oft als langlebig erweisen und bürgerkriegsartige Zustände sich verstetigen, stellt eine Staatsanalyse vor Erklärungsprobleme.

Zahlreiche Ansätze suchen eine Erklärung in der Vergangenheit. In einem Machtvakuum nach dem Zusammenbruch der staatlichen Institutionen treten – so die Analysen – alte, vormoderne Strukturen zutage: ethnische Konflikte, Primordialismus etc. (Kaplan 1993). Eine ähnliche Analyse mit anderer Akzentuierung wird von Vertreterinnen und Vertretern der *Failed-state*-Debatte vorgebracht, die die Dynamik und Dauerhaftigkeit der lokal entstandenen Strukturen auf die Entstehung einer Kriegsökonomie und deren Einbettung in globale wirtschaftliche Kreisläufe zurückführen (Kaldor 2001, 2003; Münkler 2005).

Der vorliegende Beitrag behandelt die Frage nach dem Scheitern von Staatlichkeit am Beispiel Birmas. Ich werde zu zeigen versuchen, dass sich hinter dem Bild eines gescheiterten Staates eine funktionierende staatliche Ordnung erkennen lässt. Die Strukturen sind zum einen dauerhaft, so dass sie nicht einfach als Übergangsstrukturen gewertet werden können. Zum anderen erweisen sie sich auch als funktional in dem Sinne, dass sie

bestimmte Wirtschaftsprojekte und eine bestimmte Form von Akkumulation ermöglichen.

Parallelen zu Kolumbien (Zelik 2005, 2006) und afrikanischen Staaten (Hauck 2004) lassen hier ein Muster von peripherer Staatlichkeit aufscheinen, das von früheren Analysen im Rahmen der *Failed-state*-Debatte nur unzureichend erfasst wird. Ich werde im Folgenden daher ausführen, dass eine kritische Staatsanalyse zweierlei leisten muss: Zum einen müssen die Akteure und Akteurinnen benannt werden, die diese Form von Staatlichkeit herbeigeführt haben und davon profitieren. Zum anderen muss die Rolle dieser Regionen in einer global vernetzten Ökonomie analysiert werden.

2. Die staatlichen Strukturen in Birma

2.1 Birma – totalitärer oder gescheiterter Staat?

Birma erscheint von außen betrachtet wie eine Mischung aus autoritärem oder sogar totalitärem Staat, in dem der Staat alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens kontrolliert, und gescheitertem Staat, der in weiten Teilen des Landes nicht über das Gewaltmonopol verfügt.

Die Medienberichterstattung im Zusammenhang der Mönchsproteste im August und September 2007 waren geprägt vom Bild eines totalitären Staates. Nach dem Ausbruch der Proteste schaffte es die Regierung innerhalb weniger Tage, den Nachrichtenfluss ins Ausland zu kontrollieren und die Veröffentlichung von kompromittierenden Aufnahmen der Niederschlagung der Proteste zu verhindern. Darüber hinaus gelang es ihr die Proteste, die bereits als Vorboten einer landesweiten Erhebung oder gar einer Revolution gedeutet wurden, innerhalb weniger Tage zum Stillstand zu bringen. Beide Tatsachen legten den Schluss nahe, dass das Regime gleich einem totalitären Regime einen uneingeschränkten Zugriff auf die Bevölkerung hat oder zumindest in Krisenzeiten einen solchen Zugriff aktivieren kann.

Diese Analyse steht im Gegensatz zum Bild Birmas als gescheitertem Staat, der zentrale Funktionen von Staatlichkeit in weiten Teilen des Staatsgebiets nicht ausüben kann. Seit Jahrzehnten befinden sich zahlreiche ethnische Minderheitenarmeen² in einem offenen Kriegszustand mit der Zentralregierung und kontrollieren weite Teile der Grenzregionen. In diesen

Grenzregionen wurden zeitweise 90 Prozent des weltweit konsumierten Opiums und Heroins angebaut, und diese Spitzenposition wurde erst in den Jahren 2000–2003 von Afghanistan und Kolumbien übernommen, während sich in Birma die Produktion auf Metaamphetamine verlagerte (Kramer 2007: 23ff). In den Grenzregionen verfügt der Staat nicht nur über kein Gewaltmonopol, das die Sicherheit der Bewohner garantieren könnte – er versagt auch in der Bereitstellung anderer zentraler staatlicher Leistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung. Hier kommt es dazu, dass „inter-linking spirals of humanitarian emergencies have continued to mount, including refugees, internally-displaced persons, illicit narcotics production and the spread of such preventable diseases as HIV/AIDS and malaria“ (Smith 2007: 2). Smith charakterisiert den starken Staat in Birma daher als Fassade, hinter der er einen „schwachen Staat“, einen „Schattenstaat“ erkennt, der im Jahre 2007 auf einem *Failed-state*-Index auf Rang 14 gerutscht ist und damit als akut gescheitert gelten muss (Fund for Peace 2007).

2.2 Verwaltungseinheiten in Birma

Birma gilt als eines der ethnisch diversesten Länder der Welt. Die Regierung geht offiziell von 135 Ethnien aus, die ein Drittel der Bevölkerung ausmachen, und übernimmt damit die ethnische Kategorisierung des letzten Zensus der britischen Kolonialregierung. In der Verwaltung der Union von Birma spiegelt sich diese Diversität in den verschiedenen Verwaltungseinheiten wider: Das Land ist unterteilt in sieben Divisionen (birman. *taing*, engl. *divisions*), die mehrheitlich von Birmaninnen und Birmanen bewohnten Landesteile, und sieben Staaten (birman. *pyi-neh*, engl. *states*), die mehrheitlich von Minderheiten bewohnt werden. Die sieben Staaten – der Rakhine-Staat, Chin-, Kachin-, Shan-, Kayah-, Karen- und Mon-Staat – sind jeweils nach der größten ethnischen Gruppe benannt und befinden sich in den meist gebirgigen Regionen um das birmanische Kernland herum. Trotz der Namen ist der Siedlungsraum der jeweiligen Ethnien alles andere als deckungsgleich mit dieser administrativen Aufteilung: Viele Karen leben in der mehrheitlich von Birmaninnen und Birmanen bewohnten Irrawaddy-Division, viele Shan, Chin und andere Gruppen leben verstreut in den anderen Gebieten.

Unter der Oberfläche dieser offiziellen Verwaltungsstruktur verbirgt sich eine völlig andere Struktur: Weite Teile der unzugänglichen Grenzregionen werden von so genannten „ethnischen Minderheitenarmeen“ kontrolliert, wie z.B. der *Karen National Union* (KNU), die *Kachin Independence Army* (KIA) und die *Shan State Army* (SSA). Zum Teil befinden sich diese ethnischen Minderheitenarmeen in offener militärischer Auseinandersetzung mit der Zentralregierung, zum Teil haben sie den Weg einer friedlichen Koexistenz auf der Grundlage eines Waffenstillstandsabkommens gewählt. Dieser Zustand von schwacher und diffuser Staatlichkeit, in der die Zentralregierung nur bedingt Kontrolle über die äußeren Regionen des Territoriums ausübt, erscheint vor dem Hintergrund der birmanischen Geschichte jedoch nicht als Ausnahme, sondern als Regel.

2.3 Berg- vs. Talbevölkerung

Edmund Leach (1960) schreibt, dass die gesamte Region Festlandsüdostasiens von dem Zusammentreffen zweier Kulturkreise geprägt sei – dem indischen und dem chinesischen. Auch das Gebiet des heutigen Birma zerfiel auf der einen Seite in Talregionen, die von Nassreisenanbau, Theravada-Buddhismus und dem indisierten Herrschaftssystem des charismatischen Königtums (charismatischer Despot) geprägt waren, und auf der anderen Seite in Bergregionen mit Brandrodungsanbau, einer auf Handel basierten Wirtschaft, Animismus und einer kleinteiligen politischen Organisation nach dem Vorbild der chinesischen Bergvölker (patrilineare Aristokratie).

Bevor unter dem Einfluss des Kolonialismus die heutigen Staatsgrenzen definiert wurden, waren die vorkolonialen Grenzen fließend. Die Machtvorstellung der indisierten Staaten der Talbevölkerung lässt sich mit einem Mandala vergleichen. Sie kennt keine klaren Grenzen, sondern nur eine schrittweise Abnahme der Macht und Einflussphäre mit der Entfernung vom Zentrum. Dadurch genossen die Bergvölker in den unzugänglichen Regionen eine relative Autonomie in ihrer internen Herrschaftsstruktur. Eine Rationalisierung und Durchsetzung zentralistischer Machtausübung war nur im Zentrum oder in der Nähe des Zentrums gegeben.

2.4 Kolonialzeit und Unabhängigkeit

Im Lauf der der britischen Kolonialzeit wurde die Zweiteilung durch das administrative System der Briten noch verstärkt: Während die zentralen

Regionen in das indische Kolonialgebiet eingegliedert wurden, wurden eine Reihe von Gebieten, in denen Bergvölker lebten, aus Kostengründen in ihrer alten feudalen Verwaltungs- bzw. politischen Struktur belassen. Dies führte dazu, dass der dortigen Bevölkerung die Zerstörung ihrer politischen und gesellschaftlichen Strukturen erspart blieb, bedeutete jedoch gleichzeitig, dass ihre Wirtschaft und Infrastruktur vernachlässigt und von der wirtschaftlichen Entwicklung im birmanischen Kernland abgehängt wurde.

In der Zeit des Zweiten Weltkriegs wurde Birma zu einem zentralen Kriegsschauplatz der Kämpfe zwischen der britischen und der japanischen Armee, die die ethnischen Konflikte weiter anheizten (Zaw Oo/Win Min 2007: 4f). Zur Zeit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 befand sich Birma daher bereits in einem bürgerkriegsartigen Zustand. Die Konflikte wurden noch verstärkt, als die erste Regierung wegen der politischen Erfolge der Kommunistischen Partei um ihre Macht fürchtete und die ehemaligen Kampfgenossinnen und –genossen im Jahr 1947 in den Untergrund drängte. Die Kommunistische Partei, die zu diesem Zeitpunkt die zweitstärkste politische Kraft im Land war, zog sich in ländliche Gebiete nördlich der Hauptstadt Rangoon zurück und begann ihren bewaffneten Widerstand (Lindner 1999: 4).

In der Auseinandersetzung um die Frage, welchen konstitutionellen Rahmen die neu zu schaffende Union von Birma haben sollte, griff im Jahr 1949 die *Karen National Union* (KNU) zu den Waffen und befindet sich seither in einem offenen militärischen Konflikt mit der Zentralregierung. Weitere ethnische Minderheitengruppen folgten, wie die *Shan State Army* (SSA) und die *Kachin Independence Organisation* bzw. die *Kachin Independence Army* (KIO, KIA) (Zaw Oo/Win Min 2007: 6).

2.5 1962–1988 *Burmese Socialist Programme Party*

Diese Aufstände dienten General Ne Win als Rechtfertigung für einen Putsch. Ab 1962 errichtete er mit der *Burmese Socialist Programme Party* eine Einparteienregierung und die Versuche der Nationenbildung sowie der Umgang mit den ethnischen Minderheiten waren von zunehmender militärischer Gewalt geprägt. Die politischen Führerinnen und Führer der Ethnien wurden eliminiert und durch Parteikader ersetzt (Callahan 2007a: 12). Ne Win setzte großflächig und systematisch *Counter-insurgency-*

Methoden ein, und bis zum Jahr 1970 mussten sich alle aufständischen Armeen in die Grenzregionen zurückziehen. Dort konnten sie sich festsetzen und Birma befand sich in einem dauerhaften Bürgerkriegszustand, der laut Schätzungen 10.000 Tote pro Jahr forderte (Smith 1999: 101).

2.6 Die staatlichen Strukturen seit 1988

Die Ereignisse der Jahre 1988–1990 werden als entscheidende Jahre für die Etablierung der heutigen politischen Ordnung gesehen (Callahan 2007a: 15). Vor dem Hintergrund eines kontinuierlichen wirtschaftlichen Niedergangs entstand in den Städten eine von Studierenden getragene Demokratiebewegung. Trotz gewaltvoller Niederschlagung durch die Regierung schwoll diese Bewegung so weit an, dass Ne Win und die Regierung der *Burmese Socialist Programme Party* (BSPP) zurücktreten mussten. Auf Druck der Straße wurden Wahlen vorbereitet, bei denen 1990 die *National League for Democracy* (NLD) mit ihrer Spitzenkandidatin Aung San Suu Kyi die Mehrheit erreichte. Das Militär erkannte jedoch die Wahlen nicht an und formierte unter dem Namen *State Law and Order Council* (SLORC), später umbenannt in *State Peace and Development Council* (SPDC), eine neue Regierung, die seither im Amt ist und seit 1992 von General Than Shwe geleitet wird.

Die staatlichen Strukturen, die heute in Birma herrschen, sind von zwei Entwicklungen geprägt, die in den entscheidenden Ereignissen der Jahre 1988 bis 1990 ihren Anfang nahmen: zum einen der Aufbau und die Ausdehnung einer neuen Verwaltungsstruktur durch das *State Peace and Development Council* (SPDC), zum anderen der Abschluss von Waffenstillstandsabkommen, die zu charakteristischen administrativen Strukturen in weiten Teilen der von ethnischen Minderheiten bewohnten Gebieten führten.

Die Militärregierung (SPDC) errichtete über *Peace and Development Councils* (PDCs) eine zentralisierte Verwaltung auf regionaler und lokaler Ebene, die die alten Verwaltungsstrukturen ablösten. Darüber hinaus sind in größeren Städten Ministerialbeamtinnen und -beamten wichtiger Ministerien präsent, die die Aufgabe haben, in Kooperation mit den PDCs Regierungspolitik umzusetzen (Callahan 2007a: 6-7). Seit 1993 spielt die als landesweite Wohlfahrtsorganisation gegründete *Union Solidarity and Development Association* (USDA) in der Verwaltung eine immer wichtigere

Rolle. Sie bildet den „zivilen“ Arm der Militärregierung, über den sowohl Entwicklungsprojekte umgesetzt als auch eine Kontrolle über die Bevölkerung erreicht wird (Callahan 2007a: 8; Network for Democracy and Development 2006). Regionale Kommandeurinnen und Kommandeure, die direkt von Militär ernannt wurden, überwachen alle militärischen und administrativen Aufgaben und setzen Regierungsprojekte, wie z.B. den Bau von Schulen, Straßen und anderen Infrastrukturprojekten, um. Dazu werden *Ad-hoc*-Komitees aus Mitgliedern der verschiedenen lokalen Institutionen, PDC, USDA sowie von Ministerialbeamtinnen und -beamten gebildet und oft wird die konkrete Arbeit als Arbeitsdienst von der Bevölkerung eingefordert.

Ein weiterer wichtiger Schritt in der Etablierung der gegenwärtigen staatlichen Ordnung waren die Waffenstillstandsabkommen. Bis zum Jahr 2006 hatten 28 Gruppen Waffenstillstandsabkommen geschlossen, durch die siebzehn Sonderzonen, so genannte „special regions“, geschaffen wurden. Mehr als ein Dutzend Gruppen befinden sich jedoch noch im offenen Kampf gegen die Zentralregierung (Smith 2007). Die genauen Gründe für das Zustandekommen der Abkommen sind umstritten: Smith (2007) geht wie die meisten anderen Autorinnen und Autoren davon aus, dass das Militär durch die Demokratiedemonstrationen in den Städten in die Defensive geraten war und sich daher über die Waffenstillstandsabkommen Waffenruhe an einer Front erkaufen musste (Smith 2007: 40). Diese landläufige Interpretation wurde jedoch jüngst von Zaw Oo und Win Min (2007) in ihrer Auswertung der Waffenstillstandsabkommen angezweifelt. „Unlike ceasefires ending conflict in other countries, Burma’s ceasefires were not necessitated by a mutually hurting stalemate. Although the SLORC faced temporary vulnerability at the border in late 1988, there was no sense that the stalemate was painful for its leadership. [...] From the perspective of the ethnic groups, they suffered from battle fatigue, [...], although their morale and desire to achieve ethnic rights was still very high and the local population’s sympathy for the ethnic cause increased as a result of continuing human rights abuses“ (Zaw Oo/Win Min 2007: 14).

Laut der *International Crisis Group* (2003) begannen die Abkommen „somewhat by accident“: Im Jahr 1989 kam es in den Reihen der Kommunistischen Partei Birmas, die ein Gebiet im nördlichen Shan-Staat kontrollierte, zu einer Meuterei. Die alte Führung wurde abgesetzt und die bewaff-

neten Verbände reorganisierten sich als ethnische Minderheitenarmeen. Zwei dieser Splittergruppen, die *National Democracy Alliance Army* (Kokang) und die *United Wa State Army* (UWSA) waren die ersten, die erfolgreich ein Waffenstillstandsabkommen mit der Regierung schlossen.

Die genauen Bedingungen der meist mündlichen Waffenstillstandsabkommen sind nicht bekannt und sie variieren je nach Zeitpunkt, zu dem sie geschlossen wurden. In den frühen Abkommen konnten die Minderheitenarmeen meist weitreichende Zugeständnisse aushandeln und so erlangten die *United Wa State Army* (UWSA) und die Kokang faktische Autonomie, während sich spätere Gruppen mit weniger zufrieden geben musste. Allen Abkommen gemeinsam ist, dass die aufständischen Verbände ihre Waffen behalten durften und die Kontrolle, die sie über ihr Gebiet ausüben, anerkannt wurde (South 2004; Zaw Oo/Win Min 2007). Es handelt sich jedoch nicht um Friedensverträge, die eine dauerhafte politische Lösung darstellen, sondern die in den Abkommen getroffenen Absprachen sind rein militärischer Art und zum Teil auch nach Abschluss der Abkommen umkämpft.

Insgesamt konnte sich das Militär durch die Waffenstillstandspolitik konsolidieren und seit 1988 expandieren. Selth (2002) spricht von einer Verdopplung der Verbände zwischen 1989 und 1996 und einer Modernisierung der Waffenbestände durch chinesische Hilfe. Neben dieser organisatorischen Konsolidierung konnte das Militär und die Militärregierung in Regionen vorrücken, zu denen sie bisher keinen Zugang hatten (Callahan 2007a), um dort militärische und administrative Strukturen aufzubauen.

Eine genauere Analyse der Strukturen, die durch die Waffenstillstandsabkommen entstanden sind, zeigt jedoch, dass die Ausbreitung des Staates keine Rationalisierung der Verwaltung und keine Durchsetzung von Rechtssicherheit bedeutete, sondern eher zur Entstehung eines Mosaiks an Regionen geführt hat, in denen der Staat in unterschiedlicher Weise präsent ist. Callahan (2007a) benutzt hier das Konzept von Duffield (2001) und spricht von „emerging political complex“ – einer Art von flexiblem, anpassungsfähigem Netzwerk, das zentralstaatliche und andere politische Akteurinnen und Akteure, sowie heimische und ausländische wirtschaftliche Akteurinnen und Akteure verbindet (Callahan 2007a: xiv, 2007: 3ff; Duffield 2001: 156). Callahan unterscheidet drei Typen solcher politischer Komplexe:

2.6.1 Gebiete unter Belagerungszustand

Als Besatzungszonen bezeichnet Callahan all die Gebiete, in denen keine Waffenstillstandsabkommen geschlossen wurden. Das größte Gebiet ist das der Karen, wo die birmanische Armee durch ihre wiedergewonnene Stärke groß angelegte militärische Kampagnen unternehmen konnte und Gebiete, die früher von der KNU gehalten wurden, unter eine direkte Militärverwaltung stellte. Hier ist die Bevölkerung dem direkten Zugriff von bewaffneten Verbänden ausgesetzt. Umsiedlungen, die der *Counter-insurgency*-Logik der „vier Schnitte“ folgen und der KNU den Zugang zu Rekrutinnen und Rekruten, Nahrung, Finanzen und Informationen abschneiden sollen, sind an der Tagesordnung (Callahan 2007a: 33). Der Zentralstaat tritt hier als unmittelbare Besatzungsmacht in Erscheinung.

2.6.2 Gebiete mit faktischer Autonomie

Das andere Extrem bilden Regionen, in denen die aufständischen Armeen im Zuge eines Waffenstillstandsabkommens eine weitreichende Autonomie erreichen konnten, wie z.B. das Kokang-Gebiet oder das Gebiet, das die *United Wa State Army* (UWSA) kontrolliert. Die UWSA, die mit 20.000 Soldaten gegenwärtig die stärkste Minderheitenarmee in Birma darstellt, nennt das von ihr kontrollierte Gebiet Wa-Staat (birman. *wa pyi-neh*). Hier leben 600.000 Menschen verschiedener Ethnien, von denen die Wa mit 72 Prozent die Mehrheit bilden (Milson 2005). Der birmanische Zentralstaat ist so gut wie nicht mehr präsent, Angehörige der birmanischen Armee dürfen sich nur mit Genehmigung der Wa-Verwaltung in der Sonderzone bewegen, und der gesamte Handel und andere staatliche Hoheitsfunktionen werden von der UWSA und ihrem politischen Arm, der *United Wa State Party*, kontrolliert. Die Organisationsstruktur der *United Wa State Party* spiegelt das Erbe der kommunistischen Partei wieder und ist stark hierarchisch gegliedert: Ein Zentralkomitee steht sieben Ministerien vor. Die Partei hat eine Verwaltung von der Distrikt- bis hinunter zur Dorfebene aufgebaut und mit der Hilfe ausländischer Entwicklungshilfeorganisationen ein Netz von Krankenhäusern und Schulen errichtet, deren Funktionen jedoch nicht belegt ist (Kramer 2007: 32-39).

Kramer (2007) schätzt die Kapazität der UWSP, die Sonderzone zu verwalten, ambivalent ein: Die stark hierarchische Organisation, stark personalisierte Führungsstruktur und *Top-down*-Entscheidungen lassen

keine Opposition zu. Die meisten der UWSP-Mitglieder sind Analphabetinnen und Analphabeten und haben keine Erfahrung in ziviler Verwaltung oder Politik. Darüber hinaus ist der Charakter dieses neu entstandenen staatlichen Gebildes schwer einzuschätzen: Von der internationalen Gemeinschaft wird die UWSA als bedeutender Drogenproduzent eingestuft und auch nach öffentlich inszenierten Opium-Ausstiegsprogrammen gilt das Wa-Gebiet in der Wahrnehmung Thailands als Hauptquelle für Metaamphetamine. Kramer erkennt darüber hinaus eine ethnisch-nationalistische Agenda, die jedoch mangels klarer Vorstellungen über die Art von Staatlichkeit und mangels Strategien vage bleibt (Kramer 2007: 62f).

2.6.3 Gebiete der Koexistenz

In zahlreichen Regionen haben die Waffenstillstandabkommen zu Mischformen geführt, die Callahan (2007a) Regionen der Koexistenz nennt.

Ein Beispiel sind die Strukturen des Kachin-Staates, die auf zwei Waffenstillstandsabkommen zurückgehen. Durch ein Abkommen mit der *New Democratic Army, Kachin* (NDA-K) entstand im Jahr 1989 die *Kachin Special Region 1*, in einem weiteren Abkommen mit der *Kachin Independence Army/ Kachin Independance Organisation* (KIA, KIO) wurde im Jahr 1994 die *Kachin State Special Region 2* geschaffen. So etablierte sich ein Muster dreifach überlappender staatlicher Strukturen: Die KIA, die zum Zeitpunkt des Waffenstillstands 6.000 Mann unter Waffen hatte und ihr ziviler Arm, die KIO unterhalten eine eigene Verwaltung mit spezialisierten Ministerien. Sie haben sich einen Namen gemacht, ihren politischen und administrativen Spielraum am weitesten zum Wohl der Bevölkerung zu nutzen. Zwei unabhängige, international angesehene lokale NGOs arbeiten in der von der KIO kontrollierten Region und Infrastrukturmaßnahmen und die Bereitstellung von staatlichen Dienstleistungen konnte hier besser organisiert werden als in anderen Regionen Birmas (Zaw Oo/Win Min 2007: 51).

Trotzdem ist die KIO dem von der Zentralregierung gestellten Kommandeur der Nord-Region rapportpflichtig und jede Verbesserung der Lebensbedingungen, wie z.B. die Ausnahme von Zwangsarbeit für Christinnen und Christen an Sonntagen, muss den Regierungsstellen abgerungen werden. In einigen Regionen müssen NGOs sowohl vom lokalen *State and*

Peace Council (SPC) als auch von der KIO Genehmigungen einholen. Neben den zentralstaatlichen Stellen steht die KIO in Konkurrenz zur *New Democratic Army, Kachin* (NDA-K), deren Einflussosphäre in das Gebiet der KIO hineinreicht. Anders als die KIO wird die NDA-K eher als ein bewaffnetes Syndikat eingestuft (Callahan 2007a: 42) und es kam wiederholt zu Auseinandersetzungen zwischen beiden Gruppen, wer die Hoheit hat, Holzerschlagskonzessionen zu vergeben und die natürlichen Ressourcen abzuschöpfen (Global Witness 2005).

2.7 Eigenschaften der staatlichen Strukturen

So präsentiert sich der gegenwärtige Zustand wie eingangs beschrieben zum einen als autoritärer oder sogar totalitärer Staat, zum anderen als gescheiterter Staat. Unabhängig von der Zusammensetzung und vom Charakter der Akteure, die sich in den jeweils unterschiedenen „emerging political complexes“ treffen, macht Callahan (2007a: 18-25) folgende Gemeinsamkeiten aus:

Alle Regionen sind von einer Ausbreitung und Durchdringung staatlicher Strukturen geprägt, die in manchen Regionen so massiv ist, dass sie als Okkupation wahrgenommen wird. Dieses Vordringen des Staates zeigt sich in der Präsenz von Truppen, für deren Stationierung Land enteignet wird, sowie von Lehrerinnen und Lehrern, der *Union Solidarity and Development Association* (USDA), der Polizei und anderen Repräsentanten des Staates. Infrastrukturprojekte, für deren Umsetzung die Bevölkerung zur Zwangsarbeit herangezogen wird, sowie zahlreiche Abgaben und Steuern haben sprunghaft zugenommen.

In vielen Regionen ist die politische Führung jedoch umkämpft: In den Regionen mit offenen Kampfhandlungen wird dieser Kampf mit militärischen Mitteln ausgetragen. Aber auch in Waffenstillstandsregionen, in denen sich überlagerte Zuständigkeiten herausgebildet haben, müssen die Kräfteverhältnisse immer neu ausbalanciert werden.

In allen Gebieten tritt der Staat als räuberischer Staat in Erscheinung – sei es durch das Einfordern von Zwangsarbeit, Enteignungen oder Abgaben oder durch die außergewöhnlich habgierige und rücksichtslose Abschöpfung natürlicher Ressourcen (Callahan 2007a: 18). Diese Situation führt zu einem Zustand permanenter Unsicherheit für die Bewohnerinnen und

Bewohner aller Gebiete. Die Menschen sind der direkten Gewalt von regionalen Kommandantinnen und Kommandanten ausgesetzt und auch in Gebieten unter Waffenstillstandsabkommen wird die Bevölkerung nicht in Entscheidungen über Entwicklungsprojekte oder andere staatliche Maßnahmen einbezogen und kann nicht über ihr Schicksal entscheiden.

Ebenso stellt Mary Callahan heraus, dass die Einbindung der Regionen in globale Wirtschaftszusammenhänge seit den Waffenstillstandsabkommen eine neue Qualität erreicht hat (Callahan 2007a: 20f). Die Deregulierung des internationalen Handels und der Finanzmärkte hat zu einem Zustrom an Investitionen, namentlich aus China und Thailand geführt, und die Durchlässigkeit der Grenzen für Waren und Menschen hat zu einer Abschöpfung von Ressourcen und zu einer verstärkten Migration von Arbeiterinnen und Arbeitern nach Thailand geführt.

2.8 Interpretation des gegenwärtigen Zustands

Trotz der Zersplitterung der Regionen, der mangelnden Legitimität der Zentralregierung und trotz des permanent umkämpften Charakters der staatlichen Strukturen kann dieser Zustand nicht als Übergangerscheinung gewertet werden, sondern hält seit Ende der 1980er Jahre an. Die Fragen nach dem Charakter dieses bald totalitären, bald gescheiterten Staates sowie nach seiner Dauerhaftigkeit bilden den Ausgangspunkt einer Reihe von jüngeren Analysen, die ich danach klassifizieren möchte, welche Gründe sie für die Entstehung und die Dauerhaftigkeit der staatlichen Strukturen angeben.

2.8.1 Tribalismusthesen

Autorinnen und Autoren wie Adrian Cowell (2005) sehen die Strukturen in den von Minderheitenarmeen beherrschten Gebieten als Reflexion alter, vorkolonialer Strukturen. Durch die Krise der Zentralregierung, insbesondere durch die Krise der Militärs im Jahr 1988, entstand in den Grenzregionen ein Machtvakuum, in dem alte, vorkoloniale Stammesstrukturen wieder aufleben konnten. Der Zerfall der Kommunistischen Partei im nördlichen Shan-Staat in ethnisch definierte Gruppen erscheint so als ein Wiederaufleben alter ethnischer Identitäten und Konflikte. Ihre Zählebigkeit erklärt sich aus ihrer langen Geschichte sowie aus der Tatsache, dass sie

auf naturräumliche oder von der Natur geprägte wirtschaftliche Gegebenheiten zurückgehen.

2.8.2 Flaschengeist-Hypothese

Als Flaschengeist-Hypothesen möchte ich all die Erklärungsansätze bezeichnen, die von einer spezifischen Eigendynamik von Gewalt ausgehen (so z.B. Smith 1999, 2007, aber auch Callahan 2003). Die Langlebigkeit erklärt sich bei diesen Ansätzen aus einer besonderen irrationalen Eigendynamik von Gewalt oder anderen verstärkenden Momenten, wie der Verbindung von Gewalt und Kultur in einer „Kultur der Gewalt“ (Kaldor 2003: 123) oder in der Verbindung von Gewalt und niederen Regungen wie „Habgier“ (*Greed-and-grievances-Debatte*). Besonders deutlich scheint das Bild vom „Geist in der Flasche“ bei Smith auf, wenn er die kriegerischen Auseinandersetzungen der anti-kolonialen Befreiungskämpfe und die Verbreitung von Mao Zedongs Handbuch *Theorie des Guerillakrieges oder Strategie der Dritten Welt* als eine Initialzündung sieht, durch die die ethnischen Minderheitenarmeen einen „Lebensstil als Aufständische“ entwickelt hätten („insurgency as way of life“, Smith 1999: 88ff, 2007: 15f).

2.8.3 Failed-State-Debatte

Die Interpretation des Konflikts als Form des „Neuen Kriegs“ verschiebt die Perspektive und stellt die ökonomischen Grundlagen und die ökonomische Dynamik des Konflikts als Grund für die Dauerhaftigkeit heraus.

Das Neue an den Neuen Kriegen ist zweierlei: Zum einen scheinen nach dem Ende der Blockkonfrontation nicht mehr ideologische Auseinandersetzungen oder Stellvertreterkriege der primäre Grund für einen Krieg zu sein, sondern Auseinandersetzungen um Ressourcen treten in den Vordergrund. Zum anderen sind es die neuen Strukturen einer globalisierten Ökonomie, in denen Kapital, Produkte, Rohmaterialien und Menschen problemlos über Grenzen hinweg bewegt werden können, die die Ausbeutung von Ressourcen in entlegenen Gebieten ermöglichen und die sie zur ökonomischen Grundlage für Konflikte werden lassen.

Vor diesem Hintergrund stellt Callahan (2007a) in ihrer Beschreibung der „politischen Komplex“ heraus, welche Rolle wirtschaftliche Akteurinnen und Akteure einnehmen: Teil der Waffenstillstandsabkommen ist die Frage, wer Konzessionen für Holzeinschlag, für Ausbeutung von Minen

vergeben kann und wer den Grenzhandel kontrolliert, und diese Frage bestimmt die Dynamik in der umkämpften Balance der Akteurinnen und Akteure untereinander. In vielen Arbeiten wird darüber hinaus die internationale Einbettung der Kriegsökonomie wie z.B. die Rolle chinesischer Investorinnen und Investoren bei der Abschöpfung dieser Ressourcen hervorgehoben (Kramer 2007; Callahan 2007a).

2.9 Kritik der Ansätze

Keine der hier zitierten Arbeiten benutzt ausschließlich eine Gedankenfigur zur Erklärung der beobachtbaren Strukturen. In den tribalistischen Überlegungen von Adrian Cowell (2005) spielt die verstetigende Wirkung der Opiumwirtschaft eine Rolle. Bei Mary Kaldor, die in allgemeiner Form über Neue Kriege schreibt, finden wir neben der Analyse ökonomischer Strukturen auch Anspielungen auf „extremistische Viren“ und andere nicht-ökonomische Konzepte (Kaldor 2003: 122). Es ist daher möglich, zwei Grundgedanken zu identifizieren, die die hier skizzierten Erklärungsansätze trotz aller Unterschiede teilen.

2.9.1 Gründe für den Konflikt

Alle Arbeiten erklären den militärischen Aufstand, der zum Zusammenbruch des Gewaltmonopols geführt und die heute existierenden politischen Komplexe hervorgebracht hat, mit einem mehr oder weniger irrationalen Grund: Entweder sie naturalisieren den Konflikt und gehen vom Rückfall in einen Naturzustand aus, in dem vom Habitat bestimmte kulturelle Unterschiede zutage treten oder Ethnizität als naturgegebene Eigenschaft mit Konfliktpotenzial zum Problem wird. Ebenso irrational sind Konzepte, die von einer Eigendynamik von Gewalt ausgehen. Bei all diesen Ansätzen treten die Akteurinnen und Akteure der Konflikte in den Hintergrund. Wenn jedoch Akteurinnen und Akteure benannt werden, so sind deren Motive irrational – sie werden von „Gier“ getrieben oder pflegen „Aufstand als Lebensstil“.

Eine kritische Analyse sollte jedoch von einer Essentialisierung von kulturellen und ethnischen Unterschieden absehen und jenseits einer Personalisierung des Konflikts Akteurinnen und Akteure und deren Motive benennen.

2.9.2 Rolle der Ökonomie

Mit jeweils verschiedener Akzentuierung behandeln alle Ansätze das Verhältnis zwischen den im Konflikt entstandenen Strukturen und der Ökonomie in einer bestimmten Weise: Die Ökonomie ist sekundär und kommt als verstetigendes oder verstärkendes Moment ins Spiel. „The new wars generate a specific type of economy. Or to put it another way, these wars speed up the unravelling process described above and stimulate not a capitalist market but a new type of informally regulated economy based on violence“ (Kaldor 2003: 122). Laut Kaldor entsteht so eine Abwärtsspirale – ein Prozess der fortschreitenden Staatsauflösung: Steuereinnahmen sinken wegen zurückgehenden Investitionen und abnehmender Produktion, steigender Korruption, Klientelismus oder sinkender Legitimität. Zurückgehende Steuereinnahmen wiederum führen zu größerer Abhängigkeit von internen und externen privaten Einnahmequellen. Dadurch nehmen die informelle Wirtschaft, Ungleichheit sowie Arbeitslosigkeit zu und die abnehmende Legitimität des Staates führt zur weiteren Erosion der Rechtsstaatlichkeit und kann zur Wiederentstehung von privatisierten Formen von Gewalt führen (Kaldor 2003: 120).

Die Bedingungen der globalisierten Wirtschaft, unter denen Kapital, Waren und Menschen problemlos über Grenzen hinwegbewegt werden können, bieten sowohl die Grundlage für die Entstehung einer neuen Form von informeller Wirtschaft, als auch die Grundlage für die weltweite Ausbreitung der Schattenökonomie. „When one considers that the shadow trade in all types of goods, commodities and services is now a life-line for millions in the South, the parallel or non-formal economy must now register as a major component of all global trade. It is this economy that has expanded and reintegrated the South within the liberal world system following its exclusion from the formal networks of the informational economy“ (Duffield 2001: 142).

Statt der Annahme, dass die globalisierte Wirtschaft eine besondere Form von Kriegsökonomie ermöglicht, die Konflikte auf Dauer stellt, muss eine kritische Analyse die Beobachtung von Mark Duffield weiterführen und die Frage behandeln, inwieweit das weltweit beobachtbare Muster informeller Ökonomie systematisch mit der formellen Ökonomie zusammenhängt. D.h. es muss erklärt werden, welche Rolle Regionen mit ihrer charakteristischen Wirtschaftsstruktur in einer globalen Ökonomie spielen.

3. Auf dem Weg zu einer kritischen Analyse

3.1 Staatszerfall und die Kontinuität von *Counter-insurgency-Programmen*

Als ersten Schritt einer kritischen Analyse der Staatlichkeit in Birma möchte ich den Ausgangspunkt für die Entstehung der porösen Staatlichkeit näher beleuchten. Dabei greife ich auf eine Gedankenfigur von Raul Zelik (2005, 2006) zurück, der in der Analyse der paramilitärischen Strukturen in Kolumbien die Erklärungsrichtung genau umdreht: Das Gewaltmonopol des Staates wird nicht von Aufständischen, die zu den Waffen greifen, herausgefordert und zerstört, sondern der Staat selbst führt diesen Zustand herbei, indem er Gewalt privatisiert. Erst diese Sichtweise rückt den Staat als Akteur in den Mittelpunkt und eröffnet eine neue Perspektive auf die Rationalität hinter den entstandenen politischen Komplexen.

Der kolumbianische Staat ähnelt in mehrerer Hinsicht Birma. Kolumbien rangiert in einer Spitzenposition auf der Liste der gescheiterten Staaten (Fund for Peace 2007), u.a. weil die Regierung in manchen Landesteilen kein Gewaltmonopol und keine Rechtsstaatlichkeit durchsetzen kann, sondern die linke Guerrilla-Bewegung FARC oder paramilitärische Verbände die militärische Kontrolle ausüben. Zum anderen hat sich Kolumbien einen Namen als Drogenproduzent gemacht, weil die dem Staat unzugänglichen Regionen als Drogenanbaugebiete genutzt werden.

Entscheidender Unterschied zwischen Birma und Kolumbien ist, dass der kolumbianische Konflikt nicht in erster Linie ein ethnischer ist. Raul Zelik zeichnet nach, dass in Kolumbien seit 1982 paramilitärische Einheiten als *Counter-insurgency*-Maßnahme von Staat gegründet wurden, um die linksgerichtete Guerilla zu bekämpfen. Zelik erkennt hier eine bewusst geplante und moderne Form der Herrschaftssicherung, die er in Anspielung auf Michel Foucault „Kriegsgouvernementalität“ nennt und die gekennzeichnet ist von einem bewussten *outsourcing* von Gewalt. Über formell unabhängige paramilitärische Verbände wird so eine staatliche Ordnung durch nicht-staatliche Mittel durchgesetzt. Nach vollzogener „Befriedung“ eines Gebiets – d.h. nach der Zerstörung der sozialen und politischen Infrastruktur durch den Terror der Paramilitärs – errichtet der Staat eine neue Ordnung, die dem Ziel der Aufrechterhaltung der Besitz- und Machtverhältnisse gerecht wird.

Auch in Birma kann der Verlust des Gewaltmonopols auf die verschiedenen *Counter-insurgency*-Strategien der Regierung zurückverfolgt werden. Bereits seit der Unabhängigkeit wurde die Gründung von Heimatwehren und paramilitärischen Verbänden praktiziert. Das größte Programm war das *Ka-Kwe-Ye*-Programm, das unter General Ne Win im Jahr 1962 begonnen wurde, um die Kommunistische Partei zu bekämpfen. Die Verbindung zu den heutigen Waffenstillstandsabkommen wird durch die personelle Kontinuität der Akteurinnen und Akteure auf beiden Seiten deutlich.

Lo Hsing-han befahl ab 1960 eine Heimatwehr in der Kokang-Region mit Hauptstützpunkt in Lashio im nördlichen Shan-Staat. 1970 bis 71 führte er an der Seite des Militärs eine entscheidende Schlacht gegen die Kommunistische Partei durch und im Gegenzug wurde ihm erlaubt, alle von der Regierung kontrollierten Straßen im Shan-Staat für den Opiumtransport zu nutzen. Als 1973 das *Ka-Kwe-Ye*-Programm gestoppt wurde und die Regierung die Verbände zur Aufgabe drängte, ging Lo zunächst in den Untergrund. 1980 kehrte er nach Lashio zurück und begann im Rahmen eines neuen *Counter-insurgency*-Programms sein Netzwerk neu aufzubauen (Smith 1999: 315). Das ist die Ausgangssituation, in der ihm im Jahr 1989 die Schlüsselrolle bei der Errichtung der neuen Sicherheitsarchitektur der Waffenstillstandsabkommen zufiel.

Durch den Zerfall der kommunistischen Partei hatten eine Reihe gut bewaffneter neuer „ethnischer“ Minderheitenarmeen die Bühne betreten, deren politische Strategie jedoch unklar war. In dieser Situation ergriff General Khin Nyunt, Geheimdienstchef und *Secretary-1* des *State Law and Order Restoration Council*, die Initiative: Im April 1989 fanden in Lashio mehrere Treffen statt, in denen Lo Hsing-han mit ranghohen Militärvertretern aus Rangoon und mit Khin Nyunt persönlich sprach. Schließlich wurde die Kokang-Region als *Northern Shan State Special Region No. 1* zur ersten Waffenstillstandsregion erklärt (Smith 1999: 378). Dieses Abkommen wurde zum Vorbild für die weiteren Waffenstillstandsabkommen, wie z.B. das Abkommen mit der *United Wa State Army* (UWSA), für das Lo als *peace broker* eingesetzt wurde.

Ähnlich wie in den alten Verträge zwischen den *Ka-Kwe-Ye*-Verbänden und dem Militär wurde den Waffenstillstandsgruppen freie Hand im Drogengeschäft zugesichert im Tausch gegen die Zusage, gegen andere rebellierende Gruppen vorzugehen. Die UWSA ließ sich z.B. zusichern,

die Gebiete, die sie den Gruppen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft abtrotzt, behalten zu dürfen, und konnte ihr Autonomiegebiet massiv erweitern (TNI 2003: 19).

So erscheinen die Waffenstillstandsabkommen als konsequente Fortsetzung einer Politik, die seit 1962 praktiziert wurde – sie sind weniger Friedensinitiativen, sondern funktionieren vielmehr als bewusste Herrschaftsstrategie über eine Privatisierung von Gewalt. In dieser Perspektive lässt sich auch der Charakter der Abkommen erfassen, der früheren Autorinnen und Autoren Rätsel aufgegeben hat. Nicht die Ermüdung der kämpfenden Parteien führte zu einem „Waffenstillstand“. Vielmehr schließen zwei Vertragsparteien ein Abkommen zur Nutzung der Waffen zum beidseitigen Vorteil, und charakteristischerweise sind die Verhandlungsführerinnen und -führer nicht einmal die Kombattantinnen und Kombattanden selbst, sondern Khin Nyunt als Geheimdienstchef und Lo Hsing-han als ehemaliger Paramilitär und Geschäftsmann.

Ich möchte an dieser Stelle die Gleichsetzung zwischen der Situation in Kolumbien und Birma in zweierlei Hinsicht relativieren: Zum einen möchte ich durch meine Gleichsetzung nicht behaupten, es gäbe in Birma keine ethnischen Konflikte. Ich stelle nur heraus, dass ethnische Konflikte keine ausschlaggebende Kategorie für die Analyse der beobachtbaren staatlichen Strukturen sind: Mon zählen zur ethnischen Kategorie der Talbevölkerung und haben trotzdem einen bewaffneten Kampf mit der Ethnie der Birmanen aufgenommen und der Regierung einen Waffenstillstandsvertrag abgerungen. Die *United Wa State Army*, die heute die stärkste ethnische Minderheitenarmee darstellt und eines der weitreichendsten Waffenstillstandsabkommen erreicht hat, ist erst im Jahr 1989 entstanden und vor dieser Zeit waren die Wa als Ethnie weder politisch noch militärisch organisiert.

Zum anderen unterscheiden sich die verschiedenen Waffenstillstandsabkommen untereinander erheblich. Einzelne Abkommen, wie z.B. das Waffenstillstandsabkommen zwischen der Regierung und der KIO (*Kachin Independence Organisation*), können nicht auf ihren militärischen Gehalt reduziert werden und die KIO kann nicht mit kolumbianischen Militärs gleichgesetzt werden. Dennoch hilft der Vergleich mit den Paramilitärs in Kolumbien, die Rationalität hinter den Abkommen zu begreifen.

3.2 Politische Ökonomie der parastaatlichen Strukturen

In Kolumbien ist die Privatisierung von Gewalt durch den Einsatz von Paramilitärs eng mit der Erschließung von Anbauflächen für Ölpalmen verknüpft. Der Kampf gegen die FARC-Guerilla dient dabei als Vorwand, in großem Maßstab Land zu rauben. Paramilitärs vertreiben die Bevölkerung von ihrem Land – entweder müssen sie ihr Land unter Zwang verkaufen oder es wird direkt enteignet. Sobald das Land in dieser Art „gesäubert“ ist, rücken Plantagen-Unternehmen nach. Nach diesem Muster, das auch bei der Erschließung von mineralischen Bodenschätzen zu erkennen ist, ist Kolumbien zu einem der größten Palmöl-Exporteure weltweit geworden. Die Armeechefs treten dabei als Handlanger für die Nutzbarmachung des Landes auf oder sind selbst als Unternehmer tätig, wie z.B. die Familie Castaño, die sich auf die größte paramilitärische Gruppe AUC stützt und selbst im Palmölgeschäft tätig ist (Mingorance 2007; Niesar 2007).

Ein ähnlicher Zusammenhang zwischen Waffenstillstandsgruppen und Wirtschaftsprojekten zeichnet sich auch in den von Callahan (2007a) beschriebenen politischen Komplexen in Birma ab. Der oben erwähnte Lo Hsing-han erhielt im Gegenzug für seine Vermittlungsdienste lukrative Geschäftszusagen von der Regierung, u.a. zur Erschließung eines Industriegebiets und eines neuen Hafens in der Umgebung von Rangoon. Die Firma seines Sohnes, *Asia World Company*, ist in zahlreichen Infrastrukturprojekten involviert und gehört mittlerweile zu den größten Unternehmen des Landes (Smith 1999: 428; Zaw Oo/Win Min 2007: 32). Wei Hsueh Kang, der als Architekt der wirtschaftlichen Entwicklung der Wa-Region gilt, soll Hauptanteiler an der *Hong Pang Group (Xinhong Company)* sein, eine Holding, die ein breites Spektrum von Unternehmen umfasst (Kramer 2007: 45). Zaw Oo und Win Min (2007) gehen davon aus, dass bei allen Waffenstillstandsabkommen der ersten Generation wirtschaftliche Interessen im Vordergrund standen.

Mehr noch als die Waffenstillstandsgruppen hat jedoch die Regierung von den Waffenstillstandsabkommen profitiert: „After the ceasefires, the military government earned enormous income through the border trade, which had previously been controlled by the armed opposition through the black market“ (Zaw Oo/Win Min 2007: 43). Mary Callahan wiederum stellt fest: „The military also expanded its economic and industrial base, and set up lucrative military corporate ventures, such as agricultural plantations,

banks and holding companies such as the Union of Myanmar Economic Holdings Limited (UMEHL)“ (Callahan 2007b: 43). Die verschiedenen wirtschaftlichen Unternehmungen lassen sich durch zwei Eigenschaften charakterisieren: Zum einen sind sie geprägt von der Anwendung von Zwang in Form von direkter staatlicher oder über die Waffenstillstandsgruppen vermittelter Gewalt. Zum anderen handelt es sich um Unternehmungen, die eng mit globalen Wirtschaftskreisläufen verknüpft sind.

3.2.1 Biotreibstoffe

Ähnlich wie in Kolumbien spielt der Anbau von Biotreibstoffen eine zunehmend bedeutende Rolle. Seit dem Jahr 2006 treibt die Regierung den Anbau von Ölnüssen (*jatropha curcas*) voran, um den nationalen Energiemix zu diversifizieren und sich auf dem weltweit entstehenden Markt für Biotreibstoffe zu platzieren. Sie schwimmt dabei mit auf einer Welle internationaler Begeisterung, im Zuge derer auch Indien und die Philippinen Biotreibstoffprojekte in *Public-Private-Partnership* mit Daimler Benz und BP als zukunftsweisende Entwicklungsprojekte fördern und viele NGOs die Ölnuss als revolutionäre *cash crop* im Kampf gegen ländliche Armut preisen.

Auf verschiedenen internationalen Foren treten seither hohe birmanische Regierungsvertreterinnen und -vertreter auf und verkünden Birmas ehrgeizige Pläne: Bis zum Jahr 2009 sollen pauschal in jedem Staat und jeder Division über 200.000 Hektar mit Ölnüssen bepflanzt werden. Die Umsetzung dieser Pläne ähnelt vielfach den Darstellungen der Projekte in Kolumbien: Laut Callahan (2007a: 20) treten alle staatlichen Stellen, die Armee, die Polizei, Ministerien und die USDA, zunehmend als Land- und Plantagenbesitzer in Erscheinung. Vielfach wurde das Land einfach enteignet. Von den Bevölkerung der Dörfer in unmittelbarer Umgebung der Plantagen – oftmals handelt es sich um die enteigneten Bauern und Bäuerinnen – wird erwartet, dass sie sich als Arbeitskräfte für die Bewirtschaftung der Plantagen zur Verfügung stellen (Callahan 2007a: 20). Im Rahmen von Joint Ventures engagieren sich auch ausländische Investorinnen und Investoren am Biotreibstoffsektor, wie die Astral Asia Berhad aus Malaysia, die mit 85 Prozent an einem 200 Millionen US-Dollar teuren Projekt in Südbirma beteiligt ist (Asia Pulse 2007).

3.2.2 Umsiedlungen in den autonomen Gebieten

Landenteignungen und massenhafte Umsiedlungen finden jedoch auch in den Gebieten statt, die weitgehenden Autonomiestatus erlangt haben. Mit Zustimmung der Zentralregierung wurden im Wa-Gebiet zwischen 1999 und 2002 50.000 bis 100.000 Wa von den Bergregionen in fruchtbarere Täler im Süden des Autonomiegebiets umgesiedelt. Als Folge der Umsiedlung flohen 4.000 der früheren Bewohnerinnen und Bewohner nach Thailand, weitere 4.500 in andere Regionen des Shan-Staates (Kramer 2007: 41f). Ausgeführt wurde das Programm von der UWSA, die die Umsiedlung als Mohn-Substitutionsprogramm begründete. Kritische Stimmen behaupten, dass die Wa anstatt Opium anzubauen nun in den Metaamphetamin-Fabriken an der thailändischen Grenze eingesetzt werden (wenngleich diese Quellen möglicherweise unzuverlässig sind).

3.2.3 Zugang zu Minen und Abschöpfung von natürlichen Ressourcen

Vertreibungen und Umsiedlungen sind auch im Kachin und im Mon-Staat an der Tagesordnung, wo laut Callahan (2007a) der Staat von der Koexistenz verschiedener staatlicher und parastaatlicher Akteure gekennzeichnet ist. Die Vertreibungen stehen hier meist im Zusammenhang mit der Ausbeutung mineralischer Bodenschätze durch birmanische oder ausländische Unternehmen, die seit den Waffenstillstandsabkommen in die bislang unzugänglichen Regionen vordringen können.

3.2.4 Ausbeutung der Arbeitskraft der vertriebenen Bevölkerung

Die Landenteignungen sowie die Degradierung von Ackerland durch Umweltschäden im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Bodenschätzen und der Abholzung von Wäldern haben zu einem großen Strom von internen Flüchtlingen und zu einer massiven Migration von Arbeiterinnen und Arbeitern nach Thailand geführt. Schätzungen gehen davon aus, dass sich 2.000.000 Arbeiterinnen und Arbeiter aus Birma, mehrheitlich ohne legalen Status, in Thailand aufhalten – nicht weniger als 11 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung Birmas (Lubeigt 2007).

Um dieses Potenzial abzuschöpfen, hat Birma begonnen, im Zuge des plurilateralen Kooperationsprogramms *Ayeyawaddy (Irrawaddy)–Chao Phraya–Mekong Economic Cooperation Strategy* (ACMECS) sieben Milli-

onen Hektar Land an der thailändischen Grenze zu verleasen und Sonderwirtschaftszonen auszuweisen. Unter einem System von *contract farming* soll Zuckerrohr, Palmöl, Cassava und Gummi angebaut werden und in den Sonderwirtschaftszonen in unmittelbarer Nähe weiterverarbeitet werden. Guy Lubeigt (2007) sieht hier eine qualitativ neue Strategie der Nutzung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten: Während früher Menschen aus den Konfliktzonen geflohen sind und als so genannte illegale Migrantinnen und Migranten in Thailand versucht haben, ihr Auskommen zu finden, wird die Abschöpfung dieses Wirtschaftspotenzials nun zwischenstaatlich geregelt: „Whatever the reason given, Burmese and Thai authorities have jointly decided to exploit fully the human resources available in Burma. The Burmese side wants to get a share of the profits generated by the exploitation of its workforce in Thailand, while the Thai side will gladly take advantage of the cheap manpower offered by the Burmese junta“ (Lubeigt 2007).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die politischen Komplexe, die durch die Waffenstillstandsabkommen entstanden sind, eine bestimmte Form von wirtschaftlichen Projekten ermöglichen: Es handelt sich um Projekte auf der Basis primitiver Akkumulation. Kleinbauern und -bäuerinnen werden enteignet, um große Gebiete für industrielle landwirtschaftliche Produktion zu erschließen. Anschließend wird die enteignete Bevölkerung zu Zwangsarbeit für den Anbau von weltmarktrelevanten Produkten herangezogen. Natürliche Ressourcen wie Bodenschätze oder Holz werden räuberisch, d.h. ohne Rücksicht auf Umweltschäden und Arbeitsbedingungen ausgebeutet. Mit der Entwurzelung von Menschen werden rechtlose und daher billige Arbeitsmigrantinnen und -migranten geschaffen, die in Sonderwirtschaftszonen zur Arbeit herangezogen werden können.

3.3 Staatszerfall, Akkumulation und Regulation

Zur Einschätzung, wie die Form von Staatlichkeit mit der besonderen Form der Akkumulation zusammenhängt, ist die von Gerhard Hauck (2004) herangezogene begriffliche Unterscheidung von Akkumulations- sicherungsmacht und Regulationsmacht hilfreich.

Konfrontiert mit dem gleichen Phänomen wie in Birma, d.h. mit der offensichtlichen Dauerhaftigkeit der staatlichen Strukturen, unterscheidet Hauck in Bezug auf *failed states* in Afrika zwei grundsätzlich verschiedene Staatskonzepte: Staatlichkeit im westlichen Sinne/im Sinne des Nordens ist

dabei geprägt von der Vorstellung einer rationalen Verwaltung, einer Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und einem Gewaltmonopol – Grundlage dafür ist eine Trennung von Politik und Wirtschaft, in der der Staat darauf beschränkt ist, die Rahmenbedingungen der Akkumulation zu setzen und zu schützen.

Diese Form von Staatlichkeit sieht Hauck jedoch als historisch junge Erscheinung, die in Europa mit der Durchsetzung der Industrialisierung und der damit einhergehenden Modernisierung entstanden ist. Erst diese Form der kapitalistischen Akkumulation machte eine Trennung von Politik und Wirtschaft nötig und führte zu den rationalisierten staatlichen Strukturen der Moderne.

Andere Akkumulationsformen, die nicht auf einer industriellen Akkumulationslogik beruhen, bedürfen keiner strikten Trennung von Staat und Wirtschaft, keiner Durchsetzung eines Rechtsstaates, in dessen Rahmen auch ein Gewaltmonopol nötig wird. Hauck sieht das europäische Mittelalter von diesen Strukturen geprägt und argumentiert, dass auch die staatlichen Strukturen vieler Länder Afrikas so zu erfassen seien. Diese Staaten sind schwach im Sinne einer Regulationsmacht. Jedoch handelt es sich um starke Staaten im Sinne einer Akkumulationssicherungsmacht, die sicherstellt, dass die Herrschenden Reichtum abschöpfen können.

In dieser Perspektive erschließt sich der widersprüchliche Charakter des birmanischen Staates: Es handelt sich um einen starken Staat in dem Sinn, dass er seine Akkumulationssicherungsmacht konsolidieren und ausbauen konnte. Die Maßnahmen der Regierung, durch Waffenstillstandsabkommen den Zugang zu den wirtschaftlichen Ressourcen des Landes zu erschließen, kann als *Nation-Building* in diesem Sinne interpretiert werden – paradoxerweise führte also die partielle Aufgabe des Gewaltmonopols dazu, den Staat zu stärken, und die gegenwärtigen staatlichen Strukturen erweisen sich als funktional für die Sicherung der Akkumulation.

Mary Kaldor (2003) und Mark Duffield (2001) behandeln die politischen Komplexe und die mit ihnen verbundene Schattenwirtschaft als Abweichung von der Norm liberaler Staatlichkeit, die von Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) und von der Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols geprägt ist. Daher sehen sie die Ausbreitung dieser Gegenwelt als Bedrohung: „Indeed, these wars can be described as a central source of the globalized informal economy – the transnational criminal and semi-

legal economy that represents the underside of globalization“ (Kaldor 2003: 122). Während Duffield die Ausbreitung der Schattenwirtschaft als Resultat der Abkopplung der Länder des Südens von der Wissensökonomie des Nordens sieht, denn „[i]t is this economy that has expanded and reintegrated the South within the liberal world system following its exclusion from the formal networks of the informational economy“ (2001: 142), geht Kaldor so weit, die Entstehung der Kriegsökonomie auf die mangelnde Öffnung der betreffenden Staaten zurückzuführen: „Typically these [areas] are found in formerly closed authoritarian states whose structures have resisted the impact of opening (both political and economic) to the outside world“ (2003: 120). Laut Kaldor wird diese Abkopplung in der Abwärtsspirale der Staatsauflösung weiter verstärkt: Im Zuge interner Konflikte kommt es zu einer weiteren Zerstörung der Infrastruktur, der Handel wird unterbrochen und das Klima von Unsicherheit verhindert Investitionen (Kaldor 2003: 122).

Wie die oben angeführten Beispiele gezeigt haben, trifft diese Charakterisierung auf die Situation in Birma nicht zu. Anders als Kaldor oder Duffield darstellen, handelt es sich bei der Wirtschaft in Birma nicht um eine Schattenwirtschaft im Sinne einer Gegenwelt zur formellen Ökonomie des Nordens. Vielmehr sind die Wirtschaftsprjekte integraler Teil von transnationalen Produktionsketten, und sie sind in Wirtschaftsprjekte des globalen Nordens eingebunden: Biokraftstoffe werden im Norden als vielversprechendes Produkt/Entwicklungsprogramm gepriesen, u.a. um Fortschritte in der Reduzierung des CO₂-Ausschusses zu erlangen. Birma ist Gründungsmitglied der WTO und daher in das multilaterale Regelwerk der formellen Weltwirtschaft integriert und die beschriebenen Programme zur Errichtung von Sonderwirtschaftszonen beruhen auf bi- oder plurilateralen vertraglichen Vereinbarungen zwischen Birma und seinen Nachbarländern. Callahan (2007a) weist darauf hin, dass es gerade die engen Verknüpfungen der globalisierten Ökonomie sind, die eine Abschöpfung der Ressourcen ermöglicht, die von den politischen Komplexen reichlich genutzt wird. Infrastrukturmaßnahmen werden vorangetrieben – durch Zwangsarbeit – und erst der Zufluss von Investitionen hat die Abschöpfung der natürlichen Ressourcen ermöglicht.

Der so genannte „Staatszerfall“ ist also keine Folge der Abschottung der jeweiligen Länder und Regionen von der Weltwirtschaft, sondern

im Gegenteil, „Staatszerfall“ erscheint in meiner Analyse als eine Form von stabiler peripherer Staatlichkeit, die gerade auf der Grundlage einer extremen Außenorientierung der Wirtschaft entsteht. Dieses Muster fügt sich daher in die Analysen anderer Formen peripherer Staatlichkeit (Becker, in diesem Band) und muss im Rahmen einer allgemeinen Theorie peripherer Staatlichkeit, die sich an Weltsystemtheorie oder *Dependencia*-Theorien orientiert, berücksichtigt werden.

4. Ausblick

Die Behandlung gescheiterter Staaten als Typus peripherer Staatlichkeit wirft eine Reihe von Fragen auf, die hier nur angerissen werden konnten. Zunächst stellt sich die Frage, ob es sich bei dieser Form der Staatlichkeit um die Wiederkehr einer alten, vormodernen Form handelt. Haucks (2004) Ausführungen zu *failed states* in Afrika lassen diesen Schluss zu: Bei seiner Unterscheidung zwischen Akkumulationssicherungsmacht und Regulationsmacht deutet er eine Parallele zu mittelalterlichen Staatsformen in Europa an und Formen diffuser und sich überlappender staatlicher Gewalt haben auch andere Autorinnen und Autoren in anderen Zusammenhängen von einer Rückkehr des Mittelalters sprechen lassen (Deibert 1997). Dagegen wendet sich Zelik (2005, 2006) explizit gegen eine Analyse, die im brüchigen Gewaltmonopol der *failed states* einen Rückfall in die Zeit vor dem Westfälischen Frieden sieht. Für ihn hängt die auf Gewalt basierte Form primitiver Akkumulation mit einem neuen Modus von Gouvernamentalität zusammen, die er „Kriegsgouvernamentalität“ nennt.

Als weitere Frage stellt sich, wie wir uns den genauen Zusammenhang zwischen der Form von Staatlichkeit und der politischen Ökonomie eines *failed state* und der formalen Wirtschaft des Nordens vorzustellen haben. Handelt es sich um eine Entwicklung unter den Bedingungen der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit, oder geht die Verflechtung so weit, dass Änderungen in der Wirtschaft des Nordens (oder der Nachbarländer wie China und Indien) für die Entstehung und Ausbreitung dieser Art von Staatlichkeit an der Peripherie verantwortlich gemacht werden können? Zur Behandlung dieser Frage müssten neuere Entwicklungen der *Dependencia*- und Weltsystemtheorie (z.B. Bornschier/Trezzini 1996) oder

die Arbeiten des Bielefelder Verflechtungsansatzes (Smith/Wallerstein/Evers 1984) auf ihre Erklärungsstärke bezüglich der *failed states* überprüft werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch zu untersuchen, inwieweit die Ausübung von Zwang und Gewalt konstitutiv für die politische Ökonomie der *failed states* ist, wie es Zelik (2005, 2006) in seinem Konzept der „Kriegsgouvernementalität“ andeutet und wie es auch die Analyse der „begrenzten Hegemoniefähigkeit“ im Beitrag von Becker in diesem Band nahelegt.

Schließlich stellt sich die Frage, welche Implikationen diese Analyse für die Entwicklungszusammenarbeit hat. Vor dem Hintergrund der Einschätzung, Burma sei ein totalitärer/autoritärer Staat, rücken zentrale Akteurinnen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit in Europa die Stärkung der Zivilgesellschaft ins Zentrum ihrer Strategie (EG o.J.). In die gleiche Richtung zielt die Einschätzung, Burma sei ein verspätetes sozialistisches Transformationsland, das an zu viel staatlicher Regulierung leide. Auf dieser Grundlage empfehlen internationale Finanzinstitutionen und weite Teile des akademischen Mainstream beherzte Schritte der wirtschaftlichen Deregulierung und Privatisierung. Wenn wir jedoch der Analyse folgen, die das Geflecht von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren als zentrales Problem Birmas herausstellt und den Mangel an Regulationsmacht als Charakteristikum eines *failed state* identifiziert, müssen Strategien wie „Stärkung der Zivilgesellschaft“ und „wirtschaftliche Deregulierung“ überdacht werden. Es stellt sich vielmehr die Frage, wie die staatlichen Strukturen in ihrer Regulationsmacht gestärkt, demokratisiert und auf der Grundlage von sozialen und politischen Rechten zur Verantwortung gezogen werden können.

¹ Ich verwende im Text die Bezeichnung Burma als Landesnamen. Eine politische Positionierung jenseits derer, die aus dem Text selbst hervorgeht, ist damit nicht beabsichtigt. Wenn ich von Birmaninnen und Birmanen, Shan, Karen o.ä. spreche, meine ich die jeweilige ethnische Gruppe. Da dieser Beitrag nicht das Konzept von Ethnizität thematisiert, benutze ich diese Termini trotz aller Probleme entsprechend der üblichen Selbstbezeichnung der Ethnien. Neben den im Text zitierten Arbeiten stütze ich mich in meinem Beitrag auf eine Reihe von Interviews mit Bewohnerinnen und Bewohnern verschiedener Regionen Birmas, die ich im Zeitraum zwischen Januar und April 2008 in Bangkok führen konnte.

² Dieser Ausdruck, der sich in der Literatur eingebürgert hat, ist in mehrerer Hinsicht unzutreffend und sogar irreführend. Die Bezeichnung „Armee“ suggeriert eine ausgebildete Kampfeinheit, obwohl es sich bei manchen Gruppen eher um wenig or-

ganisierte bewaffnete Verbände handelt. Als „Minderheit“ wollen viele der Ethnien nicht bezeichnet werden, da dieser Ausdruck ein Herrschaftsverhältnis bezüglich der ethnischen Birmaninnen und Birmanen ausdrückt und sich die „Minderheiten“ in ihrem Staat als „Mehrheit“ sehen. Dass es sich um „ethnische“ bewaffnete Verbände handelt, werde ich im vorliegenden Beitrag problematisieren und zu zeigen versuchen, dass Ethnizität oftmals keine entscheidende Kategorie für die Analyse der staatlichen Strukturen ist, in denen diese Verbände eine Rolle spielen.

Literatur

- Asia Pulse (2007): Malaysia's Astral Asia in Oil Palm Plantation JV in Myanmar. In: Asia Pulse, 29. Oktober 2007.
- Bornschieer, Volker/Trezzini, Bruno (1996): Jenseits von Dependencia vs. Modernisierungstheorie: Differenzierungsprozesse in der Weltgesellschaft und ihre Erklärung. In: Müller, Hans-Peter (Hg.): Weltsystem und kulturelles Erbe. Berlin: Reimer, 53-79.
- Callahan, Mary P. (2003): Making Enemies. War and State Building in Burma. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Callahan, Mary P. (2007a): Political Authority in Burma's Ethnic Minority States: Devolution, Occupation, and Coexistence. Washington: East-West Center.
- Callahan, Mary P. (2007b): Of kyay-zu and kyet-su: the military in 2006. In: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (eds.): Myanmar the state, community and the environment. Canberra: The Australian National University/Asia Pacific Press, 36-53.
- Cerny, Philip G. (1998): Neomedievalism, Civil War and the New Security Dilemma: Globalisation as Durable Disorder. In: Civil Wars 1 (1), 36-64.
- Cowell, Adrian (2005): Opium and Anarchy in the Shan State of Burma. In: Jelsma, Martin/Kramer, Tom/Verwest, Pietje (Hg.): Trouble in the Triangle. Opium and Conflict in Burma. Chiangmai: Silkworm, 1-22.
- Deibert, Ronald J. (1997): „Exorcismus Theoriae“: Pragmatism, Metaphors and the Return of the Medieval in IR Theory. In: European Journal of International Relations 3 (2), 167-192.
- Duffield, Mark (2001): Global Governance and the New Wars. London/New York: Zed Books.
- EG (o.J.): Strategiepapier der EG für Birma/Myanmar (2007–2013). http://ec.europa.eu/external_relations/myanmar/csp/07_13_de.pdf, 25.4.2008.
- Global Witness (2005): A Choice for China: Ending the Destruction of Burma's Northern Frontier Forests. www.globalwitness.org/media_library_get.php/323/a_choice_for_china_low_res.pdf, 19.5.2008.
- Fund for Peace (2007): Failed States Index Scores 2007. <http://www.fundforpeace.org/web/>, 25. April 2008.

- Hauck, Gerhard (2004): Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungspolitischen Kategorie. In: *Peripherie* 96, 411-427.
- International Crisis Group (2003): Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=1528>, 19.5.2008.
- Kaldor, Mary (2001): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, Mary (2003): *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge: Polity Press.
- Kaplan, Robert D. (1993): *Balkan Ghosts: A Journey through History*. London: McMillan.
- Kramer, Tom (2007): *The United Wa State Party: Narco-Army or Ethnic Nationalist Party?* Washington: East-West Center.
- Leach, Edmund (1960): The Frontiers of „Burma“. In: *Comparative Studies in Society and History* 3 (1), 49-68.
- Lindner, Bertil (1999): *Burma in Revolt. Opium and Insurgency Since 1948*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview.
- Lubeigt, Guy (2007): Industrial zones in Burma and Burmese labour in Thailand. In: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (Hg.): *Myanmar the state, community and the environment*. Canberra: The Australian National University/Asia Pacific Press, 159-188.
- Milson, Jeremy (2005): The Long Hard Way out of Drugs: The Case of the Wa. In: Jelsma, Martin/Kramer, Tom/Verwest, Pietje (Hg.): *Trouble in the Triangle. Opium and Conflict in Burma*. Chiangmai: Silkworm, 61-94.
- Mingorance, Fidel (2007): Palmölproduktion in Kolumbien: Ausbaupläne, geplante Verwendung, Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung. In: kolko e.V. *Menschenrechte für Kolumbien* (Hg.): *Volle Tanks – leere Dörfer. Vertreibung und Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien: Ölpalmanbau und Agrokraftstoffboom. Dokumentation des Seminars: „Agro-Treibstoffe und Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien“*, 30.11. bis 02.12.2007 in Walberberg, 10-14.
- Münkler, Herfried (2005): *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.
- Network for Democracy and Development (2006): *The White Shirts: How the USDA Will Become the New Face of Burma's Dictatorship*. Mae Sariang/Mae Sot (Thailand): Network for Democracy and Development.
- Niesar, Sebastian (2007): Kolumbien: Gewaltfreier Widerstand inmitten eines schmutzigen Krieges. In: *IMI-Magazin*, August, 27-28.
- Schlichte, Klaus (Hg., 2000): *The Transformation of the State in the Third World*. London: Boulder.
- Selth, Martin (2002): *Burma's Armed Forces: Power Without Glory*. Norwalk: East-Bridge.
- Smith, Joan/Wallerstein, Immanuel/Evers, Hans-Dieter (Hg., 1984): *Households and the World Economy*, Beverly Hills/London: Sage.

- Smith, Martin (1999): *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*. London: Zed Books
- Smith, Martin (2007): *State of Strife: The Dynamics of Ethnic Conflict in Burma*. Washington: East-West Center.
- South, Ashley (2004): *Political Transition in Burma: a New Model for Democratization*. In: *Contemporary Southeast Asia* 26 (2), 233-255.
- South, Ashley (2007): *Conflict and displacement in Burma/Myanmar*. In: Skidmore, Monique/Wilson, Trevor (Hg.): *Myanmar the state, community and the environment*. Canberra: The Australian National University/Asia Pacific Press, 54-81.
- TNI – Transnational Institute (2003): *Drugs and Conflict in Burma (Myanmar). Dilemmas for Policy Responses*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Zaw Oo/Win Min (2007): *Assessing Burma's Ceasefire Accords*. Washington: East-West Center.
- Zartman, I. William (Hg., 1995): *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Boulder.
- Zelik, Raul (2005): *Staat und Gewaltzustand. Der kolumbianische Paramilitarismus vor dem Hintergrund der Debatte um Neue Kriege und Staatszerfall*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4, 483-492.
- Zelik, Raul (2006): *Kontrollwelten: Ausnahmezustand und Kriegsgouvernementalität am Beispiel Kolumbien*. Rede für die Auftaktdiskussion des BUKO 2006. <http://www.raulzelik.net/textarchiv/feuilleton/kontrollwelten.htm>. 25.4.2008.

Abstracts

In zahlreichen Publikationen erscheint Birma als gescheiterter Staat, der nicht in der Lage ist, ein Gewaltmonopol durchzusetzen. Eine genaue Analyse lässt jedoch hinter der Fassade eines *failed state* ein komplexes Netzwerk an staatlichen und parastaatlichen Akteuren erkennen, das sowohl dauerhaft als auch funktional in dem Sinne ist, dass es eine bestimmte Form von Akkumulation ermöglicht. Parallelen zu Kolumbien und afrikanischen Staaten lassen hier ein Muster von peripherer Staatlichkeit aufscheinen, das einer kritischen Analyse bedarf: Zum einen müssen die Akteure benannt werden, die diese Form von Staatlichkeit herbeigeführt haben und davon profitieren, zum anderen muss die Rolle dieser Regionen in einer global vernetzten Ökonomie analysiert werden.

Burma is often portrayed as a failed state which is unable to enforce a monopoly on violence. A closer analysis of the state structures, however, reveals a complex network of state and non-state actors which is both stable as well as functional in the sense that it allows a specific form of accumulation. Parallels to Columbia and African states suggest that failed states constitute a specific type of statehood at the global periphery. A critical analysis has to explain both, the actors behind state failure who profit from these structures, and the role of failed states in a globalised economy.

Wolfram Schaffar
Institut für Sozialwissenschaft
Universität Hildesheim
Marienburger Platz 22, Gebäude W 1
D-31141 Hildesheim
wolfram.schaffar@gmx.de

KATHARINA LENNER

Abhängige Staatlichkeit als umkämpftes Terrain – Politische Ökonomie und Repräsentationsformen in Jordanien seit 1989

Während in vielen Ländern des globalen Südens mittlerweile nicht nur soziale Bewegungen, sondern auch Regierungen neoliberale politische und ökonomische Strategien in Frage stellen (vgl. z.B. Leubolt/Tittor, Becker in diesem Heft), besitzen diese in Jordanien weiterhin hohe Geltungskraft. Seit dem Machtantritt König Abdallahs II. 1999 ist der offizielle Diskurs der jordanischen Monarchie und der wechselnden Regierungen bestimmt von einem Vokabular der Effizienz, der technischen Lösungen sozialer und politischer Probleme und der Wettbewerbsstaatlichkeit. Dennoch werden auch widersprüchliche Positionen artikuliert, die auf ältere staatliche Entwicklungsstrategien verweisen.

Von Anfang der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre war Jordanien in ein regionales System der Zirkulation von Ölfrenten eingebunden. Zwar besitzt das Land selbst weder Öl noch andere wichtige Bodenschätze, doch erhielt es als konservative Monarchie hohe, politisch motivierte Finanzhilfen von arabischen Ölstaaten und den USA. Sie ermöglichten einen massiven Ausbau des öffentlichen Sektors – zeitweise stand jede/r zweite Beschäftigte im staatlichen Sold – und eine ausgeprägte Subventionspolitik, die sich auf Güter des täglichen Lebensbedarfs und die Bereitstellung sozialer Dienste bezog. Damit wurde der jordanische Staat zu einem Versorgungsstaat, der im Alltag großer Teile der jordanischen Bevölkerung präsent war (vgl. Sayigh 1991: 173f). Zudem migrierten viele hoch qualifizierte Arbeitskräfte in (öl-)reiche Golfstaaten wie Saudi-Arabien und Kuwait. Ihre Rücküberweisungen stärkten die Binnenkaufkraft im Land sowie den Privatsektor und erhöhten mittelbar auch die Staatseinnahmen. Infolge des sinkenden Ölpreises ab 1983 geriet dieses Modell jedoch in eine Krise. Sowohl die Arbeitsmigration in die Golfstaaten als auch die externen Finanzhilfen an

den Staat gingen stark zurück. Die jordanischen Regierungen versuchten unter anderem, dies mit Kreditaufnahme auf internationalen Kapitalmärkten zu kompensieren, was zu einer zunehmenden Staatsverschuldung führte (vgl. Anderer 1991; Wils 2003: 87ff).

Als 1989 die Zahlungsunfähigkeit drohte, wandte sich die jordanische Regierung an IWF und Weltbank. Zwischen 1989 und 2004 wurden auf deren Geheiß mehrere Strukturanpassungsprogramme durchgeführt, die die Formen des jordanischen Staates nachhaltig veränderten. Bereits seit den frühen 1990er Jahren galt Jordanien als Musterschüler der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) und wurde wiederholt für seine „Reformbereitschaft“ gelobt (vgl. Harrigan et al. 2006: 264). Eine nähere Analyse offenbart allerdings deutliche Unterschiede vor und nach 1999, als nach dem Tod von König Hussein sein Sohn Abdallah II. an die Macht kam und mit ihm eine neue Generation von PolitikerInnen und UnternehmerInnen in zentrale Staatsapparate einzog. Mittlerweile haben die neoliberalen wirtschaftspolitischen Strategien, die dieser neue Block an der Macht verfolgt hat, zu massiven sozialen Verwerfungen geführt. Dennoch hat sich bislang keine organisierte Bewegung dieses Themas angenommen. In periodischen Abständen brachen seit 1989 anlässlich der Streichung von Subventionen Unruhen aus, die aber nicht in organisierte Formen mündeten oder in die politischen Institutionen Eingang fanden. Die Parlamentswahlen, die 1989 – parallel zum Beginn der makroökonomischen Strukturanpassung – wieder eingeführt wurden, verliefen in den letzten Jahren relativ störungsfrei und waren für breite Teile der Bevölkerung von geringer Relevanz (vgl. Dieterich 2003; Lenner 2007). Größere Oppositionsbewegungen richteten sich bislang nicht auf sozioökonomische, sondern vor allem auf regionalpolitische Verhältnisse.

Dieser Beitrag untersucht die Entwicklung der jordanischen Staatsformen seit 1989.¹ Dabei wird betont, dass nationalstaatliche AkteurInnen auch in einem abhängigen Staat wie Jordanien internationalen politischen und ökonomischen Maßgaben nicht ausgeliefert sind, sondern sich strategisch auf sie beziehen. Neben polit-ökonomischen Veränderungen wird der Wandel der staatlichen Repräsentationsformen näher beleuchtet, denn auch dieser bildet einen zentralen Bestandteil der Transformation von Staatlichkeit in Jordanien seit 1989. Er macht auch verständlicher, warum sich in

Jordanien – anders als in vergleichbaren Staaten des Südens – bislang keine Bewegung gegen neoliberale Politik formiert hat.

1. Regimeperspektiven auf Jordanien und die arabische Welt

In der politikwissenschaftlichen Analyse von Staatlichkeit in der arabischen Welt bilden Regimetheorien nach wie vor die wichtigste theoretische Folie (vgl. Bank 2007). Die Staaten der Region werden meist als „neo-patrimoniale“ oder „autoritäre“ Regime identifiziert. Dabei zeichnet sich der Typus des Neo-Patrimonialismus vor allem durch politische Herrschaft über persönliche Kooptation aus, der des Autoritarismus über den begrenzten politischen Pluralismus (vgl. z.B. Pawelka 1985: 22ff; Owen 2000: 27ff). Jordanien gilt als ein Prototyp neo-patrimonialer Herrschaft, vor allem aufgrund der seit der Staatsgründung 1921 dominanten politischen Stellung des Königs, der die Führungspersönlichkeiten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen über die Vergabe von Ämtern und andere Zuwendungen einbindet und zugleich durch beständige Rotation austariert. Oft wird hierbei das politische Geschick des über 46 Jahre herrschenden König Hussein hervorgehoben, dem es gelang, transjordanische Eliten, palästinensische UnternehmerInnen, RepräsentantInnen ethnisch-religiöser Minderheiten sowie VertreterInnen der staatlichen Sicherheitsapparate an sich zu binden (vgl. z.B. Dieterich 1999: 101ff; Anderer 1991: 79ff).

Die jordanische Bevölkerung setzt sich aus zwei großen Teilen zusammen: zum einen den vor 1948 in der „Eastbank“ (des Jordans) lebenden, oft in Großfamilien organisierten TransjordanierInnen, zum anderen aus dem palästinensischstämmigen Bevölkerungsteil, der größtenteils als Folge der arabisch-israelischen Kriege von 1948 und 1967 ins Land kam und primär in den Städten lebt. Inoffizielle Schätzungen sind sich einig, dass letzterer inzwischen die Bevölkerungsmehrheit darstellt. Infolge starker territorialer Veränderungen und Vermischungen beider Bevölkerungsteile nach 1948 ist diese ursprünglich geographische Zweiteilung seither nur als Bezeichnung kollektiver Identitäten sinnvoll. Dass sie weiter Bestand hat, liegt nicht zuletzt daran, dass beide Gruppen in unterschiedlicher Art und Weise ökonomisch und politisch eingebunden wurden und werden. Während der transjordanische Bevölkerungsteil v.a. über Beschäftigung in

Militär und Bürokratie und damit einhergehende Zuwendungen integriert wurde, war der palästinensische Bevölkerungsteil davon weitgehend ausgeschlossen und orientierte sich eher zum privaten Sektor. In Bezug auf die ökonomischen und administrativen Eliten war und ist diese Unterscheidung allerdings nur begrenzt relevant, da dort Mitglieder beider Bevölkerungsgruppen vertreten sind (vgl. Brand 1995b).

Aus einer Regimeperspektive ist vor allem bemerkenswert, wie sich die etablierten Kooptationsformen durch verschiedene Herrschaftsphasen und ökonomische Entwicklungsstrategien ziehen. Trotz seiner anglo-amerikanischen Sozialisation und seiner Orientierung an neoliberalen politischen Strategien knüpft auch der neue König Abdallah an die durch seinen Vater etablierten Formen an. So ist die Rotation politischer und ökonomischer Eliten weiterhin gängig und klientelistische Verhältnisse, die auf wechselseitiger persönlicher Abhängigkeit beruhen, sind elementarer Bestandteil staatlicher Interventions- und Repräsentationsformen (vgl. Schlumberger/Bank 2004). *Wasta* (arab. für „persönliche Vermittlung“ bzw. „VermittlerIn“) ist ein zentrales Instrument für alle gesellschaftlichen Gruppen – sei es, um Zugang zu staatlicher Beschäftigung und staatlichen Diensten zu bekommen oder um auf politische Entscheidungen einzuwirken (vgl. Loewe et al. 2007: 55ff).

Obwohl Regimeansätze wichtige Aspekte von Politik und Ökonomie in Jordanien beleuchten, haben sie meist keinen klaren Staatsbegriff, sondern Regime und Staat werden in eins gesetzt. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass es in der arabischen Welt – in Republiken wie Monarchien – besonders langlebige Regime gibt, in denen dieselbe Familie seit Jahrzehnten die Staatsgeschäfte lenkt. Da in Jordanien seit der Staatsgründung 1921 dieselbe, haschemitische Dynastie herrscht, ist dieses Problem besonders ausgeprägt und reicht bis zur Gleichsetzung des Staates mit dem Königshaus: „Scholars writing about the politics, history and economy of Jordan have had a difficult time overcoming the view, whether implicitly or explicitly, that the Hashemite royal family is Jordan and Jordan is the Hashemite family“ (Anderson 2003: 197).

Schließlich liegt der analytische Schwerpunkt von Regimeansätzen auf Strategien des Machterhalts im Landesinneren. Demgegenüber wird die globale Dimension staatlicher Entwicklungsstrategien, wenn überhaupt, dann nur als Rahmenbedingung verhandelt. Damit bleibt das globale Kräf-

teverhältnis bei der Analyse von Staatlichkeit im Wandel tendenziell außen vor (vgl. Parker 2008: 2).

2. Jordanien als abhängiger Staat und umkämpftes Terrain

Im Gegensatz hierzu richtet sich der Fokus von Dependenzansätzen auf die „strukturelle (Außen-)Abhängigkeit“, die aus der arbeitsteiligen Eingliederung in den Weltmarkt resultiert und die Formen des peripheren Staates bestimmt (z.B. Evers 1977). In Bezug auf Jordanien wird dabei vor allem die starke staatliche Abhängigkeit von Entwicklungshilfefeldern hervorgehoben. Diese führte zu einer Folge enger Allianzen zuerst mit der Mandatsmacht Großbritannien und ab den 1970er Jahren mit den USA sowie den Golfstaaten. Die Unterstützung durch die Ölstaaten, kombiniert mit einer veränderten strategischen Ausrichtung in Richtung Importsubstitution in den 1970er und 1980er Jahren, wird als peripher-fordistische Entwicklungsstrategie gelesen, die eine verminderte Abhängigkeit von den Zentrumsstaaten nach sich gezogen habe (vgl. Khairy 1984). Für den Zeitraum nach 1989, der aus einer Dependenzperspektive noch nicht näher untersucht wurde, bestimmt die Abhängigkeit von Zahlungen der USA und Krediten der IFIs die jordanische politische Ökonomie und wirkt sich stark auf staatliche Entwicklungsstrategien aus.

Problem der wenigen bisherigen Untersuchungen zu Jordanien aus einer Dependenzperspektive (v.a. Khairy 1984; Elmusa 1994) ist ihre Unterbelichtung des staatlichen Terrains. Zwar werden gewandelte ökonomische Strategien einbezogen und auf die Bedeutung des Politischen für unterschiedliche Entwicklungspfade verwiesen, allerdings erscheint der jordanische Staat bzw. das Regime als homogen und als einheitlich handelnder Akteur gegenüber externen Einflüssen (vgl. Khairy 1984: 105ff).

Diese Unterbelichtung reicht über den jordanischen Fall hinaus. Es gibt in der Theorietradition der *Dependencia* durchaus Ansätze, die versucht haben, das Zusammenspiel zwischen äußeren und inneren Faktoren sowie die Dynamiken und Kämpfe im Inneren des Staates einzubeziehen (z.B. Cardoso/Faletto 1976; bzgl. der arabischen Welt z.B. Ayubi 1995; Bromley 1994; Alnasseri 2004) und damit den abhängigen Staat als umkämpftes Terrain zu fassen, dessen strategische Ausrichtung bis zu einem gewissen

Punkt kontingent ist. Allerdings fehlen bislang starke analytische Konzepte, um die verschiedenen Aspekte abhängiger Staaten auf einer konkret-komplexen Ebene näher untersuchen zu können, so dass es eine staatstheoretische Lücke gibt (vgl. Franke 2004: 214f). Zudem liegt der Fokus meist auf sozioökonomischen Entwicklungsstrategien und ihrer (oft begrenzten) Integrationskraft. Demgegenüber erhalten andere, nicht so sehr auf Weltmarktzusammenhänge zurückführbare Aspekte von Staatlichkeit, z.B. die staatlichen Repräsentationsformen und symbolische Dimensionen staatlicher Herrschaft kaum analytische Aufmerksamkeit (vgl. z.B. Davis 1991; Ruf 1991: 37f).

Um diese Lücken zu füllen, ist es sinnvoll, materialistische staatstheoretische Ansätze heranzuziehen, die besonders für OECD-Staaten weiterentwickelt wurden. Ihr theoretisches Instrumentarium ist ausgefeilter als das bislang für Nicht-OECD-Staaten verwendete. In Anlehnung an Poulantzas ist es grundsätzlich produktiv, auch abhängige Staaten als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen und als umkämpftes Terrain zu fassen (vgl. Poulantzas 1977, 2002 [1978]). Dabei sind internationale Kräftekonstellationen ein, aber nicht der einzige Faktor, der die Formen dieses Terrains bestimmt. Zwar sind Staaten wie Jordanien infolge ihrer historisch etablierten passiven Außenorientierung vom Zufluss ausländischen Kapitals abhängig und damit der politischen und ökonomischen Einflussnahme von Geld- und KreditgeberInnen ausgesetzt (vgl. Becker in diesem Heft). Doch besitzen sowohl die Art der Weltmarktintegration als auch die Ausgestaltung der staatlichen Repräsentationsformen eine strategische Dimension (vgl. Heigl 2007). Die Interventionsformen internationaler Institutionen, z.B. Strukturanpassungsprogramme, sind keine starren Mechanismen, sondern politisch regulierte und umkämpfte Prozesse. Sie bilden auf dem Terrain des Nationalstaats in verschiedenen Staatsapparaten strategische Selektivitäten heraus, d.h. sie privilegieren bestimmte AkteurInnen und politische Strategien, während sie andere tendenziell ausschließen; andererseits besitzen AkteurInnen auch die Möglichkeit zu strategischem Handeln ihnen gegenüber sowie zu ihrer Veränderung (vgl. Jessop 2005: 48ff). Auch auf dem Terrain des Staates im globalen Süden findet ein Ringen zwischen unterschiedlichen Kräften statt, die sich in verschiedenen Cliquen, Fraktionen oder Staatsapparaten sammeln und dort ihre jeweiligen politischen Strategien verfolgen (vgl. Owen 2000: 37ff; Poulantzas 1977). Politik in Staaten

wie Jordanien ist insofern nicht eine schlichte Umsetzung, sondern immer eine „Übersetzung“ internationaler politischer Vorgaben (vgl. Lendvai/Stubbs 2007). Ein Blick auf die verschiedenen Aspekte der Staatsform ist demnach produktiv, da dort entscheidende Kämpfe und Weichenstellungen stattfinden können.

3. Strategische Dimensionen der jordanischen politischen Ökonomie

Im jordanischen Fall manifestierte sich das internationale Kräfteverhältnis seit 1989 v.a. in den Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) von IWF und Weltbank und der hohen Bedeutung von Entwicklungshilfe für die Staatseinnahmen. Zwischen 1989 und 2004 führten unterschiedliche jordanische Regierungen insgesamt vier SAPs durch. Diese folgten einerseits den bekannten, standardisierten Vorgaben. Entsprechend dem politischen Kontext waren sie aber verschieden strikt gefasst und es wurde in unterschiedlichem Maße auf ihre Umsetzung bestanden. Die jordanischen Möglichkeiten, einen Zugang zu Krediten und gelockerte Konditionalitäten durchzusetzen, veränderten sich besonders in Abhängigkeit des Verhältnisses zu den USA und dem Stand des arabisch-israelischen Friedensprozesses, der seit 1991 als neue Realität in der Region hinzukam und die US-Politik gegenüber der arabischen Welt stark prägte. Als Regierung und Königshaus z.B. 1990 und 1991 in der Irakkrise eine eher pro-irakische Haltung einnahmen, erhielt Jordanien keine IWF-Kredite und alle US-Hilfen wurden gestrichen (vgl. IMF 2008a). Demgegenüber wurden zwischen 1994 und 1997, nachdem die jordanische Regierung einen Friedensvertrag mit Israel geschlossen hatte, auf Drängen der USA Kredite mit schwacher Konditionalität vergeben, die es den jordanischen Regierungen ermöglichten, nur dort Strukturanpassungsmaßnahmen vorzunehmen, wo sie es für politisch durchsetzbar hielten (vgl. Harrigan et al. 2006: 274f; Wils 2003: 137ff). Dies spricht für die strategische Bedeutung Jordaniens als Kooperationspartner im Friedensprozess. Es verdeutlicht zudem, dass die Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) und westliche Geberregierungen Jordanien als Paradebeispiel für ökonomische Liberalisierung in einer Region aufbauen wollten, in der zahlreiche Staaten den IWF boykot-

tieren (vgl. Harrigan et al. 2006: 287f). Als „Belohnung“ für seine Kooperation mit den IFIs und mit Israel stieg Jordanien nach dem Friedensschluss mit Israel zum viertgrößten Empfänger von US-Entwicklungshilfe auf (Echagüe 2008: 2).

Mittlerweile hat der jordanische Staat einen Großteil seiner Kredite bei den internationalen Finanzinstitutionen zurückgezahlt und muss sich damit formell nicht mehr so stark an deren Vorgaben ausrichten. Die Abhängigkeit von Zahlungen und Krediten der internationalen Gebergemeinschaft, insbesondere der USA, ist jedoch geblieben. Die Einnahmen aus derartigen Zahlungen schwanken relativ stark und sind entscheidend von der regionalen Situation abhängig. Im Jahr 2003, also in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Irakkrieg, stiegen sie auf 36 Prozent der gesamten Staatseinnahmen, seit 2005 sinken sie wieder und belaufen sich 2006 auf geschätzte 11 Prozent der Gesamteinnahmen² – letzteres bedeutet allerdings eine signifikante Erhöhung des Budgetdefizits (vgl. IMF 2008b). Da derartige Gelder oft als projekt- oder programmgebundene Zahlungen oder Kredite vergeben werden, bleibt auch hier eine starke Orientierung an den Glaubenssätzen des modifizierten Washington Consensus erhalten (vgl. Alissa 2007: 7).

In staatstheoretischer Hinsicht interessant ist die Frage, welche Vorgaben der internationalen Gebergemeinschaft wann und wie umgesetzt werden, wie also die Transformation von Staatlichkeit von innen befördert, verzögert oder umgelenkt wird. Prinzipiell haben sich – trotz der wiederholten Verschiebung unliebsamer Maßnahmen und der oftmaligen „Nachsichtigkeit“ der IFIs und der Gläubigerstaaten – im Laufe der 1990er Jahre und verstärkt seit dem Wechsel an der Staatsspitze 1999 neoliberale Prinzipien in die jordanischen Staatsformen eingeschrieben. Auf einer Gesetzesebene haben die jordanischen Regierungen die meisten Vorgaben der SAPs implementiert – von der Deregulierung und Liberalisierung des Handelsregimes über die Abwertung des Dinars, die Reduktion von Subventionen, den Erlass eines nicht-diskriminierenden Investitionsförderungsgesetzes, die Einführung einer Mehrwertsteuer, bis hin zur Privatisierung der wichtigsten ehemals staatlich dominierten Betriebe (vgl. IMF 2008b; Knowles 2005: 143ff; Schlumberger 2002: 230ff). Zudem wurden infolge der Unterzeichnung von Handelsabkommen – im Rahmen des Barcelona-Prozesses, durch den Beitritt zur WTO 1999, sowie durch den Abschluss eines jordanisch-amerikanischen Freihandelsabkommens 2000 – die Weichen in Rich-

tung einer offenen Ökonomie gestellt (Knowles 2005: 82). Dennoch sind die neu entstandenen Formen nicht „rein neoliberal“, sondern stellen eine Verbindung verschiedener Regulationsformen dar. Nicht zuletzt das Modell des Versorgungsstaates ist dabei zentral.

Ein Blick auf das Personal der staatlichen Apparate und ihre hierarchische Anordnung zueinander verdeutlicht diese Widersprüchlichkeit: Bereits in den 1990er Jahren beförderten administrative Eliten, die im Umgang mit den IFIs und ausländischen Unternehmen versiert waren, neoliberale Denkweisen in der jordanischen Administration. Besonders im Umfeld der Zentralbank etablierte sich eine neue Gruppe von „ReformbürokratInnen“, die zunehmend in Spitzenpositionen aufrückte und auch heute noch relevant ist. Ihr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse war in den 1990er Jahren allerdings begrenzt und abhängig von den wechselnden politischen Präferenzen der dominanten Palastelite, die zwischen Reform und Beharrung hin- und herpendelte (vgl. Wils 2003: 160f). Vor allem in Bezug auf die Streichung von Subventionen, auf Privatisierung und Steuerreformen gab es (organisierte und informelle) Widerstände auf mehreren Ebenen, die zu Verzögerungen und deutlichen Modifikationen führten. Die Einführung einer allgemeinen Verkaufssteuer, welche die bis dahin für das staatliche Budget zentralen Importzölle ablösen sollte, konnte beispielsweise nur mit weitreichenden Ausnahmeregelungen durchgesetzt werden. Nennenswerte Veränderungen in Bezug auf das Ausmaß staatlicher Beschäftigung gab es zudem in den 1990er Jahren kaum, da dies einen zentralen Bestandteil des impliziten sozialen Pakts der Monarchie mit dem transjordanischen Bevölkerungsteil in Frage gestellt hätte (vgl. Alissa 2007: 10ff; Wils 2003: 177ff).

Seit der Machtübernahme von König Abdallah II. hat sich das Kräfteverhältnis in den Staatsapparaten verschoben. Zum einen verließ sich der neue König infolge seiner relativen ökonomischen und politischen Unerfahrenheit sehr viel stärker als sein Vater auf die internationalen Finanzinstitutionen, womit deren Einfluss zeitweise deutlich stieg (vgl. Harrigan et al. 2006: 271). Zum anderen gelangte mit ihm eine neue Riege von an angloamerikanischen Universitäten sozialisierten Eliten in Entscheidungspositionen, die ein neoliberales, auf die Weltmarktintegration ausgeichtetes Verständnis politischer und ökonomischer Reform haben (vgl. Schlumberger/Bank 2004: 41). Ihr Einfluss manifestierte sich besonders in einem 1999 neu geschaffenen Gremium, dem *Economic Consultative Council*

(ECC), in dem sich die neuen staatlichen und privaten Eliten sammelten und das sich zeitweise als einflussreicher als die schnell wechselnden jordanischen Regierungen erwies (Alissa 2007: 13f). Unter der Ägide des ECC wurden, großteils in Abwesenheit des Parlaments, weitreichende Entscheidungen v.a. zu Privatisierungen, Handelsliberalisierungen, Subventionen und neuen Formen der Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor getroffen (Harrigan et al. 2006: 171f). Mittlerweile bekleiden mehrere ehemalige ECC-Mitglieder zentrale Regierungsämter (vgl. Schlumberger 2004: 155). Dies verweist darauf, dass diese neue Generation nun auch in die etablierten Staatsapparate Eingang gefunden hat.

Gerade in Bezug auf die Strategie der Privatisierung von Unternehmen, in denen der Staat den Haupt-Anteilseigner darstellt, verdeutlicht sich einerseits die Verschiebung des Kräfteverhältnisses in den Staatsapparaten, andererseits aber auch die Übersetzung und Umlenkung internationaler Vorgaben. Zwar tauchte schon relativ früh innerhalb der Administration die Vorstellung auf, dass dies zur Erleichterung der staatlichen Finanzkrise und zu einer Effizienzsteigerung und Rationalisierung der Produktion beitragen könnte. Allerdings war und ist die Sorge verbreitet, dass eine Veräußerung staatlich dominierter Großunternehmen politisch unliebsame Folgen wie Massenentlassungen haben könnte (vgl. Ayubi 1995: 369ff; Wils 2003: 187). Zudem verbreiteten verschiedene Gruppen die Übernahme von Staatsunternehmen durch israelische InvestorInnen als Schreckensszenario und prangerten in diesem Zuge den Verkauf von Staatsanteilen öffentlich an (vgl. Knowles 2005: 157). Schließlich stellte der Sektor der Staatsunternehmen eine wichtige Arena der Elitenzirkulation dar und bot somit eine Möglichkeit staatlicher Kooptation (vgl. Piro 1998: 81ff).

Entsprechend dieser politischen Vorbehalte verlief der Privatisierungsprozess bis Ende der 1990er Jahre relativ schleppend. Mit der Bedeutungszunahme der „Generation Abdallah“ (Schlumberger/Bank 2004) in relevanten Staatsapparaten nahm jedoch die Bereitschaft, Staatsunternehmen zu privatisieren, zu. Mittlerweile wurden staatliche Anteile an strategisch bedeutsamen Unternehmen ganz oder teilweise veräußert oder geleast – und zwar sowohl an ausländische wie an jordanische InvestorInnen (vgl. Executive Privatization Commission 2008). Im Zuge dessen wurde allerdings eine Vielzahl indirekter staatlicher Kontrollmechanismen etabliert bzw. ausgebaut. Darunter fällt z.B. die gesetzliche Verpflichtung neuer Hauptanteils-

eignerInnen, über mehrere Jahre hinweg keine Entlassungen vorzunehmen (vgl. Greenwood 2003a: 263; Knowles 2005: 155ff). Sie ging einher mit wiederholten öffentlichen Versprechen hochrangiger Regierungsmitglieder, Entlassungen zu verhindern. Dies zeigt, dass trotz einer strategischen Reorientierung das Modell des Versorgungsstaates weiterhin relevant ist und in die Politikgestaltung einfließt (vgl. Schlumberger 2004: 147f).

Der Umgang mit Subventionen auf Güter des täglichen Lebensbedarfs folgt einem ähnlichen Muster: unter dem Druck von IWF und internationaler Gebergemeinschaft wurden seit 1989 zahlreiche Subventionen abgeschafft. In den 1990er Jahren gab es hierbei große Widerstände, zumal die Streichung oder Reduzierung von Subventionen wiederholt (1989, 1996, 2002) zu größeren Aufständen führte (vgl. Andoni/Schwedler 1996; Dietrich 2003). In den letzten Jahren hat sich mit dem Einzug der „Generation Abdallah“ die Bereitschaft erhöht, Subventionen zu streichen. Im letzten Jahr wurden beispielsweise Subventionen auf Mehl, Tierfutter, Setzlinge und vor allem Energie gestrichen oder bestenfalls reduziert. Vor allem die sukzessive Erhöhung des Ölpreises bringt mit sich, dass alle Preise steigen, auch für Grundnahrungsmittel wie Brot. Dies wird nicht nur von den ärmeren Bevölkerungsteilen, sondern auch von den Mittelschichten zunehmend als bedrohlich wahrgenommen. Einige sensible Subventionen (z.B. für Gasflaschen) wurden allerdings bis heute beibehalten oder werden nur in kleinen Schritten abgebaut und durch andere Unterstützungsmechanismen ersetzt (vgl. z.B. „Gov’t to push for JD500 million budget supplement“, Jordan Times, 17.3.2008). Dies zeigt, dass sich auch die „Generation Abdallah“ ihrer Bedeutung für die politische Stabilität im Land bewusst ist.

3.1 Neue Formen des Regierens

Über spezifische politökonomische Strategien hinaus sind in den letzten Jahren neue Kooperationsformen zwischen staatlichen Institutionen und privaten AkteurInnen entstanden. Schon seit 1996 wurden mehrere so genannte *Qualifying Industrial Zones* (QIZ) geschaffen, in deren Rahmen Güter freien Zugang zum US-Markt bekommen, die dort zu einem Mindestanteil von israelischen und jordanischen HerstellerInnen produziert werden. Nach der Machtübernahme Abdallahs II. wurden diese ausgebaut und weitere Entwicklungszonen designiert und etabliert. Ein Prestige-Projekt ist die *Aqaba Special Economic Zone*, eine auf Initiative des ECC und

internationaler Geldgeber, v.a. USAID, ins Leben gerufene Freihandelszone, die Jordaniens einzigen Hafen Aqaba umschließt. Sie basiert auf niedrigen Zöllen und Steuersätzen und verfügt über eine Administration mit eigenständigem Budget und weitreichenden legislativen und exekutiven Kompetenzen (vgl. Kardoosh 2004; Schlumberger 2004: 141f). Ähnliche Ausnahmeregelungen gelten für die Stadtverwaltung der Hauptstadt, die seit 1995 nicht mehr dem Ministerium für Gemeindeangelegenheiten, sondern direkt dem Premierminister untersteht. Unter dem Gewand effizienter, marktorientierter Lösungen und weitgehend ohne demokratische Kontrolle entstehen dort seit ca. 1999 neue *Public-Private-Partnerships* zwischen staatlichen Institutionen, privaten InvestorInnen und Entwicklungsinstitutionen wie USAID und Weltbank. Derartige Zonen lassen sich als zunehmend infrastrukturell miteinander verbundene neoliberale Enklaven begreifen, die große Teile der jordanischen Bevölkerung ausschließen und räumlich umgehen (vgl. Parker 2008).

Eine derartige Verschiebung von Regierungsformen lässt sich nicht nur in Bezug auf größere ökonomische Prestigeprojekte, sondern auch im sozialpolitischen Bereich beobachten. Seit Mitte der 1990er Jahre ist dort – unter den Schlagworten Armutsbekämpfung, Dezentralisierung und Partizipation – eine Hinwendung zur projektförmigen Kooperation mit formell nichtstaatlichen AkteurInnen zu beobachten. Große, geberfinanzierte Armutsbekämpfungsprojekte werden formell offiziell ausgeschrieben, doch nur ein kleiner Teil der in Jordanien aktiven nichtstaatlichen Organisationen ist finanziell und in Bezug auf Kapazitäten in der Lage, sich darum zu bewerben; in der Regel sind dies die so genannten *Royal NGOs*, die unter der Patronage von Mitgliedern der Königsfamilie stehen und eine staatstragende Vision von Partizipation auf kommunaler Ebene stark machen, z.B. über Mikrokreditprogramme oder *Community Centers* (für das aufschlussreiche Beispiel des *Jordan Hashemite Fund for Human Development* (JOHUD), vgl. Bint-Talal 2004). Einige wenige Prestigeprojekte, z.B. ein Gemeindezentrum im Ammaner Stadtteil *Jabal Al-Natheef*, werden gänzlich durch jordanische bzw. arabische Privatunternehmen finanziert (vgl. Ruwwad 2006–2008). Auch in diesem Feld zeigt sich allerdings, dass die strategische Richtung solcher Transformationen nicht eindeutig ist. Neben dem Diskurs der treffsichereren, partizipativen Armutsbekämpfung steht weiterhin der des Staates als Versorger. So wird derzeit im öffentli-

chen Diskurs um Subventionsstreichungen und Preissteigerungen suggeriert, der Staat könnte durch assistentialistische Maßnahmen wie die Anhebung der Löhne im öffentlichen Dienst und Kompensationszahlungen für die Ärmsten der Armen breite Bevölkerungsteile weiterhin absichern (vgl. z.B. „King orders contingency plan to rein in price hikes“, Jordan Times, 11.4.2008). Zudem werden gezielt nichtstaatliche Organisationen gefördert (bzw. durch Mitglieder der Königsfamilie neu gegründet), die sich unter Rückgriff auf einen islamisch geprägten Diskurs der Wohltätigkeit der Versorgung der Armen widmen (vgl. z.B. Tkiyet Um Ali 2008). Auf diese Weise versuchen Königshaus und Regierungen seit einigen Jahren, den Einfluss unabhängiger islamischer Netzwerke, die sich im Sozialbereich engagieren, einzudämmen (vgl. Schwedler 2002: 22; Lenner 2008, Interview mit Mohammed Abu Rumman). Beide Strategien, die der Hilfe zur Selbsthilfe und die der Versorgung, werden in unterschiedlichen Staatsapparaten verfolgt; in der Rhetorik von Regierung und Königshaus mischen sie sich oftmals. Die Dominanzverhältnisse sind relativ klar – auf der Ebene artikulierter politischer Strategien sowie in Bezug auf die Allokation von Geldern der Entwicklungszusammenarbeit herrscht der Post-Washington-Consensus vor. Dennoch ist die Rolle des Staates als Versorger weiter relevant und nimmt im gegenwärtigen Kontext an Bedeutung eher zu als ab.

4. Das Ringen um Repräsentationsformen im „neuen Jordanien“

Staatsformen im globalen Süden gehen allerdings über polit-ökonomische Entwicklungsstrategien hinaus. Um zu erfassen, wie diese politisch verhandelt und durchgesetzt werden, ist u.a. die Frage nach Repräsentationsformen zentral. Damit sind die staatlichen Formen gemeint, in denen gesellschaftliche Interessen sich politisch konstituieren und artikulieren. Im Kontext peripher-kapitalistischer Wirtschaftsordnungen sind – ebenso wie in denen des Nordens – viele Repräsentationsformen denkbar, z.B. korporatistische, klientelistische oder parlamentarische (vgl. Jessop 1990: 160ff). Wie das jordanische Beispiel zeigt, sind Mischformen dabei gängig. Ebenso wie die Formen polit-ökonomischer Intervention sind auch die Repräsentationsformen umkämpft.

Während staatlichen Repräsentationsformen grundsätzlich eine größere Variationsbreite zugesprochen werden kann als staatlichen Interventionsformen (vgl. Jessop 1990: 162), sind auch hier in der Ära des *Good-Governance*-Diskurses und der gezielten „Demokratieförderung“ die Spielräume enger geworden (vgl. Ziai 2006: 70ff). Obwohl z.B. aufgrund von Interessenkonflikten die im Rahmen des Barcelona-Prozesses formulierten Demokratisierungsstrategien der Europäischen Union gegenüber den arabischen „Partnerstaaten“ nicht konsequent verfolgt werden (vgl. Niblock 1998), bilden seit den späten 1980er Jahren die internationalen Diskurse des demokratischen Aufbruchs und der *Good Governance* eine Rahmenbedingung für die Restrukturierung staatlicher Repräsentationsformen in Jordanien, die die polit-ökonomischen Transformationen flankiert.

Nachdem 1989 mit der Hinwendung zum IWF die ökonomische und politische Krise im Land kulminierte, wurde nach über 30 Jahren Parteien- und Versammlungsverbot ein begrenzter politischer Öffnungsprozess eingeleitet. Dieser lässt sich einerseits als eine Strategie lesen, angesichts des weltpolitischen Klimas die internationale Reputation Jordaniens zu verbessern und dadurch Zuwendungen und Kredite zu sichern. Als Staat, der von solchen Zahlungen in hohem Maße abhängig ist, ist eine derartige Imagepolitik von zentraler Bedeutung (vgl. Lenner 2007: 47). Sie stellte aber zugleich eine Reaktion auf weit verbreitete Unzufriedenheit über die soziale und politische Situation im Land dar. Nachdem die jordanische Regierung im April 1989 auf Geheiß des IWF Subventionen für Benzin und andere wichtige Güter des täglichen Lebensbedarfs strich, entlud sich diese in Unruhen vor allem in ländlichen Gebieten im Süden des Landes. Sie gingen besonders vom transjordanischen Bevölkerungsteil aus, der über Jahrzehnte hinweg über derartige Subventionen unterstützt wurde und bis dahin eine loyale Basis der Monarchie bildete. Auf die April-Unruhen folgten Forderungen nach politischen und ökonomischen Reformen aus verschiedenen Teilen der jordanischen Zivilgesellschaft: „Vertreter der Stämme meldeten sich ebenso zu Wort wie Notabeln aus Karak, Madaba, Salt, Irbid oder Mafraq, Vertreter der Berufsverbände ebenso wie Intellektuelle, Frauen- und Jugendorganisationen und linke Gruppierungen“ (Dieterich 1999: 147).

Auch wenn diese Gruppierungen nur begrenzt Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen hatten, begann in Folge dieser Ereignisse ein durch das Königshaus gesteuerter politischer Restrukturierungsprozess. Er bein-

haltete u.a. die Wiedereinführung von Wahlen, die Wiederezulassung von Parteien, die Aufhebung des Ausnahmezustands, die Freilassung von Gefangenen und Veränderungen im Presse- und Versammlungsrecht. Im Rahmen dieses Prozesses gingen Integrationsangebote an oppositionelle Kräfte mit desorganisierenden bzw. repressiven Maßnahmen einher. Während bis 1993 eher ein Klima politischer Öffnung vorherrschte, traten ab dann, vor allem als Reaktion auf organisierte Kritik an der jordanischen Normalisierungspolitik gegenüber Israel und auf weitere Aufstände nach Subventionsstreichungen, die repressiven Elemente stärker in den Vordergrund (vgl. Lucas 2003; Greenwood 2003a; Ryan/Schwedler 2004).

4.1 Wechselnde Bedeutungen des Parlamentarismus

Das Beispiel des Parlamentarismus und der Wahlgesetzgebung kann die Bedeutung staatlicher Repräsentationsformen und das Ringen um sie verdeutlichen. In Bezug auf politische Entscheidungsprozesse ist die Bedeutung des Parlaments zwar relativ begrenzt. Es darf Gesetzesvorlagen der Regierung oder des Senats (der zweiten Kammer) diskutieren, modifizieren und verabschieden, hat aber kein Recht zur Einbringung von Gesetzesinitiativen. Die Regierung benötigt zwar das Vertrauen des Parlaments, allerdings hat dieses keinen Zugriff auf den König als Spitze der Exekutive und faktisches Machtzentrum (vgl. Dieterich 1999: 152ff). Trotz dieser begrenzten Bedeutung für politische Entscheidungsprozesse hat Parlamentarismus in Jordanien eine lange Tradition als Form der Repräsentation verschiedener sozialer Kräfte und der Artikulation ihrer politischen Anliegen (vgl. Schwedler 2006: 40ff). Seit 1989 ist er auf der Basis freier Wahlen zu einer politischen Normalität geworden. In Krisenzeiten wird diese allerdings auch immer wieder ausgesetzt: So hatte König Abdallah zwischen 2001 und 2003 das Parlament aufgelöst, unter Verweis auf die regionalen Krisen in Palästina und Irak Neuwahlen wiederholt verschoben und über temporäre Gesetze regiert.

In Bezug auf die letzten Legislaturperioden ist immer wieder festgestellt worden, dass sich das Parlament zunehmend zu einer Ansammlung von „DienstleistungskandidatInnen“ entwickelt, die keine spezifische politische Agenda verfolgen, sondern als *wasta*, also als VermittlerInnen fungieren (vgl. Bank 2003). Um derartige Hilfen in Anspruch nehmen zu können, entscheiden sich WählerInnen bevorzugt für KandidatInnen, die ihnen

persönlich bekannt oder familiär verbunden sind. Mobilisiert wird entsprechend oft auf der Basis von Großfamilien; ein großer Teil der KandidatInnen hat einen transjordanischen, ländlichen und clanbasierten Hintergrund, rekrutiert sich also einer zentralen sozialen Basis der haschemitischen Monarchie. Bei den letzten Parlamentswahlen ist zudem die Bedeutung reicher Geschäftsleute deutlich gestiegen, die Teil der neuen ökonomischen und politischen Eliten der „Generation Abdallah“ sind. Parteien spielen demgegenüber nur eine geringe Rolle (vgl. Lenner 2007).

Diese Form parlamentarischer Repräsentation beruht allerdings nicht „organisch“ auf der jordanischen Sozialstruktur, sondern geht auf gezielte politische Interventionen zurück. Zum einen ist die geringe Bedeutung von Parteien eine Folge des von 1957 bis 1992 geltenden Parteienverbots, das davor entstandene rege parteipolitische Aktivitäten unterminierte. In Bezug auf die 1990er Jahre beruht sie darüber hinaus auf der subtilen Restrukturierung staatlicher Repräsentationsformen. Die jordanischen Muslimbrüder, die seit 1992 parteipolitisch als *Islamic Action Front* (IAF) organisiert sind, errangen in den ersten Parlamentswahlen 1989 eine hohe Anzahl von Parlamentssitzen, obwohl die Wahlkreiseinteilung die dünn besiedelten ländlichen Gebiete gegenüber den palästinensisch dominierten Städten, in denen sie ihre Basis haben, klar bevorzugte. Das Wahlergebnis zeigte, dass die Muslimbrüder in den Jahren seit dem Parteienverbot zu einer wichtigen sozialen und politischen Kraft geworden waren – v.a. über ihre durch die Monarchie geduldeten sozialen Aktivitäten (vgl. Abu Rumman 2007: 18ff). Nachdem die IAF jedoch ab ca. 1993 begann, öffentlich die „Normalisierungspolitik“ des Königshauses gegenüber Israel als verfehlt zu kritisieren und das Parlament als Forum dazu zu nutzen, wurde vor allem über die Wahlgesetzgebung versucht, ihre parlamentarische Relevanz zu verringern.

Prinzip des Wahlgesetzes, das 1993 per Eilverordnung eingeführt wurde ist, dass jede/r WählerIn nur eine Stimme hat, die für eine Person, nicht etwa eine (Partei-)Liste abgegeben wird. Dies befördert ein Wahlverhalten nach familiären Loyalitäten und klientelistischen Gesichtspunkten und verhindert eine Stimmabgabe entlang politischer Motive. In der vorausgehenden Wahlgesetzgebung entsprach die Zahl der Stimmen der Anzahl der pro Wahlkreis zu wählenden Sitze, was es WählerInnen ermöglichte, komplexe Zugehörigkeiten und Interessen in ihre Wahlentscheidung einfließen zu lassen (vgl. Schwedler 2006: 52f). Das neue Wahlgesetz wird bis heute von

vielen politischen Kräften als die politische Repräsentation verzerrend und entpolitisiert kritisiert. Trotz wiederholter Boykotte und Boykottandrohungen durch die IAF und einige kleinere, links orientierte Parteien wurde es aber seither nur geringfügig verändert.

Als Konsequenz verlor die IAF sukzessive an parlamentarischer Präsenz, und die Wahlbeteiligung in den Städten sank noch weiter. Das Gros der palästinensischstämmigen JordanierInnen nimmt Parlamentswahlen heute als ein Ereignis wahr, das sich ausschließlich an den transjordanischen Bevölkerungsteil richtet (Lenner 2007: 48). In der Tat lässt sich die neue Wahlgesetzgebung als Versuch interpretieren, das Verhältnis zwischen der Monarchie und dem transjordanischen Bevölkerungsteil angesichts der sie tendenziell marginalisierenden ökonomischen Restrukturierungen neu zu konsolidieren (vgl. Greenwood 2003b: 256ff). In seiner Folge ist die Bedeutung der prinzipiell königs- und regierungstreuen Klientel weiter gestiegen. Wie Studien zeigen, gibt es allerdings eine große Resignation der Bevölkerung gegenüber der Fähigkeit der ParlamentarierInnen, die von ihnen erhofften Dienstleistungen tatsächlich zu erbringen (vgl. z.B. CSS 2007). Dennoch führen familiäre Loyalitäten, sozialer Druck und die Hoffnung, die gewählten KandidatInnen könnten doch in irgendeiner Weise hilfreich sein, zu einer weiterhin hohen Wahlbeteiligung im Süden des Landes. Die Wahlen stellen dort auch einen wichtigen Bezugspunkt politischer Mobilisierung und kollektiver Identifikation dar (vgl. Layne 1994: 108ff).

Über Instrumente wie die Wahlgesetzgebung wurde also im Laufe der 1990er Jahre entscheidend darauf Einfluss genommen, welche Interessen sich wie parlamentarisch artikulieren konnten. Das Parlament entwickelte eine klientelistische Selektivität, in der Parteien zunehmend an Attraktivität verloren. Damit trug und trägt die Wahlgesetzgebung zur Desorganisation politischer Opposition bei, die diese Formen erfolglos kritisiert und sich im Parlament nur noch begrenzt artikulieren kann.

4.2 Korporatistische Repräsentationsformen

Neben der parlamentarischen Form sind in Jordanien nach 1989 auch korporatistische Repräsentationsformen relevant, also solche, die auf der Einteilung in funktionale Gruppierungen beruhen und oft auf Klassenbasis organisiert sind (vgl. Ayubi 1995: 33ff; Jessop 1990: 163f).

Die Gewerkschaften stellen – trotz ihrer nominell hohen Mitgliedschaftszahlen – nach wie vor einen sehr untergeordneten politischen Akteur dar. Waren sie in den 1950er und 1960er Jahren noch stark politisiert und besonders durch die palästinensische Nationalbewegung beeinflusst, so wurde seit ihrer Restrukturierung in den 1970er Jahren jegliche eigenständige Artikulation politischer Interessen im Keim erstickt. Die Gewerkschaften wurden mit Geheimdienstpersonal durchsetzt, von klientelistischen FunktionärInnen geleitet und von wachsender Bürokratisierung bestimmt. Die politische Öffnung der 1990er Jahre führte (bislang) nicht zu ihrer Wiederbelebung als relevante Akteure. Neben den internen Strukturdefiziten ist dies auch auf die generelle Schwächung gewerkschaftlicher Interessenvertretung im Kontext hoher Arbeitslosigkeit und der neoliberalen SAPs zurückzuführen (vgl. Al-Hourani 2002: 20ff; Brand 1995a: 167ff).

Demgegenüber entwickelten sich die Berufsverbände seit den 1960er Jahren zu einer bedeutenden Arena oppositioneller politischer Repräsentation und dem wichtigsten „Ersatzterrain“ politischer Auseinandersetzung. Seither nehmen sie eine politische Doppelfunktion ein: Einerseits vertreten sie die professionellen Interessen ihrer Mitglieder und kontrollieren die Ausübung der jeweiligen Berufssparten (z.B. der IngenieurInnen, AnwältInnen und anderer Berufe der akademischen Mittelschichten). Dies verleiht ihnen ein gewisses Verhandlungsgewicht gegenüber der staatlichen Administration, in die sie über diverse technische Komitees und Ausschüsse eingebunden sind (vgl. Hermann 2000: 58). Andererseits fungieren sie – auch seit der Wiederzulassung von Parteien in den 1990er Jahren – als politische Opposition. Im Vorfeld der politischen Öffnung waren sie federführend an den Forderungen nach mehr politischer Partizipation beteiligt; im Laufe der 1990er Jahre ist jedoch das Engagement gegen die jordanische „Normalisierungspolitik“ gegenüber Israel zum Schwerpunkt der politischen Aktivitäten geworden. Obwohl Königshaus und Regierung wiederholt versuchten, die politischen Aktivitäten der Berufsverbände gesetzlich zu unterbinden, dient diese Artikulation von Opposition auch als ein wichtiges politisches Ventil und als ein Gradmesser für die politische Frustration innerhalb der akademischen Mittelschichten. Zudem werden immer wieder einzelne RepräsentantInnen der Berufsverbände in Regierungsämter eingebunden, und im informellen Rahmen finden gelegentliche Konsultationen zwischen Berufsverbänden und Königshaus statt (vgl. Nevo 2001).

Allerdings gibt es keine institutionalisierten Kanäle für die Artikulation und Verhandlung politischer Anliegen der Berufsverbände. Dies hat dazu beigetragen, dass sich ihre Opposition in erster Linie außerinstitutionell und auf einer rhetorischen Ebene artikuliert hat (vgl. Dieterich 1999: 314).

4.3 Politische Oppositionsbewegungen und ihre Grenzen

Die Berufsverbände waren und sind zentraler Bestandteil der jordanischen Antinormalisierungsbewegung, die in den frühen 1990er Jahren entstand und sich seither gegen die Modalitäten des Friedensschlusses mit Israel wendet und die Entwicklungen im arabisch-israelischen Konflikt politisch skandalisiert. Die soziale Basis dieser Bewegung ist der palästinensische Bevölkerungsteil, wobei es durchaus auch prominente transjordanische KritikerInnen der Normalisierung (*tabbi*) des jordanisch-israelischen Verhältnisses gibt. Organisatorisch wird die Bewegung neben den Berufsverbänden auch von der IAF und kontextabhängigen breiteren Bündnissen getragen. Auf der einen Seite gelang es der Antinormalisierungsbewegung, einen breiten Gegendiskurs zu einem zentralen Aspekt jordanischer Politik seit 1989 zu etablieren und zivilgesellschaftlich zu verankern, z.B. über die Organisation großer Protestmärsche, den Boykott einer jordanisch-israelischen Handelsmesse oder die Veröffentlichung schwarzer Listen von UnternehmerInnen, die mit israelischen kooperierten. Auf der anderen Seite fanden ihre Forderungen nach einem Abbruch oder der klaren Begrenzung der Beziehungen mit Israel nur auf einer rhetorischen Ebene Eingang in staatliche Strategien. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die jordanischen Regierungen ein starkes Interesse daran hatten, am Friedensvertrag festzuhalten, um die finanzielle und politische Unterstützung der USA zu sichern. Auch die funktionierende Kooperation zwischen israelischen UnternehmerInnen und den unternehmerischen Eliten der „Generation Abdallah“ spielt eine wichtige Rolle (zu dieser Kooperation, vgl. Bouillon 2004). Zentral ist aber nicht zuletzt die mangelnde institutionelle Anbindung dieser Bewegung an politische Entscheidungszentren. Zudem hat sich die Antinormalisierungsbewegung bislang stark auf regionalpolitische Themen konzentriert und kaum deutliche Kritik an der Strukturangepassungspolitik von Regierungen und Königshaus geleistet. Insofern ist „die Antinormalisierungsbewegung, die das innenpolitische Leben Jordaniens seit Jahren dominiert, aufgrund ihrer Intransigenz aber auch lahm legt, ein

urbanes Phänomen, das nur wenig mit den aktuellen Nöten und Bedürfnissen der ländlichen Bevölkerung gemein hat“ (Dieterich 2003: 30).

Wirkungsvolle, breite Opposition wird zudem durch die bereits beschriebenen klientelistischen Formen von Inklusion und Exklusion zerstreut. Zwar wurde in den letzten Jahren auf einer rhetorischen Ebene vermehrt betont, dass der „Korruption“ vor allem innerhalb der staatlichen Administration Einhalt geboten werden müsse, um deren Effizienz zu steigern (vgl. Cunningham/Sarayrah 1994; Loewe et al. 2007). Die in der Wahrnehmung breiter Bevölkerungsteile weiterhin hohe Bedeutung von *wasta* verweist aber darauf, dass klientelistische Interaktionsformen im Kontext der tendenziellen Reduktion staatlicher Dienste und Posten einen wichtigen Krisenbewältigungsmechanismus darstellen. Wie das Beispiel des Parlamentarismus zeigt, ist die Patronagefunktion v.a. gegenüber den unteren Bevölkerungsschichten real begrenzt. Als Form der „Ruhigstellung“ und damit der Desorganisation sind die etablierten klientelistischen Formen allerdings durchaus wirkungsvoll.

Schließlich spielt auch das militärische Kräfteverhältnis eine entscheidende Rolle, um destabilisierende Formen politischer Opposition zu verhindern. Zwar gibt im Rahmen von Aufständen und Demonstrationen in Jordanien nur selten Tote, dennoch werden regelmäßig Bereitschaftspolizei, Sicherheitsdienste, Militär und *mukhabarat* (Geheimpolizei) eingesetzt, um unliebsame Demonstrationen gegen regionale oder sozio-ökonomische Politiken zu unterbinden und zu zerstreuen. Unter dem als liberal geltenden König Abdallah wurden derartige Sicherheitsvorkehrungen bislang eher verstärkt als abgeschwächt – nicht zuletzt unter Bezugnahme auf den Diskurs des *War on Terror* (vgl. Schwedler 2002). Aber auch über direkte staatliche Gewalt hinaus führt die vage Angst vor Repressionen zu Mechanismen der Selbstzensur und dazu, dass das Gros der Bevölkerung die von Seiten der regierungsnahen Medien vorgezeichneten roten Linien nicht überschreitet.

Im Rückbezug auf die einleitende Beobachtung, dass es im Gegensatz zu anderen regionalen Kontexten in Jordanien keine organisierte soziale Bewegung gegen neoliberale politische Strategien gibt, lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Strukturierung des politischen Terrains, insbesondere der staatlichen Repräsentationsformen dabei eine bedeutende Rolle spielt. Die etablierten Formen politischer Willensbildung verhindern

bislang, dass die politischen Anliegen großer Bevölkerungsteile artikuliert werden; organisierte oppositionelle Kräfte konzentrieren sich auf den regionalpolitischen Kontext und vernachlässigen demgegenüber sozioökonomische Aspekte. Die unterschiedlichen Formen politischer Integration und Desorganisation, die sich im Zusammenspiel staatlicher Institutionen und politischer Bewegungen etabliert haben, haben eine Verbindung zwischen Problemen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung erschwert, auch wenn ihre materiellen Alltagsorgen sich mittlerweile oft gleichen. Dieser Zustand kann allerdings nicht nur auf die staatlichen Repräsentationsformen zurückgeführt werden. Die weitgehende Ignoranz von IAF und Antinormalisierungsbewegung – den einzigen potentiell hegemoniefähigen oppositionellen Akteuren – gegenüber sozioökonomischen Themen ist auch ein Ergebnis der Binnendynamik politischer Opposition und der mangelhaften Ausnutzung von Handlungsspielräumen (vgl. Abu Rumman 2007: 50f).

4.4 Hegemoniale Projekte und attraktive Konsumangebote

Die Frage, warum es keine breiteren organisierten Proteste gegen die neoliberale staatliche Ausrichtung gibt, verweist darüber hinaus auf die Relevanz hegemonialer Projekte. Dazu gehören nicht nur Vorstellungen darüber, welche ökonomischen Strategien die materielle Reproduktion einer Gesellschaft sichern sollen, sondern auch nationale Erzählungen, die der politischen Gemeinschaft einen tieferen Sinn verleihen sollen (vgl. Jessop 1990: 207f). Ein zentraler Bestandteil der nationalen Erzählung, die über Jahrzehnte durch regierungsnahe Medien und Institutionen wie Schulen und das Militär etabliert wurde, ist die Gleichsetzung des jordanischen Staates mit der haschemitischen Monarchie. Diese war nicht selbstverständlich angesichts der Tatsache, dass die Haschemiten keine einheimischen Eliten waren. Sie stammen aus dem *Hejaz*, wurden durch die britische Mandatsmacht installiert und regierten bis in die 1950er Jahre hinein einen quasi-kolonialen Staat. Heute gibt es aber kaum jemanden, der öffentlich die Monarchie in Frage stellt. Die öffentliche Verleumdung der Monarchie wird zwar gesetzlich sanktioniert (vgl. Dieterich 1999: 193ff); in der Regel ist dies jedoch unnötig, da sich dieser Diskurs so in den Alltagsverstand eingeschrieben hat, dass die meisten JordanierInnen sehr klar zwischen Regierung und Monarchie unterscheiden und im Konfliktfall nicht die

Monarchie, sondern die jeweiligen Regierungen kritisieren und angreifen. Während der Aufstände gegen Subventionskürzungen in Karak 1996 z.B. skandierten die Protestierenden „Lang lebe der König – nieder mit Kabariti“ (dem damaligen Premierminister, der die IWF-Maßgaben durchsetzte) (vgl. Andoni/Schwedler 1996: 41). De facto sind der König und seine Palastelite das Machtzentrum und Regierungen allenfalls ausführende Organe, aber dadurch, dass die Monarchie einen sakrosankten Status hat, kann kaum eine grundsätzlichere Kritik an ihrer politischen Ausrichtung formuliert werden.

Der Versuch, eine jordanische *imagined community* (Anderson 1983) zu schaffen, beinhaltet darüber hinaus die folkloristische Vereinnahmung von beduinischen Traditionen des transjordanischen Bevölkerungsteils als „nationale Traditionen“. Hinzu kommt die abwechselnde Herstellung oder Verneinung einer Verbindung der haschemitischen Monarchie mit Palästina und der palästinensischen Sache (vgl. Massad 2001). Beide Aspekte waren und sind angesichts des komplizierten und wechselhaften Verhältnisses Jordaniens zu Palästina und der beiden jordanischen Bevölkerungsteile zueinander allerdings nur begrenzt integrativ. So entstand im Laufe der 1990er Jahre ein exklusiver transjordanisch-nationalistischer Trend, der sich gegen den wahrgenommenen steigenden Einfluss des palästinensischstämmigen Bevölkerungsteils wandte und sich dabei auf offizielle nationalistische Erzählungen berief (vgl. Lynch 1999: 111ff; Shryock 1997: 323ff).

Demgegenüber tragen im Zuge der Staatswerdung der „Generation Abdallah“ der Diskurs der Modernität und Globalität und die damit einhergehenden Konsumangebote dazu bei, eine Bindung vor allem städtischer Bevölkerungsteile an die Monarchie zu schaffen oder zu erneuern. Möglichkeiten der Freizeitgestaltung, z.B. in der in den letzten Jahren explodierenden Zahl von *Shopping Malls*, können zwar nur von der kleinen Oberschicht Ammans voll genutzt werden, haben aber darüber hinaus große Anziehungskraft für die städtischen Mittelschichten (vgl. Parker 2007: 16ff). Dazu kommt die im Vergleich zu benachbarten Staaten wie Syrien sehr freie und weit verbreitete Internetkommunikation, z.B. über Portale wie *facebook*, Chat-Programme oder *blogs*. Solche Angebote kompensieren die mangelnde politische Partizipation gerade dieser Bevölkerungsschichten und tragen zu ihrer passiven Zustimmung zum Status Quo bei.

5. Schlussfolgerungen

Das Beispiel Jordaniens seit 1989 zeigt, dass eine Binnenanalyse politischer Formen und Strategien auf dem staatlichen Terrain notwendig ist, um die Dynamik abhängiger Staatlichkeit im Wandel zu verstehen. Auch Staaten im globalen Süden sind als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen und als Raum politischer Auseinandersetzung zu verstehen.

Dazu gehört zum einen die strategische Bezugnahme staatlicher AkteurInnen auf Vorgaben internationaler politischer Organisationen und AkteurInnen der Entwicklungszusammenarbeit, die von ihren jeweiligen Vorstellungswelten und den Kräfteverhältnissen im Inneren des Staates abhängt. Die Veränderungen, die im Zuge der Machtübernahme von König Abdallah II. im Hinblick auf die Zusammensetzung und Anordnung der Staatsapparate, auf staatliche Interventions- und Repräsentationsformen entstanden sind, illustrieren die Bedeutung einer solchen Betrachtung. Sie zeigen, dass es einen Unterschied macht, welche Kräfte in welchen Staatsapparaten welche politischen Strategien verfolgen. Dies wird im Rahmen von Einzelfallanalysen (z.B. Alissa 2007; Schlumberger 2004; Wils 2003) mitgedacht und einbezogen; theoretisch ist es aber bislang nur begrenzt Teil der Debatten um periphere Staatlichkeit. Auch wenn Jordanien nicht zu einem relevanten Akteur auf der internationalen Bühne geworden ist und weiterhin abhängig in den Weltmarktzusammenhang eingegliedert ist, gibt es Spielräume und insofern Abstufungen von Abhängigkeit, die auch theoretisch Beachtung finden sollten.

Zum anderen wurde die Bedeutung der seit 1989 etablierten Repräsentationsformen betont, da diese Aufschluss darüber geben, wie die eingeschlagenen politischen Strategien vermittelt, durchgesetzt und umkämpft wurden und warum sich im jordanischen Fall bislang keine globalisierungskritische Bewegung gebildet hat, obwohl die verfolgten neoliberalen Politiken große Teile der Bevölkerung zunehmend marginalisieren. Warum dies im Gegensatz zu anderen vergleichbaren Staaten der Fall ist, lässt sich sinnvoll nur auf der Basis vergleichender empirischer Untersuchungen analysieren. Soziale Bewegung ist ein komplexer Prozess, der nur begrenzt über staatsrechtliche Instrumente erfasst werden kann. Eine kritische Staatstheorie sollte jedoch möglichst anschlussfähig für Untersuchungen der „Niederungen“ politischer Kämpfe im globalen Süden sein und, wie am jorda-

nischen Beispiel dargelegt, trägt eine Analyse von Repräsentationsformen und symbolischer Dimensionen staatlicher Herrschaft dazu bei, eine solche Anschlussfähigkeit zu gewährleisten.

Eine stärkere Zusammenführung der Frage nach Repräsentationsformen mit polit-ökonomischen Aspekten ist dabei allerdings noch zu leisten. Akademische Diskussionen hierüber wurden in Bezug auf Jordanien bislang weitgehend getrennt geführt. So sparen z.B. Untersuchungen der Netzwerke zwischen UnternehmerInnen und BürokratInnen den Aspekt des Parlamentarismus, auf den ich mich konzentriert habe, aus und thematisieren – wenn überhaupt – Repräsentation über Handelskammern und informelle Netzwerke (z.B. Wils 2003). Demgegenüber werden staatliche Repräsentationsformen meist mit einem Fokus auf Regimewandel oder auf die Einbindung moderater islamischer Kräfte diskutiert (z.B. Dieterich 1999; Schwedler 2006); dabei spielen polit-ökonomische Faktoren kaum eine Rolle. Die hier vorgenommene theoretische Reformulierung ist also nur ein erster Schritt zu einer solchen Zusammenführung; folgen müssten genauere empirische Analysen, z.B. einzelner AkteurInnen im Parlament oder Senat, ihrer ökonomischen Interessen, Netzwerke und Interaktionsformen.

Ebenso ist ein genauerer Blick auf symbolische Aspekte hegemonialer Projekte und das Ringen um sie wichtig für das Verständnis politischen Wandels in Jordanien seit 1989 (vgl. hierzu ausführlicher Lenner 2006: 92ff). In jedem Fall verweist das jordanische Beispiel darauf, dass die Untersuchung des Wandels abhängiger Staatlichkeit ein feineres theoretisches Instrumentarium entwickeln sollte, um den stattfindenden Transformationen und den Kämpfen um die politischen Formen, die sich auf dem Terrain des Staates entwickeln, gerecht zu werden.

¹ Dieser Beitrag baut in zentralen Punkten auf meiner Diplomarbeit (Lenner 2006) auf. Für produktive Diskussionen danke ich Asia Afaneh, Ilker Ataç, André Bank, Bernhard Leubolt und Wolfram Schaffar.

² Eigene Berechnung – Grundlagen: DOS 2007: Tb. 19.1; „\$680m committed to Jordan in 2007“, Jordan Times, 3.1.2008.

Literatur

- Abu Rumman, Mohammad (2007): The Muslim Brotherhood in the 2007 Jordanian Parliamentary Elections. A Passing „Political Setback“ or Diminished Popularity? Amman: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Al-Hourani, Hani (2002): The Jordanian Labour Movement: History, Structure and Challenges. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Alissa, Sufyan (2007): Rethinking Economic Reform in Jordan. Confronting Socio-economic Realities. Carnegie Papers 4. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Alnasseri, Sabah (2004): Periphere Regulation. Regulationstheoretische Konzepte zur Analyse von Entwicklungsstrategien im arabischen Raum. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Anderer, Gilbert (1991): Die politische Ökonomie eines Allokationssystems: Jordanien und die internationale Arbeitsmigration seit 1973. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Anderson, Benedict (1983): Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London: Verso.
- Anderson, Betty (2003): Review Essay: The Evolution of Jordanian Studies. In: Critique: Critical Middle Eastern Studies 12 (2), 197-202.
- Andoni, Lamis/Schwedler, Jillian (1996): Bread Riots in Jordan. In: Middle East Report (201), 40-42.
- Ayubi, Nazih N. (1995): Over-Stating the Arab State. Politics and Society in the Middle East. London: I.B. Tauris.
- Bank, André (2003): Wahlen in Jordanien. Der König und die USA sind zufrieden. In: die tageszeitung, 19.06.2003, 12.
- Bank, André (2007): Staatskonzeptionen und der Vordere Orient – Genese, politsoziologische Trends und Forschungsperspektiven. In: Albrecht, Holger (Hg.): Der Vordere Orient. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden: Nomos, 43-61.
- Bint-Talal, Basma (2004): Rethinking an NGO. Development, Donors and Civil Society in Jordan. London: I.B. Tauris.
- Bouillon, Marcus E. (2004): Gramsci, Political Economy, and the Decline of the Peace Process. In: Critique: Critical Middle Eastern Studies 13 (3), 239-264.
- Brand, Laurie A. (1995a): „In the Beginning was the State ...“: The Quest for Civil Society in Jordan. In: Norton, Augustus R. (Hg.): Civil Society in the Middle East, Bd. 1. Leiden & New York: Brill, 148-185.
- Brand, Laurie A. (1995b): Palestinians and Jordanians: A Crisis of Identity. In: Journal of Palestine Studies 24 (4), 46-61.
- Bromley, Simon (1994): Rethinking Middle East Politics. Cambridge: Polity Press.
- Cardoso, Fernando H./Faletto, Enzo (1976): Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- CSS (2007): Public Opinion Poll Evaluating the Performance of the 14th Parliament (2003–7) and Determinants of Voting Behaviour in the Upcoming Parliamentary Elections. Amman: Center for Strategic Studies, University of Jordan.
- Cunningham, Robert B./Sarayrah, Yasin K. (1994): Taming Wasta to Achieve Development. In: Arab Studies Quarterly 16 (3), 19–42.
- Davis, Eric (1991): Theorizing Statecraft and Social Change in Arab Oil-Producing Countries. In: Davis, Eric/Gavrielides, Nicolas (Hg.): Statecraft in the Middle East: Oil, Historical Memory and Popular Culture. Gainesville: University Presses of Florida, 1–35.
- Dieterich, Renate (1999): Transformation oder Stagnation? Die jordanische Demokratisierungspolitik seit 1989. Hamburg: Deutsches Orient-Institut.
- Dieterich, Renate (2003): Macht und Ohnmacht der Stämme: Widerstand in Maan. In: Inamo (33), 28–32.
- DOS (2007): Statistical Yearbook 2006. Amman: Department of Statistics, The Hashemite Kingdom of Jordan.
- Echagüe, Ana (2008): Planting an Olive Tree: The State of Reform in Jordan. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa. Working Papers 56. Madrid: FRIDE.
- Elmusa, Sharif S. (1994): A Harvest of Technology. The Super-Green Revolution in the Jordan Valley. Washington, D.C.: Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University.
- Evers, Tilman (1977): Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen. Köln: EVA.
- Executive Privatization Commission (2008): Transactions. <http://www.epc.gov.jo/transactions.html>, 16.04.2008.
- Franke, Yvonne (2004): Sozioökonomische Entwicklungsstrukturen zwischen Weltwirtschaft und Staat – Zur Kritik des Abhängigkeitsansatzes. In: Gerlach, Olaf (Hg.): Peripherie und globalisierter Kapitalismus. Zur Kritik der Entwicklungstheorie. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel, 193–219.
- Greenwood, Scott (2003a): Jordan, the Al-Aqsa Intifada and America's „War on Terror“. In: Middle East Policy 10 (3), 90–111.
- Greenwood, Scott (2003b): Jordan's „New Bargain“: The Political Economy of Regime Security. In: Middle East Journal 57 (2), 248–269.
- Harrigan, Jane/El-Said, Hamed/Wang, Chengang (2006): The IMF and the World Bank in Jordan. A Case of Over Optimism and Elusive Growth. In: Review of International Organizations 1 (3), 263–292.
- Heigl, Miriam (2007): Peripherer Staat oder „failed states“? Zur Analyse von Staatlichkeit in abhängigen Formationen am Beispiel Mexiko. In: Prokla 37 (2), 273–288.
- Hermann, Katja (2000): Aufbruch von Unten – Möglichkeiten und Grenzen von NGOs in Jordanien. Hamburg: LIT.

- IMF (2008a): Jordan: Transactions with the Fund from May 01, 1984 to February 29, 2008. [http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extransl.aspx?memberKey1=530&endDate=2008%2D04%2D09&finposition_flag=YES, 8.4.2008](http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extransl.aspx?memberKey1=530&endDate=2008%2D04%2D09&finposition_flag=YES,8.4.2008).
- IMF (2008b): Jordan – 2008 Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission, 11.3.2008. <http://www.imf.org/external/np/ms/2008/031108.htm>, 14.3.2008.
- Jessop, Bob (1990): *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2005): *Critical Realism and the Strategic-Relational Approach*. In: *New Formations* (56), 40-53.
- Kardoosh, Marwan A. (2004): *Governance Case Study – 2nd Draft. The Aqaba Special Economic Zone, Jordan*. Amman: Jordan Center for Public Policy Research & Dialogue.
- Khairy, Majduddin O. (1984): *Jordan and the World System: Development in the Middle East*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Knowles, Warwick (2005): *Jordan since 1989: A Study in Political Economy*. London: I.B. Tauris.
- Layne, Linda L. (1994): *Home and Homeland: The Dialogics of Tribal and National Identities in Jordan*. Princeton: Princeton University Press.
- Lendvai, Noémi/Stubbs, Paul (2007): *Policies as Translation: Situating Trans-National Social Policies*. In: Hodgson, Susan M./Irving, Zoë (Hg.): *Policy Reconsidered. Meanings, Politics and Practices*. Bristol: Policy, 173-189.
- Lenner, Katharina (2006): *Politischer Wandel in Jordanien seit 1989 im Kontext abhängiger Staatenbildung und sozio-ökonomischer Transformationsprozesse*. Diplomarbeit. Freie Universität Berlin.
- Lenner, Katharina (2007): *Parlamentswahlen: Stillstand in der Hochglanzdemokratie*. In: *Inamo* 13 (52), 46-49.
- Lenner, Katharina (2008): *Interview mit Mohammad Abu Rumman, Amman, 6.1.2008. (Tonträger Privatbesitz)*.
- Loewe, Markus/Blume, Jonas/Schönleber, Verena/Seibert, Stella/Speer, Johanna/Voss, Christian (2007): *The Impact of Favouritism on the Business Climate. A Study on Wasta in Jordan*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Lucas, Russell E. (2003): *Deliberalization in Jordan*. In: Diamond, Larry (Hg.): *Islam and Democracy in the Middle East*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 99-106.
- Lynch, Marc (1999): *State Interests and Public Spheres. The International Politics of Jordan's Identity*. New York: Columbia University Press.
- Massad, Joseph A. (2001): *Colonial Effects. The Making of National Identity in Jordan*. New York: Columbia University Press.
- Nevo, Joseph (2001): *Professional Associations in Jordan: The Backbone of an Emerging Civil Society*. In: *Asian Studies Review* 25 (2), 169-184.
- Niblock, Tim (1998): *Democratization: A Theoretical and Practical Debate*. In: *British Journal of Middle Eastern Studies* 25 (2), 221-233.

- Owen, Roger (2000): *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*. London: Routledge.
- Parker, Christopher (2008): *Tunnel Bypasses and Minarets of Capitalism*. Amman as Neoliberal Assemblage. In: *Political Geography* i.E.
- Pawelka, Peter (1985): *Herrschaft und Entwicklung im Nahen Osten: Ägypten*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Piro, Timothy J. (1998): *The Political Economy of Market Reform in Jordan*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Poulantzas, Nicos (1977): *Die Krise der Diktaturen*. Portugal, Griechenland, Spanien. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Poulantzas, Nicos (2002 [1978]): *Staatstheorie*. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus. Hamburg: VSA.
- Ruf, Werner (1991): *Probleme der Analyse des Staates in der Dritten Welt*. Zur Kritik am Staatsklassenansatz. In: Leveau, Rémy/Ruf, Werner (Hg.): *Migration und Staat*. Inner- und intergesellschaftliche Prozesse am Beispiel Algerien, Türkei, Deutschland und Frankreich. Münster: LIT, 36-56.
- Ruwwad (2006–2008): *About Us*. http://ruwwad.net/home/index.php?option=com_content&task=view&cid=12&Itemid=27, 21.04.2008.
- Ryan, Curtis/Schwedler, Jillian (2004): *Return to Democratization or New Hybrid Regime? The 2003 Elections in Jordan*. In: *Middle East Policy* 11 (2), 138-151.
- Sayigh, Yezid (1991): *Jordan in the 1980s*. Legitimacy, Entity and Identity. In: Wilson, Rodney J. A. (Hg.): *Politics and the Economy in Jordan*. London: Routledge, 167-183.
- Schlumberger, Oliver (2002): *Jordan's Economy in the 1990s: Transition to Development?* In: Joffé, George (Hg.): *Jordan in Transition, 1990–2000*. London: Hurst, 225-253.
- Schlumberger, Oliver (2004): *Patrimonial Capitalism: Economic Reform and Economic Order in the Arab World*. Dissertation. Eberhard Karls Universität Tübingen. <http://tobias-lib.ub.uni-tuebingen.de/volltexte/2005/1947/>, 14.03.2008.
- Schlumberger, Oliver/Bank, André (2004): *Jordan: Between Regime Survival and Economic Reform*. In: Perthes, Volker (Hg.): *Arab Elites*. Negotiating the Politics of Change. Boulder: Lynne Rienner, 35-60.
- Schwedler, Jillian (2002): *More than a Mob*. The Dynamics of Political Demonstrations in Jordan. In: *Middle East Report* (226), 18-23.
- Schwedler, Jillian (2006): *Faith in Moderation*. Islamist Parties in Jordan and Yemen. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shryock, Andrew (1997): *Nationalism and the Genealogical Imagination: Oral History and Textual Authority in Tribal Jordan*. Berkeley: University of California Press.
- Tkiyet Um Ali (2008): *TUA Story*. http://www.tkiyetumali.org/English/how_tkiyet.shtm, 21.04.2008.

Wils, Oliver (2003): Wirtschaftseliten und Reform in Jordanien: Zur Relevanz von Unternehmer-Bürokraten-Netzwerken in Entwicklungsprozessen. Hamburg: Deutsches Orient-Institut.

Ziai, Aram (2006): Zwischen Global Governance und Post-Development. Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Abstracts

Dieser Beitrag untersucht die Entwicklung der Staatsformen in Jordanien seit 1989. Er plädiert dafür, im Anschluss an Poulantzas und Jessop ein feineres theoretisches Instrumentarium zur Analyse abhängiger Staatlichkeit und Politik zu entwickeln. Anhand des jordanischen Beispiels wird argumentiert, dass nationalstaatliche AkteurInnen auch in einem abhängigen Staat internationalen Maßgaben nicht passiv ausgeliefert sind, sondern sich strategisch auf sie beziehen. Neben polit-ökonomischen Veränderungen wird auch der Wandel staatlicher Repräsentationsformen näher beleuchtet, der einen zentralen Aspekt der Transformation von Staatlichkeit in Jordanien bildet. Er macht verständlicher, warum sich in Jordanien, anders als in vergleichbaren Staaten des Südens, bislang keine Bewegung gegen neoliberale Politik formiert hat.

This article analyses the development of the state forms in Jordan since 1989. Drawing on the ideas of Nicos Poulantzas and Bob Jessop, it advocates refined theoretical concepts for exploring statehood and politics in contexts of economic and political dependency. On the basis of the Jordanian example it argues that political actors in dependent states are not passively exposed to international policy prescriptions but rather deal with them in strategic ways. It looks not only at political-economic changes but at changes in the forms of representation, as both aspects are essential for a deeper understanding of the transformation of the state in Jordan. They help to explain why no organised movement against neoliberal policies has emerged in Jordan, in contrast to many other states in the Global South.

Katharina Lenner
Donaustraße 12
D-12043 Berlin
lenner@reflect-online.org

OLIVER SCHWANK

**Limits to a Developmental Regime in South Africa –
Industrial Policy Revisited**

1. Introduction

The recent shift in South African economic policy towards a more interventionist regime and the ruling African National Congress's (ANC) self-proclaimed transformation of the South African state into a developmental state have sparked new academic interest in the concept of the developmental state within the South African context. So far the main theme of this debate has been the question of viability: is the South African state capable of implementing an interventionist policy in a coherent way? Thanks to the publication of the National Industrial Policy Framework (Department of Trade and Industry 2007a) in mid-2007, I would argue that it is now possible to address this question by examining South Africa's industrial policy – a core feature of the emerging developmental state.

This paper aims to shed light on whether South Africa has the capacity to be developmental while at the same time broadening the debate by tackling conceptual issues. The theoretical ambiguity of the notion of the developmental state leaves ample room for interpretation. In a political context, this ambiguity can be exploited by competing factions, as evidenced in the ongoing internal conflict in South Africa's ruling party, which culminated in the change of much of its leadership in December 2007. In other words, the developmental state means different things to different people, and these contrasting interpretations have played a significant role in South African party politics. In order to understand these debates, we must look at the underlying class interests and the accumulation regime that have shaped them. An analysis of South African industrial policy will show that conflicting interests have led to an incoherent policy – a major shortcoming

given that policy coherence is a key criterion of any successful developmental state.

I begin with a brief critical overview of the origins of the concept of the developmental state in chapter 2, mainly referring to the classic studies of East Asian industrial development which first drew attention to the idea. Chapter 3 situates this discussion within the South African context, describing the ANC's policy changes since 2001 and reviewing the academic debate on this shift. There is a fair amount of scepticism in the literature with respect to both the relevance of the concept within the South African context and the capacity of the South African state to perform a function similar to that of the East Asian prototypes. I pick up on these perceived constraints and re-examine them in chapter 4, in which I present my case study on industrial policy in South Africa.

2. The Developmental State in Development Theory

The notion of the developmental state was first introduced by Chalmers Johnson in his landmark study of trade and industrial policy in Japan (Johnson 1982). In it he defines the Japanese state as a plan-rational or developmental state, differentiating it from the market-rationality of the United States (*ibid.*: 18ff). According to Johnson, a developmental state leads the industrialisation drive of the economy by pursuing strategic social and economic goals, usually with an emphasis on industrial policy. "In the plan-rational state, the government will give greatest precedence to industrial policy, that is, to a concern with the structure of domestic industry and with promoting the structure that enhances international competitiveness." (*ibid.*: 19). Johnson further asserts that a regulatory state like the US does not place emphasis on industrial structure, instead limiting itself to defining and monitoring the rules of the market process.

Following Johnson, a number of authors have stressed the state's crucial contribution to growth performance, for example in East Asian countries like Taiwan and South Korea. The seminal works are Amsden (1989), Wade (1990) and Evans (1995), and an overview is provided in Chang (2006). This literature generally addresses two main questions: (1) What kind of interventions resulted in the phenomenal growth rates in these countries,

and (2) Under which conditions did the incumbents choose to adopt and implement this set of policies successfully? Fine (2006: 103ff) uses these two guiding questions to divide the literature into an economic school focussing on the former question and a political school mainly concerned with the latter. Although authors of both schools would probably claim to have a broader research agenda, this distinction is useful for a brief summary of their main ideas.

2.1 The Economic and Political Schools

Alice Amsden, whose work shall serve as an example of the economic school, posits the theory that development is about increases in productivity that are potentially greatest in manufacturing. This is why developmental states like South Korea have subsidised the entry of entrepreneurs into the secondary sector at an early stage (Amsden 1989, 2001). As the market process would not have led to diversification, due to a number of market failures, the policy makers deliberately had to “get prices wrong” (Amsden 2001: 10), thereby creating incentives that facilitated manufacturing investment. For developing countries, the market failures most commonly identified in the literature are information and coordination externalities. The former relate to the uncertainty of entrepreneurs with regard to the profitability of new investments, the latter to the necessity of simultaneous, large-scale investments to make individual activities profitable (e.g. Rodrik 2007: 104ff). Developmental states attempted to overcome these market failures through interventions in the form of developmental banking, subsidised credits in targeted sectors, and managed trade that combined import substitution and tariff protection with export subsidies. Crucially, support was always linked with policy standards (e.g. local content requirements) and performance standards. The latter, best exemplified by minimum export requirements, guaranteed efficient production, and a failure to comply with them resulted in a withdrawal of support. All contributions by the economic school identify an interventionist industrial policy at the heart of a set of policy interventions that led to rapid economic growth, with macroeconomic, trade and welfare policies supporting the industrialisation strategy. The latter, a ‘productivist’ social policy (Holliday 2005), focuses on welfare measures that contribute to growth, in particular in education and public health (see Leubolt/Tittor in this volume).

While the pursuit of industrial policy and trade policy, such as the import substitution strategy, was by no means geographically limited to East Asia, few other developing countries which have implemented such policies can boast a comparable growth performance. Within the political school, authors such as Evans (1995) and Kohli (2004) attempt to understand why some states were so successful while others failed. The key issues under consideration are policy coherence and state capacity. Firstly, they relate to the state's capacity to define and pursue narrow goals – industrialisation and rapid economic growth – that lead to a coherent development strategy and economic policy. Secondly, the successful implementation of policy in turn relies on a competent and capable bureaucracy, based on a meritocratic civil service regime, and a pilot agency that coordinates economic policy across all government agencies (e.g. the MITI in Japan, the Economic Planning Bureau in Korea). Since the state is analytically viewed as an actor in its own right, both authors take into account the state's relation to society and classes. Evans coins the term “embedded autonomy”, which captures the state's autonomy from particularistic interests, i.e. its ability to resist the pressure of influential groups with access to the corridors of power, and its simultaneous responsiveness to the needs of industry (Evans 1995: 50). The concept of autonomy refers specifically to the state's dominance over private capital, allowing it to withdraw support from a certain sector or company if that is perceived necessary for the economy as a whole. If it were merely a reflection of capitalist interests, it would not be able to prevent such ‘rent-seeking’ activities. On the other hand, embeddedness describes the close cooperation and manifold ties between state and business that allow the state to elicit information from the private sector and to “orchestrate their activities” (ibid.: 53). Kohli on the other hand asserts that successful developmental states usually pursue industrialisation and rapid economic growth in an elitist alliance with producer or capitalist groups. This alliance often comes at the expense of labour, which finds its demands suppressed by an authoritarian regime – notwithstanding those social policy initiatives that are judged to contribute to growth (Kohli 2004: 10).

2.2 Towards a more explicit recognition of class influences and the accumulation regime

There are two critical omissions that Fine observes in the developmental state literature: an absence of class analysis, particularly visible in Evans' notion of state autonomy, and a lack of consideration of the specific system of accumulation in place – the “sectoral composition and level of investment, financed and coordinated through private and public institutions [...] specific to each country, reflecting its history and dynamic as well as its evolving class structure” (Fine 2006: 115).

Kohli attempts to rectify the omission of class by emphasising the significance of the alliance between South Korea's capitalist class and the South Korean state under Park Chung Hee (in power from 1961 to 1979), in which the state played the dominant role. Under this regime, labour was tightly controlled and political mobilisation was suppressed (Kohli 2004: 96ff). Fine and Rustomjee (1996: 46) agree with this description of the class nature of the Korean state, but they also show how pressure from below was influential in the land reform. The developmental state therefore needs to be situated in a conflictual context where policies invariably “have class biases either in their purpose or in their unintended outcomes. Some classes or groups become beneficiaries while others are alienated” (Cho/Kim 1998: 130). Furthermore, state autonomy itself is a function of social and class conditions and not merely of bureaucratic competence. In a developmental context, it depends on the potential for resistance of the working class and peasants and that of the old ruling class, presumably uninterested in change, and on whether a developmental alliance can be formed with capitalist groups (ibid.: 131). Thus, conflicting class interests shape state institutions and policies and also determine the extent of state autonomy.

With regards to South Korea's accumulation regime, “the state's near-exclusive commitment to high growth coincided with the profit-maximizing needs of private entrepreneurs” (Kohli 2004: 12f). The domestically owned and diversified chaebols were mostly responsible for real accumulation, and government policy ensured domestic investment opportunities and their profitability in targeted sectors. At first, this mainly applied to labour intensive sectors such as textiles, but in the 1970s the government also orchestrated a push into heavy industries such as steel and ship-building, which again served the interests of large-scale domestic capital and further margin-

alised other sections of business (Fine/Rustomjee 1996: 46; see also: Cho/Kim 1998: 144).

In this light, neither state capacity and policy coherence nor economic policy choices can be analysed in isolation from the specific system of accumulation and the class relations in an economy. The latter shape institutions and policy choices and thus certainly help to explain the existence (or absence) of a coherent strategy and the expertise and capacity (or lack thereof) of different government agencies.

3. The Developmental State arrives in South Africa

Based on this literature, the definition of a developmental state is often based on a list of interventionist economic policies, and industrial policies in particular, as well as an analysis of the state's capacity to implement them coherently. However, a critical reading reveals that such an analysis must be placed within the context of a broader view of class relations and the accumulation regime within an economy. I will try to show that this analytical ambiguity is reflected in the controversial use of the concept in South Africa.

3.1 The evolving strategy of the ANC

In the mid-1990s the emerging economic strategy of the first African National Congress (ANC) government encouraged little debate on the notion of South Africa as a developmental regime; their strategy was too firmly rooted in a discourse of macro-economic stabilisation that left little room for an activist state. The publication of GEAR (Growth, Employment and Redistribution) as a cornerstone of economic policy confirmed the rather narrow understanding of this stabilisation approach – fiscal restraint and inflation reduction accompanied by a liberalised trade regime (Department of Finance 1996). GEAR closely resembled the economic strategy recommended by big business within South Africa and favoured the interests of domestic and international capital. In a convincing interpretation, Gelb describes GEAR as one side of an “implicit bargain” that delivered white business's support for the new democratic dispensation in exchange for a racial restructuring of asset ownership (Gelb 2005: 369).

Unsurprisingly however, this strategy met with stiff opposition from the ANC's alliance partners on the left – the COSATU trade union federation and the Communist Party of South Africa (SACP), exponents of which were later labelled 'ultra-leftist' by Mandela's presidential successor, Thabo Mbeki. The criticism never subsided, fuelled by a very mixed performance of the economy. While inflation and budget deficits came down, growth remained well below expectations. Contrary to the governments' predictions, private and foreign direct investment did not pick up and massive job losses, particularly in manufacturing, led to an ever-rising unemployment rate. As a result, social protests over delivery increased sharply, particularly after the second democratic election in 1999, and gave critics of GEAR more leverage (Ballard et al. 2006: 397).

In response, the ANC shifted its priorities, and the change became noticeable in more expansionary budgets after 2001. These were loudly trumpeted in the election campaign and the pre-election budget of 2004, which promised to halve unemployment and poverty in the country's second decade of democracy. A more activist state was supposed to increase public expenditure, particularly investment in infrastructure, and revitalise rather than privatise public enterprises, as well as further boost social and welfare spending (Daniel et al. 2005: xxiii). While these changes are often interpreted as a logical next step in government – macro-stabilisation followed by micro-economic reform and targeted intervention – in this case they also clearly signalled a change in course. The ANC's key strategic documents indicate that it has now committed itself to building a developmental state. This state aims to mobilize society and gain a strong popular mandate in order to drive change and attain "sustained development based on high growth rates, restructuring of the economy and socio-economic inclusion" (African National Congress 2007: n.pag.). The declared intention of this developmental state is to develop the resources to formulate the national agenda (e.g. a growth strategy) and implement policy throughout government spheres.

In terms of economic policy, this agenda has been most clearly laid out in the government-led Accelerated and Shared Growth Initiative (AsgiSA), which is supposed to remove the binding constraints that prevent the economy from achieving growth rates compatible with its ambitious socio-economic goals. The most prominent interventions include increased infra-

structure investments, an industrial policy with detailed sector strategies, the addressing of capacity issues within the public sector, skills development and the stabilisation of the exchange rate (The Presidency 2006).

Since 2004, non-interest spending by the central government has increased annually by an average of more than 9%. The bulk of the money has gone into increased public investment, both by the government itself and by public enterprise, the latter being the fastest growing position, rising annually by almost 20% in real terms (The Treasury 2007: 46f). In addition to roads and public transport infrastructure, this area also covers increased spending on social infrastructure, such as health facilities, schools, public housing, and access to electricity and water for poor communities. Social expenditure is thus geared towards increasing productivity levels. The government's vehement resistance to a monthly basic income grant, which would, according to various statements, establish a 'culture of dependency', is further indication of a 'productivist' social policy typical of developmental states. However, despite increased spending, service delivery has not always kept the pace, as many critics have pointed out, and as the Treasury readily admits in its own assessment (*ibid.*: 49). Capacity problems within the relevant parts of the public sector – particularly the provincial departments of health and education – are responsible for poor delivery.

State-owned enterprises (SOEs) are considered key actors in the more interventionist strategy and have received budget boosts since 2004 that have allowed them to address infrastructure backlogs in electricity (by the electricity provider Eskom) and road and public transport infrastructure (by Transnet, which is responsible for South Africa's ports and railways). The state's attitude towards SOEs is quite telling in the context of strategic shifts in economic policy. Once a cornerstone of the apartheid regime's plan to achieve economic self-reliance (discussed in more detail in the next section), these businesses were partially privatised towards the end of the 1980s when a black dominated government became an increasingly likely prospect. Under the banner of GEAR, the ANC vowed to continue this policy; however, it preferred to label it 'restructuring' and aimed for the mobilisation of resources, increased efficiency, international investment and the diversification of ownership in the national economy through sales to black-owned companies (Southall 2007a: 208). For various reasons, real progress has been slow, and in 2004 the minister of public enterprise, Alec Erwin,

announced a “major investment and efficiency programme” for SOEs in keeping with the general shift to a more interventionist policy, along with a pledge to spend 165 billion Rand “to address chronic backlogs” (ibid.: 219). Quite characteristically, the SOEs are also supposed to be drivers of change and transformation, providing opportunities for aspiring black professionals through affirmative action hiring and for black-owned companies in their procurement policy.

Another core aspect of AsgiSA is its pledge to implement sector strategies that provide targeted support for prioritised sectors. As a result, the cabinet adopted the National Industrial Policy Framework (NIPF) in January 2007. It was released to the public in August 2007 and will be analysed in the following section on industrial policy.

One last point worth mentioning here is the coordination and centralisation drive of the government under the auspices of President Thabo Mbeki, as it relates to the state’s capacity to formulate and implement policy in a coherent way. Under Mbeki’s reign, the Presidency became the coordinating and guiding unit within the government and steadily extended its influence over policy formulation. Additionally, departments were organised in clusters to align programmes and implementation (Makgetla 2005: 12). Together with interventions to improve skill levels of civil servants and efficiency in service delivery, these initiatives clearly aim to replicate the capable bureaucracies that were characteristic of East Asian developmental states. While these efforts were positively received by cabinet ministers (ibid.), the concurrent centralisation of decision making within the ANC was far more controversial. It caused major discontent among ordinary ANC members and was an important reason why Mbeki lost the party’s presidency to his bitter rival Jacob Zuma in December 2007.

3.2 Problems of implementation?

In a first critical assessment of South Africa’s attempts to become a more developmental state, a number of authors have pointed out stumbling blocks that could derail the project. Most prominently, and in line with the general view of developmental state scholars, they point out limits in the state’s capacity to implement policy, as well as a general lack of coherence in policy.

Capacity problems abound in large parts of the public sector and the resulting failures in service delivery are explicitly acknowledged by the government (The Presidency 2006). They are most visible in the failure of provincial and national departments to spend allocated budgets and in the large number of unfilled positions in the higher management echelons of public administration (Hamlyn 2007). They are however not uniform, neither across government agencies nor across regions. The National Treasury, at the heart of successful macroeconomic stabilisation efforts since 1994, is an oft-cited example of administrative excellence within government. It contrasts starkly with other departments which were not able to stamp their authority on government policy to such an extent – I will come back to this issue in chapter 4.

Nonetheless, the existence of capacity problems is not altogether surprising in light of South Africa's history. Public service delivery was extremely uneven during the apartheid years, and the notorious education policy led to a vast shortage of skilled workers. This shortage is most acutely felt in the public sector, which not only aspires to become more efficient, but also more representative (Southall 2007b: 6). If there is an equity/efficiency trade-off, this might be indicative of a broader dilemma for the ANC: does its democratic tradition and its aim to transform South Africa into a truly democratic society stand at odds with the single-mindedness and coherence of the archetypal developmental state? In more controversial terms, is there a democracy/growth trade-off? Kohli emphasises this point: “[An] element of ‘ruthlessness’ or of coercion in its various forms has also been omnipresent in the most successful cases of rapid industrialization in the contemporary developing world. The normative implication then is to treat with suspicion claims that trade-offs are not necessary and that all good things can readily go together” (Kohli 2004: 422). The broad-based alliance that governs South Africa certainly cannot and does not intend to pursue industrialisation and economic growth as its only policy goals. The racial transformation of the public sector is one example of this, and progressive labour laws are another.

Perhaps more importantly, the structure of South African capital bears little resemblance to that of East Asian countries. It was and continues to be shaped by the mining industry and big business, and therefore has a very different outlook. It is certainly more outward-oriented and there-

fore less inclined to favour domestic industrialisation (Makgetla 2005: 6). While the ANC is aware of the powerful and antagonistic interests that pervade the South African socio-economic landscape, there seem to be different approaches to achieving policy coherence within the party. While the left argues for mass mobilisation of the working class and the poor and a strengthening of the party base to ensure hegemony for these forces (SACP 2006: 29ff), others strike a distinctly different chord. Alec Erwin, the minister of public enterprise and an influential member of Mbeki's cabinet, argues for the mobilisation of "a *multi-class* political force capable of designing and effecting a strong state" (Erwin 2007: n.pag., emphasis added). He asserts that, in the context of a globalising economy that constantly reduces policy space for nations while weakening local capital and the working class, national development can only be fostered by an alliance between these forces under the leadership of a strong state. Thus, there are different visions of the developmental state within the governing alliance, and the concept of development is vague enough to accommodate both those who aim to reduce the costs of doing business by eliminating binding constraints for investors and those who aim to alter the development trajectory of the South African economy by breaking the alliance between state and capital. While both of these camps want higher growth to tackle unemployment and poverty, their visions of how to achieve this goal are radically different.

The leadership struggle within the ANC, which saw the leftist candidate Jacob Zuma's ascent to power, is indicative of the conflicting visions of a developmental state within the ANC. As a result of internal upheaval, Mbeki and other key proponents of the '1996 class project' (a term the SACP uses to describe the neo-liberal turn of the ANC that culminated in the 1996 publication of GEAR) were relieved of their positions by the party base and replaced by a more left-leaning leadership. However, the battle is far from over and differing ideas and interests within the party will likely continue to be reflected in an incoherent policy. In this light, incoherence is better perceived as a result of conflicting class interests, as exposed in the above examples, than simply as a weakness of the state.

In the following case study on industrial policy, I try to illustrate South Africa's attempts to become a developmental state and 'the problems it has encountered along the way'. As I attempted to illustrate in the general

discussion above, these problems are related to issues of capacity and coherence, issues which cannot be fully grasped without considering the peculiar design of South Africa's accumulation regime.

4. Industrial policy in South Africa – A case study

An interventionist industrial policy has undeniably formed the core of all East Asian developmental states. This means that an evolving range of sectors have been targeted over time and vigorously supported through an array of policy measures – from R&D support and subsidised credit to direct state involvement by public companies. South Africa's apartheid regime adhered to a comparable industrial policy when it supported and essentially created industries such as iron and steel, and, later, heavy chemicals. As was the case in East Asia, the ultimate aim of South Africa's policy was to preserve national security. However, while East Asian industrial policies successfully generated jobs and economic growth in the process, South African policy makers' focus on the white population and on economic and, more importantly, military self-sufficiency created different incentives. The resulting interventions were massive and continue to shape the South African economy. Therefore, any account of a South African industrial strategy must first consider the specific historical development of the country's industrial sector and industrial policy.

4.1 Industrial development until 1994 – dominance of the minerals-energy complex

South Africa's economy was built around the mining sector, and many of the structural features which characterise South Africa today can be traced back to the 'mineral revolution' of the 1870s when gold was first discovered in the region. Due to the depth of the mines, the exploitation of minerals was a very capital-intensive undertaking, requiring expensive exploration operations and elaborate and energy-intensive physical and chemical processes. This resulted in an early consolidation of ownership in the industry, while backward linkages fostered growth in coal mining and electricity generation, chemicals (explosives) and a range of other industries (Feinstein 2005: 101ff). The evolution of the South African economy

around the mining sector has inspired Fine and Rustomjee (1996) to coin the term ‘Minerals-Energy Complex’, or MEC. By MEC they mean the mining sector and the tightly integrated sectors built up around it: “Coal, gold, diamond and other mining activities; electricity; non-metallic mineral products; iron and steel basic industries; non-ferrous metals basic industries; and fertilisers, pesticides, synthetic resins, plastics, other chemicals, basic chemicals and petroleum.” (ibid.: 79). They interpret the MEC as a system of accumulation that can explain the structure of South African industrialisation. This system is central, not only due to its input-output linkages, but because of its specific ownership structure and its relation to the financial sector and state. In mining, ownership was highly concentrated, but the mining conglomerates’ economic control also extended to manufacturing and – crucially – the financial sector, leading to oligopolistic or monopolistic structures in many sub-sectors, as well as an extremely high overall ownership concentration.

The South African state reinforced these developments by establishing state-owned corporations such as Eskom (electricity, founded in 1923), Iscor (steel, 1928) and Sasol (petrochemicals, 1950), and by encouraging joint ventures with the private sector. State investment and support was mostly concentrated in capital-intensive sectors linked to the MEC, where skilled and highly paid white workers would find jobs (Black 1991: 159ff). The massive expansion of Sasol’s capacity to produce oil from coal in the late 1970s – when talk of economic sanctions grew louder – was certainly motivated by concerns over energy supply as well. While attempts were made to support manufacturing sectors such as textiles by means of a tariff policy, these measures lacked coherence and proved far less effective and important than support for the MEC (Fine/Rustomjee 1996: 191). The problem, of course, was that the MEC was capital intensive, and this led to a quite paradoxical production structure in a country with an abundant supply of unskilled labour.

4.2 Industrial strategy since 1994 – more of the same?

South Africa’s production structure as a capital intensive biased minerals economy with relatively weak and inward-oriented light manufacturing industries would clearly have an impact on policy choices after 1994. However, an analysis of the development of the South African

economy should also take into account the ANC's broader economic strategy. As described above, macroeconomic stabilisation loomed large in policy makers' minds and certainly took precedence over any sector-specific interventions. An 'inward industrialisation' path, geared towards a growing domestic market, and financed domestically by fiscal expansion and/or redistribution of income, was thus never seriously considered. Quite to the contrary, the ANC took early measures to open the economy through tariff reductions in an attempt to foster the global competitiveness of South African firms. Increasing exports from manufacturing would address both unemployment and the chronic balance of payments problems that plagued the economy.

Within this framework, the ANC was faced with the choice between an industrial policy that supported either "smaller businesses and pre-reform uncompetitive labour-absorbing sectors [or] policies designed to exploit existing comparative advantages and bigger projects" (Hirsch 2005: 122). As a clear and coherent vision is considered vital to industrial policy, it is telling that the actual outcome was more of an "unresolved compromise" (ibid.). Indeed, authors assessing trade and industrial policy in this early phase place emphasis on the liberalisation drive in trade policy. South Africa was a founding member of the WTO in 1995 and implemented a simplified tariff structure and an overall reduction of tariffs. Trade liberalisation was combined with a range of general – i.e. non-sector-specific – supply side measures in order to boost international competitiveness and exports. These included export credit guarantees and support in market, innovation, research and development. However, it appears that firms have not frequently taken advantage of these measures and this has limited their effectiveness (Kaplan 2004: 626).

One notable exception to this pattern is the automotive industry. The Motor Industry Development Programme (MIDP) managed to retain production in South Africa amidst a significant reduction of tariffs, helping producers achieve international competitiveness. Moreover, there are significant linkages to other sectors, due to local sourcing incentives (Roberts 2005: 28). The success of this sector, however, is exceptional and has not been repeated in other sectors where firms place little importance on the Department of Trade and Industry's (DTI) strategies (Kaplan 2004: 627).

At the same time, there has been well-funded support in MEC sectors. The Strategic Industrial Projects programme, implemented by the DTI between 2002 and 2005, provided tax relief for large investment projects which were mainly concentrated in heavy industry (Roberts 2005: 25). The same is true for the lending of the Industrial Development Corporation (IDC), South Africa's main development bank and holding company. It has historically supported industries close to mining and continued this pattern throughout the 1990s (*ibid.*).

Not surprisingly, most assessments attribute limited success to industrial policy. In recent years, South Africa has certainly failed to significantly develop manufacturing capacities outside the MEC and limited pockets such as auto components. At the same time, previously registered trends, such as rising capital intensity and job losses in labour intensive manufacturing sectors, have persisted. A number of case studies find the following recurring pattern in the chemicals and plastics, metal products and other sectors: while upstream industries located in the MEC are well developed and internationally competitive, downstream sectors with linkages to the former – and which are potentially more labour-intensive – are not developed accordingly (Machaka/Roberts 2003; Roberts 2006). In the sectors of both iron and steel and chemicals, South Africa profits from its mineral endowment. Earlier governments built up these scale-intensive industries through state owned companies (IsCOR and Sasol). While each of these was privatised before 1994, they continue to dominate their respective sectors. This dominance results from scale effects but also from continued investment (often with government support) and ongoing technological development. However, the comparative advantage of South Africa's resource endowment is not passed on to downstream producers. Both steel and basic chemicals producers engage in import parity pricing. They charge local customers an import parity price that is just below the one they would have to pay for the imported product. Firms in the metal products and plastics sectors then struggle to become internationally competitive and perform disappointingly in terms of investments and job creation.

I would like to conclude this review of the first ten years of industrial policy with a self-assessment by Alan Hirsch, the former Chief Director of the DTI: "It is probably fair to say that government is haunted by the nagging feeling that we could have and should be doing more. Surely we

know enough to be able to identify some key sectors that can grow faster with effective policies” (Hirsch 2005: 160). This statement must be understood within the context of a gradual shift in emphasis towards a more interventionist policy that targets sectors explicitly and on a broader basis. This policy is most clearly laid out in the National Industrial Policy Framework, as analysed in the next section.

4.3 The National Industrial Policy Framework – a way forward?

The NIPF must be examined within the broader context of AsgiSA, which at the time it was implemented already contained explicit references to this yet-to-be-published document. Just as AsgiSA provided a framework for the overall growth strategy, the NIPF lays out a vision for South Africa’s industrial development and intends to be *the* point of reference for all stakeholders in the process. Most importantly, this includes other government agencies and private business. Through the publication of this document, the DTI seeks to achieve better coordination within government to provide the necessary coherence in industrial policy and to offer the private sector security regarding the direction of policy.

The document begins with a critical appraisal of industrial policy since 1994, admitting that, amongst other shortcomings, “sectoral programmes to restructure the industrial economy [...] were generally not of a sufficient scale to induce the necessary structural change.” (Department of Trade and Industry 2007a: 13). It further states that, in order to “facilitate diversification beyond our current reliance on traditional commodities and non-tradable services” (ibid.: 6) and move towards tradable, labour-absorbing goods and services, South Africa cannot rely on market forces alone but has to implement an interventionist strategy based on an analysis of concrete constraints and opportunities. The DTI thus rejects the ‘one-size-fits-all’ approach of the Washington consensus and considers this the main lesson to be learnt from the successful development trajectory of the newly industrialised East Asian countries, thereby locating itself firmly within the discourse on developmental states.

Furthermore, interventions are to take place on a sectoral level and in cross-cutting issues that concern the whole economy through Key Action Plans (KAPs), and will always be preceded by consultation with business and other stakeholders in a so-called “self-discovery process” (ibid.). The KAPs

comprise detailed benchmarks to evaluate outcomes, name the stakeholders responsible for implementation and put specific timeframes on expected completion. Although the NIPF itself does not intend to pick sectors (its focus lies on defining procedures), a number of priority sectoral groupings with potential are identified. The handful of priority sectors that will eventually be chosen for support every three years should mainly be found within these groupings. These are natural resource-based sectors, medium technology sectors, advanced manufacturing sectors, labour intensive sectors and tradable services (ibid.: 19) – a broad selection by all measures.

The first round of action plans, which is intended for immediate implementation, focuses on the following four lead sectors: capital and transport equipment and metal fabrication; automotives and components; chemicals, plastics fabrication and pharmaceuticals; and forestry, pulp and paper and furniture (Department of Trade and Industry 2007b). In both the metals and plastics sectors, the uncompetitive pricing of inputs is identified as the major constraint, and in both cases a review of tariffs on upstream products is suggested. With regard to steel and aluminium, the KAP also foresees a strengthening of the competition act. The public infrastructure investment programmes, in particular the spending of SOEs, also come under scrutiny, as the DTI intends to commit relevant actors to a higher level of local content in their procurement. Policy in the automotives and components sector is driven by the Motor Industry Development Programme, which expires in 2009. The DTI has committed itself to a continuation of sector support and announced the publication of a replacement programme that intends to help firms double production by 2020. Finally, the labour intensive forestry sector could provide jobs in poor rural communities. Technical and financial support should enable small growers to participate in the growth of the industry.

The cross-cutting issues that are to be tackled immediately include the improvement of the industrial financing system, the leveraging of public procurement, the reduction of intermediate input costs, and the improvement of research and development support, infrastructure and skills development.

4.4 A first – tentative – evaluation

The public reception of the NIPF was decidedly mixed. While it drew applause from some quarters, it was met with scepticism and severe criticism in others. It is certainly too early to make a definite statement about the policy; however, a review of recent developments and an interpretation of the policy's aims within the context of South Africa's growth trajectory permit a tentative assessment.

The publication of the NIPF has definitely put industrial policy back in the spotlight. First steps are being taken toward implementation and a comprehensive review of tariff protection for upstream industries is already under way. In timely coincidence, the Competition Tribunal has fined Arcelor Mittal Steel, South Africa's dominant steel producer, 700 million Rand for excessive pricing. The DTI also gave first broad indications of how support for the automotive industry will look when the original MIDP expires. The revised programme will be published in August 2008, but support has been pledged until 2020.

The MIDP and its successor programme can also serve to illustrate one of the major concerns – that of DTI capacity, or lack thereof. The review of the programme started in 2005, but publication of its results and the revised programme have been repeatedly postponed, much to the dismay of car producers and critics who have urged the government to provide clarity. Many interpret this as a sign that the DTI still faces severe capacity constraints. This is a long-standing problem to which the DTI itself cautiously admits: “[C]apacity to formulate and implement high-quality industrial policy interventions has been uneven across government departments” (The Department of Trade and Industry 2007a: 28).

In addition to in-house capacity, the implementation of an industrial strategy requires close coordination across government agencies; in other words, the capacity of a nodal agency to drive policy. The sectoral and cross-cutting Key Action Plans invariably involve a number of different departments, agencies or SOEs that should play their part in implementation. Whether the DTI has the clout to be this agency in South Africa remains to be seen. It is an open secret that the National Treasury is less than convinced of the merits of an interventionist industrial policy. Its response to the publication of the NIPF has been lukewarm, and in his medium term budget policy speech before parliament in November finance minister Trevor

Manuel told parliament that, in order to diversify its exports, South Africa would have “to ensure that competition is fostered through tariff simplification and reform.” (Manuel 2007: 6) The corresponding policy statement contains an explicit critique of high levels of protectionism in the auto and textiles industries without even mentioning the NIPF (The Treasury 2007: 22). If coherence is one of the pillars of success of East Asian industrial policy, South Africa will in all likelihood fall short of meeting this criterion. For now, the Treasury continues to subscribe to an economic policy vision that views sectoral targeting and tariffs with suspicion. A further indiscriminate liberalisation of the trade regime would, however, benefit sectors with an existing comparative advantage, i.e. those close to South Africa’s resource endowment, while making diversification as envisioned by the DTI even more difficult.

A similar argument could be made with regard to macroeconomic policy. The DTI is not alone in its call to alter monetary policy strategy in order to provide South African exporters with a more competitive exchange rate. However, the independent Reserve Bank’s inflation targeting policy – which has caused high interest rates and an overvalued currency – is not under review. And while state expenditure has indeed increased over the last few years, the Treasury remains cautious in its policy stance, budgeting for a surplus for the period from 2008 to 2010. So far there is no indication that industrial policy as laid out in the NIPF will also govern the decision making of these key economic policy institutions. This implies that a more conservative interpretation of the developmental state continues to hold sway in South Africa.

The recent changing of the guard in the ANC could alter the balance of forces in government over time. In light of some of the policies the DTI promotes, this is probably a prerequisite for success. The first sector strategies target downstream industries such as plastics and they will inevitably have to tackle the monopoly power of upstream suppliers. The announced reduction of input tariffs will not suffice in this regard, and this might also be true for the strengthening of the Competition Act. Chang argues that a purely legalistic approach to competition policy is unsuitable because it is a long and costly process (Arcelor Mittal will of course appeal its fine in the Competition Appeal Court), which moreover does not achieve what South Africa needs most from its conglomerates: increased domestic investment.

He advises a more hands-on approach, controlling outward investment and striking deals to increase domestic engagement (Chang 1998: 68f). This brings us back to the structural features of South African capital, which differs markedly from its counterparts in other aspiring developmental states. “Where the developmental states of Asia faced national capital groups that saw industrial growth as their main road to profit, key sectors of South African capital saw their future in mineral investments abroad.” (Makgetla 2005: 6). So far, the interests of mining and financial capital have been well served by economic policy – the immediate opening of capital markets in 1995 and the conservative monetary policy regime are obvious examples.

If the DTI is to achieve its objectives of industrial diversification and higher growth in tradable goods sectors, then macroeconomic policies will have to change as well – notably in the form of a more competitive exchange rate. This further implies a change in the financial system, gearing it to the needs of industry rather than those of international and domestic financial investors. The NIPF only tentatively addresses these issues and they indeed sound rather ambitious. However, a changing of the growth trajectory of the South African economy will always be an ambitious project. A different policy outlook by the new ANC leadership might lead to bolder proposals and a more vigorous implementation in the future.

5. Conclusion

The aim to transform South Africa into a developmental state is shared by all constituencies within the ANC. This goal therefore serves as a rallying point upon which all its members can agree. However, similar to the strategic concept of the National Democratic Revolution, its interpretation is fiercely contested. While some merely consider the developmental state a competent state that can intervene in targeted areas to reduce the cost of doing business in South Africa, the left subscribes to a different interpretation, based on which a progressive developmental state would have to alter the capital-intensive growth trajectory of the South African economy and therefore clash with the entrenched interests of capital.

This case study on industrial policy has reaffirmed that there are indeed competing visions of the South African developmental state. While the

National Industrial Policy Strategy sets itself the goal of diversifying the South African economy beyond its traditional reliance on commodities, this diversification will not be possible without a disruption of the dominance of upstream monopolies and a fundamental alteration of the macro-economic framework. At the moment, the DTI does not have the clout to implement such measures. However, the recent change in ANC leadership could improve its chances to do so in the future.

Finally, my case study also shows that, while concerns about the state's capabilities and the coherence of policy are justified, they cannot simply be interpreted as administrative weaknesses of the state. They are rather a result of conflicting class interests, reflected in the governing alliance of the ANC and the unions and even within government departments, and these conflicting interests shape its policies. The more fundamental issue at stake then is which groups can assert their interests and determine what kind of a developmental state South Africa eventually wants to be.

References

- African National Congress (2007): Building a National Democratic Society – Strategy and Tactics of the ANC. Revised Draft (August). <http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/2007/conference/tactics.html>, 4.1.2008.
- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice (2001): *The Rise of 'The Rest'. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press.
- Ballard, Richard/Habib, Adam/Valodia, Imraan (2006): Social movements in South Africa: promoting crisis or creating stability? In: Padayachee, Vishnu (ed.): *The development decade? Economic and social change in South Africa, 1994-2004*. Cape Town: HSRC Press, 397-412.
- Black, Anthony (1991): Manufacturing Development and the economic crisis: a reversion to primary production? In: Gelb, Stephen (ed.): *South Africa's Economic Crisis*. Cape Town: David Philip, 156-174.
- Chang, Ha-Joon (1998): Evaluating the current industrial policy of South Africa. In: *Transformation* 36, 51-72.
- Chang, Ha-Joon (2006): *The East Asian Development Experience. The Miracle, the Crisis and the Future*. London: Zed Books.
- Cho, Hee-Yeon/Kim, Eun Mee (1998): State Autonomy and Its Social Conditions for Economic Development in South Korea and Taiwan. In: Kim, Eun Mee (ed.): *The Four Asian Tigers*. London: Academic Press, 125-158.

- Daniel, John/Southall, Roger/Lutchman, Jessica (2005): Introduction: President Mbeki's second term: Opening the golden door? In: Daniel, John/Southall, Roger/Lutchman, Jessica (eds.): *State of the Nation. South Africa 2004-2005*. Cape Town: HSRC Press, xix-xlii.
- Department of Finance (1996): *Growth, Employment and Redistribution – A Macroeconomic Strategy*. Pretoria: Department of Finance.
- Department of Trade and Industry (2007a): *National Industrial Policy Framework*. Pretoria: the dti.
- Department of Trade and Industry (2007b): *Industrial Policy Action Plan*. Pretoria: the dti.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Erwin, Alec (2007): An effective developmental state needs a strong Alliance. In: *Umrabulo* 30 (3), <http://www.anc.org.za/show.php?doc=../ancdocs/pubs/umrabulo/umrabulo30/art1.html>, 6.5.2007.
- Feinstein, Charles (2005): *An Economic History of South Africa. Conquest, Discrimination and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fine, Ben/Rustomjee, Zavareh (1996): *The Political Economy of South Africa*. London: Hurst & Company.
- Fine, Ben (2006): The Developmental State and the Political Economy of Development. In: Fine, Ben/Jomo, Kwame Sundaram (eds.): *The New Development Economics*. London: Zed Books, 101-122.
- Gelb, Stephen (2005): An overview of the South African economy. In: *State of the Nation. South Africa 2004-2005*. Cape Town: HSRC Press, 367-400.
- Hamlyn, Michael (2007): Manuel: State underspends by R5,3bn. In: *Mail&Guardian*, 6.9.2007.
- Hirsch, Alan (2005): *Season of Hope – Economic Reform under Mandela and Mbeki*. Scottsville: University of KwaZulu Natal Press.
- Holliday, Ian (2005): East Asian social policy in the wake of the financial crisis: farewell to productivism? In: *Policy and Politics* 33 (1), 145-162.
- Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaplan, David (2004): Manufacturing in South Africa over the last decade: a review of industrial performance and policy. In: *Development Southern Africa* 21 (4), 623-644.
- Kohli, Atul (2004): *State-directed development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York: Cambridge University Press.
- Machaka, Johannes/Roberts, Simon (2003): The DTT's new 'Integrated Manufacturing Strategy'? Comparative Industrial Performance, Linkages and Technology. In: *South African Journal of Economics* 71 (4), 679-704.
- Makgetla, Neva (2005): A developmental state for South Africa? Discussion paper for Cosatu's 2005 Central Committee. <http://www.cosatu.org.za/cc2005/Developmental.pdf>, 12.4.2007.

- Manuel, Trevor (2007): Medium Term Budget Policy Statement. Speech by Minister of Finance. <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2007/mtbps/speech.pdf>, 14.1.2008.
- Roberts, Simon (2005): Industrial Development and industrial policy in South Africa – a ten year review. Paper presented at the ‘South African Economic Policy under Democracy’-Conference at Stellenbosch University, 27.-28.October 2005.
- Roberts, Simon (2006): Encouraging Downstream Value-Added and Labour-Intensive Growth? The Case of the Metal Products Sector. In: Roberts, Simon (ed.): Sustainable Manufacturing? The Case of South Africa and Ekurhuleni. Cape Town: Juta, 159-181.
- Rodrik, Dani (2007): One Economics, Many Recipes. Princeton: Princeton University Press.
- SACP – South African Communist Party (2006): Class Struggles and the post-1994 state in South Africa. In: Bua Komanisi! 5 (1), 18-31.
- Southall, Roger (2007a): The ANC, black economic empowerment and state-owned enterprises: a recycling of history? In: Buhlungu, Sakhela/Daniel, John/Southall, Roger/Lutchman, Jessica (eds.): State of the Nation South Africa 2007. Cape Town: HSRC Press, 201-225.
- Southall, Roger (2007b): Introduction: The ANC state, more dysfunctional than developmental? In: Buhlungu, Sakhela/Daniel, John/Southall, Roger/Lutchman, Jessica (eds.): State of the Nation South Africa 2007. Cape Town: HSRC Press, 1-24.
- The Presidency (2006): Accelerated and Shared Growth Initiative – South Africa. <http://www.info.gov.za/asgisa/asgisadoc.pdf>, 4.1.2008.
- The Treasury (2007): Medium Term Budget Policy Statement. Pretoria: National Treasury.
- Wade, Robert (1990): Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press.

Abstracts

The recent shift in South African economic policy towards a more interventionist regime has sparked new academic interest in the concept of the developmental state within the South African context. This paper aims to shed light on whether the South African state has the capacity to be developmental, while at the same time broadening the academic debate by tackling conceptual issues. The theoretical ambiguity of the notion of the developmental state leaves ample room for interpretation. Critical omissions are an explicit class analysis and a consideration of the specific system of accumulation in place. In a political context, this ambiguity can be exploited by

competing factions, as evidenced in the ongoing internal conflict in South Africa's ruling party. In other words, 'developmental state' means different things to different people and these contrasting interpretations have played a significant role in South African party politics. In order to understand these debates, we must look at the underlying class interests and the accumulation regime that has shaped them. An analysis of South African industrial policy will show that conflicting interests and the resulting competing visions of the developmental state have led to an incoherent policy and lie at the heart of capacity and coherence problems that impede the South African developmental state.

Die interventionistischere Wirtschaftspolitik der südafrikanischen Regierung in den letzten Jahren hat zu einer Diskussion des Entwicklungsstaats-Konzeptes im südafrikanischen Kontext geführt. Anhand einer Analyse der Industriepolitik geht dieser Beitrag nicht nur der oft gestellten Frage nach der Kapazität des südafrikanischen Staates, ein Entwicklungsstaat zu sein, nach, sondern versucht auch, konzeptionelle Unklarheiten aufzuzeigen. Die mangelnde Eindeutigkeit des Konzepts ist auf die Nicht-Berücksichtigung des Akkumulationsregimes und der Klassenverhältnisse zurückzuführen. Im politischen Kontext wird diese Ambiguität von konkurrierenden Gruppen ausgenützt – so existieren im Rahmen des gegenwärtigen Richtungsstreits innerhalb der Regierungspartei sehr unterschiedliche Vorstellungen vom „südafrikanischen Entwicklungsstaat“. Am Beispiel der Industriepolitik zeigt sich, wie die Interessen verschiedener Einflussgruppen zu teils widersprüchlichen, in jedem Fall heterogenen Maßnahmen führen. Diese widersprüchlichen Interessen sind damit zentrale Ursache der Inkohärenzen und der Kapazitätsprobleme, mit denen der südafrikanische Entwicklungsstaat zu kämpfen hat.

Oliver Schwank
Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Augasse 2-6
A-1090 Wien
oliver.schwank@wu-wien.ac.at

BERNHARD LEUBOLT, ANNE TITTOR

**Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika:
Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich**

In diesem Beitrag setzen wir uns mit Sozialstaatlichkeit in der Semi-Peripherie auseinander. In Anlehnung an Immanuel Wallerstein (1979: 48ff) definieren sich semi-periphere Staaten als Bindeglieder zwischen den kapitalistischen Zentren und den Peripherien. Sie produzieren teilweise Industriegüter für den Binnenmarkt und schwächere Nachbarländer, exportieren jedoch trotzdem Primärgüter an Industrieländer und bleiben im Vergleich zu letzteren in einer peripheren Stellung. Die beiden analysierten Länder – Brasilien und Argentinien – können diesbezüglich als nahezu prototypische Länder für diese Art der Entwicklung angesehen werden (vgl. Novy 2001b; Boris/Tittor 2006; Schmalz 2007). Geprägt von „struktureller Heterogenität“ (vgl. dazu die Ausführungen von Joachim Becker in dieser Ausgabe) und starken Primärgütersektoren, nehmen sie regional in Lateinamerika wichtige Positionen ein. In diesem Beitrag werden wir uns jedoch nicht mit der Entwicklung von (semi-)peripherer Staatlichkeit Lateinamerikas im allgemeinen Sinne auseinandersetzen (vgl. dazu Boris 2001), sondern semi-periphere Sozialstaatlichkeit fokussieren. Darunter verstehen wir die Entwicklung von Sozialpolitik, eingebettet in die politische Ökonomie semi-peripherer Nationen. Bezugnehmend auf den gramscianischen erweiterten Staatsbegriff (vgl. Becker in dieser Ausgabe), definieren wir Sozialstaatlichkeit als staatliche Interventionen, die in Produktion und Reproduktion eingreifen und die materiellen Lebensverhältnisse verbessern. Dazu zählen neben der Regulierung der Arbeitsbeziehungen, insbesondere des Arbeitsschutzes, den Aufbau von (Ver-)Sicherheitssystemen sowie die Bereitstellung von Gesundheitsversorgung, Bildungseinrichtungen etc. auch beispielsweise die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und Heizmaterial sowie Agrarreformen. Grundsätzlich unterscheiden wir dabei

universalistische Tendenzen, wo die gesamte Bevölkerung vom Sozialstaat profitieren soll und somit soziale Rechte geschaffen werden (vgl. Esping-Andersen 1990), von philanthropischen, assistenzialistischen und klientelistischen Tendenzen, wo die Gewährung von sozialen Leistungen in Form von „Almosen“ stattfindet. Daher entsteht hierbei ein Abhängigkeitsverhältnis der Bedürftigen von ihren „GönnerInnen“. In leicht abgeschwächter Form kann diese Abhängigkeit auch bei aktuellen Tendenzen zur „Treffsicherheit“ bzw. „Fokalisierung“ von Sozialpolitik auftreten (vgl. Mkandawire 2005).

In staatstheoretischer Hinsicht beziehen wir uns besonders auf Antonio Gramscis Konzept der „passiven Revolution“ (Sassoon 1982) zum Verständnis der „strategischen Selektivität“ staatlicher (Sozial-)Politik (vgl. dazu Becker in dieser Ausgabe). Staatliches Eingreifen „von oben“ verhindert demnach revolutionäre Bewegungen „von unten“. Die „gefährlichen“ Gruppen werden in das Staatsprojekt integriert, es kommt dabei zwar zu Veränderungen im Block an der Macht, aber in Form einer konservativen Modernisierung und nicht in Form revolutionärer Transformation. Sozialpolitik zielt in diesem Sinne nicht primär auf den Abbau sozialer Ungleichheit ab, sondern sie trägt in erster Linie zur punktuellen Verbesserung der Lebensverhältnisse politisch besonders artikulatio[n]sfähiger Gruppen bei, die z.B. durch strategisch wichtige Positionen, durch Streiks oder alternative gesellschaftliche Vorstellungen dem Block an der Macht „gefährlich“ werden könnten.

Im Folgenden betrachten wir die Entwicklung von Sozialstaatlichkeit in Argentinien und Brasilien in Anlehnung an die von Dieter Boris (2001) entwickelte Periodisierung – also in (1) Entstehungsphase und anschließende Export-Orientierung (bis 1930), (2) binnenmarkt-orientierte Phase der Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI: 1930 bis 1980er Jahre), (3) neoliberale Phase (1980er Jahre bis 2002) und (4) aktuelle polit-ökonomische Brüche und Kontinuitäten – und arbeiten dabei das Zusammenspiel von sozialen Auseinandersetzungen und Sozialstaatlichkeit heraus.

1. Argentinien

1.1 Relativer Wohlstand um die Jahrhundertwende

Argentinien war mit dem Export von Wolle, Weizen und Fleisch frühzeitig und intensiv in den Weltmarkt eingebunden. Dadurch entwickelten sich früher als in anderen lateinamerikanischen Ländern Lohnarbeitsverhältnisse. Im Gegensatz zu den Nachbarländern lebten um die Jahrhundertwende nur noch in wenigen Gebieten indigene Bevölkerungsgruppen, da die meisten Indígenas in den Feldzügen zwischen 1810 und 1879 gezielt getötet wurden. Zwischen 1856 und 1932 immigrierten um die 6,4 Millionen Menschen, vor allem aus Europa, in das prosperierende und relativ reiche Argentinien, das schon Anfang des 20. Jahrhunderts eine ausgebaute Infrastruktur besaß (Halperin Donghi 1996: 19). Vor 1930 gab es – abgesehen von Bildungspolitik – keine sozialpolitischen Maßnahmen, da es auch noch keinen politischen Akteur gab, der sie einforderte.

1.2 Bewegte Zeit der Importsubstitution: Aufbau sozialstaatlicher Strukturen während des Peronismus – Dekade der Instabilität und Militärdiktatur

Mit der Weltwirtschaftskrise 1929/30 brachen die Exporte ein, das Importvermögen verringerte sich, worauf der Staat zunächst mit einer drastischen Reduzierung der Staatsausgaben reagierte (Sommavilla 1996: 52ff). Argentinien sank in eine tiefe Rezession, die Arbeitslosigkeit und die Auseinandersetzungen um die politische Macht nahmen stark zu. Die Militärdiktaturen der 1930er Jahre setzten nicht mehr nur auf den Export agrarischer Produkte, sondern versuchten den inländischen Markt auszubauen und eine Nationalisierung zahlreicher Firmen, z.B. der Erdölfirma YPF und des Transportsystems (vor allem der Eisenbahn), voranzutreiben. In den Jahren nach der Wirtschaftskrise zeichnete sich ein bedeutender sozialstruktureller Wandel ab, allein zwischen 1935 und 1945 verdoppelte sich die lohnabhängige Bevölkerung (Lindenboim 1978, zit. nach Rapoport 2003: 271) und es bildeten sich zahlreiche Industrien heraus.

Dieser Wandel der Sozialstruktur machte das Aufkommen des Peronismus als starke politische Kraft mit sozialreformerischen, populistischen und semi-faschistischen Tendenzen, die vor allem in der ArbeiterInnenklasse und bei den Armen verwurzelt war, erst möglich. Die Gewerkschaftsbewe-

gung wurde „peronisiert“, d.h. alle konformen Gewerkschaften wurden vereint und gestärkt. Die keinesfalls unbedeutenden kommunistischen und anarchistischen Gewerkschaften wurden verboten (Boris/Hiedl 1978). Die herrschende Klasse Argentiniens empfand den Peronismus, der alle freien Wahlen bis 1976 eindeutig gewann und in der Lage war, hunderttausende Menschen zu mobilisieren, einerseits als gewaltige Bedrohung, andererseits aber auch als einzigen Akteur, der fähig war, die Forderungen der Massen in geordnete Bahnen zu lenken und die Streiks der Gewerkschaften autoritär zu unterbinden – und damit als wichtigen Bündnispartner. In dieser Phase stiegen die Reallöhne und v.a. die Sozialausgaben stark an, was durch das massive Wirtschaftswachstum, die staatliche Förderung des Binnenmarkts, die Erhöhung der Exportzölle und Maßnahmen wie die Verstaatlichung der Zentralbank möglich wurde.

Der Amsantritt von Juan Domingo Perón – zunächst als Arbeitsminister 1943, dann ab 1945 als Präsident – markiert die Einführung von sozialpolitischen Maßnahmen und Sicherungssystemen, die deutlich weiter gingen als in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern. 1944 wurden die Arbeitsbedingungen der LandarbeiterInnen erheblich zu Lasten der (land-)besitzenden Klassen verbessert (Rapoport 2003: 411). Es wurden Mindestlöhne in der Heimarbeit und der Nahrungsmittelindustrie eingeführt, wodurch die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen, die immerhin 45 Prozent der IndustriearbeiterInnenschaft stellten, in diesen Sektoren von 40 Prozent auf 20 Prozent abgesenkt werden konnte. In der Textilindustrie wurde Gleichbezahlung von Frauen und Männern angeordnet (Bauer 1990: 50). Krankenkassen und Rentenversicherung wurden stark ausgebaut und ein soziales Wohnungsbauprogramm aufgelegt, die Zahl der Krankenhausbetten wurde verdoppelt und die Zugangschancen zu Schulen erheblich erweitert (Rapoport 2003: 373ff).

Durch diese realen Verbesserungen und die identitätsstiftende Mobilisierung v.a. der armen Bevölkerung erklärt sich die große Zustimmung zur peronistischen Politik, die noch über Jahrzehnte Argentinien prägen sollte. Was in dieser Zeit eingeführt wurde, steckte den Rahmen der Forderungen der argentinischen Gewerkschaftsbewegung und ihre Artikulationsformen für viele Jahre ab und setzte den Rahmen für Wirtschafts- und Sozialpolitik: staatlicher Autoritarismus kombiniert mit expansiver Sozialpolitik.

In der Dekade der Instabilität (1955–66), die auf den Sturz des Peronismus folgte, verringerten sich die Löhne und die Gelder für Gesundheit, Bildung und Wohnungsbau wurden gekürzt. Die relative Stärke des sozialen Protests gegen die Diktatur von General Onganía (1966–70), die allgemeine Zuspitzung sozialer Konflikte und die häufigen Streiks sorgten dafür, Sozialkürzungen trotz wirtschaftlicher Instabilität zu verhindern. So wurde beispielsweise 1970 eine weitgehende Krankenversicherungspflicht für die abhängig Beschäftigten eingeführt.

Gestützt durch die massive Repression – 30.000 Menschen sind verschwunden – aber auch durch die Kollaboration der Gewerkschaften, konnte die letzte argentinische Militärdiktatur (1976–1983) eine Umverteilungspolitik zu Ungunsten der ArbeitnehmerInnenschaft durchführen. Allein im Jahr 1976 fielen die Reallöhne um 37 Prozent und der Anteil der Lohnarbeitenden am Nationaleinkommen sank bis 1983 auf 27 Prozent – 1955 hatte er noch 50 Prozent betragen. Aufgrund des verlorenen Malvinas-Krieges, ökonomischer Stagnation, dem Anwachsen des Protests von Menschenrechtsbewegungen, insbesondere der *Madres de la Plaza de Mayo*, und von politischen Streiks dankten die Militärs schließlich ab und der Präsidentschaftskandidat der oppositionellen UCR, Ricardo Alfonsín, gewann die Wahlen 1983. Die ökonomischen Probleme Argentiniens vertieften sich aufgrund der Verschuldungspolitik der Militärdiktatur, des Zerfalls des Bretton-Woods- Systems und der Schuldenkrise zunehmend. Die Inflation wuchs und erreichte 1989 mit knapp 5.000 Prozent den absoluten Höchststand (INDEC und BCRA nach Rapoport 2003: 927).

Die Budgetdefizite, die durch die Verschuldungspolitik der 1980er Jahre verschärft wurden, wurden als (zusätzliches) Argument verwendet, um Sozialversicherungen massiv unterzufinanzieren und somit die Qualität der sozialen Dienstleistungen weiter zu senken und viele Arbeitsschutzgesetze zu unterlaufen (Cortés 2007: 5). Die deutliche Expansion der Sozialpolitik fällt lediglich in die kurze Phase des ersten Peronismus, und dabei insbesondere in die Jahre 1945–1950. Mit den ständigen wirtschaftlichen Krisensituationen wurden stets Einschnitte ins Sozialsystem gerechtfertigt. Im internationalen Vergleich sind Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitsproduktivität und Exportanteile in Argentinien während der Phase der Importsubstituierenden Industrialisierung weniger stark gestiegen als im lateinamerika-

nischen und weltweiten Durchschnitt – was allerdings nicht zuletzt an den jeweils hohen Werten vor 1930 liegt (López 2004: 352ff).

1.3 Sozialabbau und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse in den 1990er Jahren

Nach dem Wahlsieg 1989 vollzog die neu gewählte Regierung des Peronisten Carlos Menem (1989–99) entgegen ihren Wahlversprechen einen politischen Kurswechsel hin zu neoliberaler Wirtschaftspolitik. Die erfolgreiche Inflationsbekämpfung führte 1989 zu einem (vorübergehenden) Rückgang der Armut und zur Erholung der Wirtschaft, was Menem anfänglich breiten Zuspruch – von Unternehmensverbänden, den Mittelklassen sowie ärmeren Bevölkerungsgruppen – brachte. Aufgrund von Subventionskürzungen, hohen Zinsen für mittlere und kleine Unternehmen und der fehlenden Konkurrenzfähigkeit mit den Weltmarktprodukten, die zollfrei nach Argentinien importiert wurden, kam es jedoch in den 1990er Jahren im privaten Sektor zu über 24.000 Betriebsschließungen, die ca. 600.000 Arbeitsplätze kosteten (Magnani 2003: 37). Durch Privatisierungen gingen im öffentlichen Sektor weitere 600.000 Arbeitsplätze verloren. Auf dem Land stellte sich ein Konzentrationsprozess des Bodens ein: Zwischen 1992 und 1999 reduzierte sich die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe um 32 Prozent. Neben den fallenden Preisen waren das wesentliche Problem der landwirtschaftlichen Betriebe vor allem die fehlenden Kredite und die Herausbildung einer Agroindustrie, die von fünf Großunternehmen dominiert wurde (Svampa 2005: 116).

Im Gegensatz zu anderen Ländern (z.B. Mexiko und Bolivien) waren die starken Einschnitte ins Arbeitsrecht und die umfassenden Privatisierungen aber von vergleichsweise wenigen flankierenden Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik begleitet. Der Anteil der Sozialausgaben am BIP war 1991–1994 niedriger als in den 1980er Jahren und wurde 1996 trotz Wirtschaftswachstum gekürzt. Diese Kürzungen waren nicht zuletzt dadurch möglich, weil Teile der Sozialausgaben, v.a. im Gesundheits- und Bildungsbereich, auf die Provinzen und Gemeinden verlagert wurden. Allerdings gingen die Dezentralisierungsmaßnahmen nicht mit einer Überantwortung der entsprechenden Finanzmittel einher, so dass die Provinzen in Finanznot kamen (Cortés 2007: 6ff). 1995 wurde das Einheben von Studiengebühren gesetzlich ermöglicht. Auch im Gesundheitsbereich durften die mittlerweile

von den Gemeinden verwalteten öffentlichen Kliniken von allen nicht als arm eingestuften Bevölkerungsgruppen Gebühren verlangen.

1993 wurde das Rentensystem teilprivatisiert und die Anwartschaftskriterien wurden verschärft (30 Mindestbeitragsjahre), was für Frauen, informell Beschäftigte und (vorübergehend) Arbeitslose Nachteile bringt (Sottoli 2002: 139ff). Per Verordnung erwirkte Menem 1993 zudem eine Reform der Krankenversicherung, die im Wesentlichen die Sozialwerke in Konkurrenz setzte.

Obwohl die staatlichen Gesamtausgaben für assistenzialistische Politik gering waren, wurden in den Provinzen, insbesondere in Buenos Aires, von den peronistischen Stadtregierungen zahlreiche zielgerichtete, aber untereinander wenig koordinierte Programme (für Jugendliche, Mütter mit jungen Kindern, behinderte Menschen etc.) eingeführt (Acuña et al. 2002: 22ff). Dabei vollzog sich ein Wandel in der Art und Weise Sozialpolitik zu konzeptionalisieren, der seinen Hintergrund in neoliberalen Denken hatte: „Die Teilung der politischen Arbeit durch die Professionalisierung der Funktionen, die administrative Dezentralisierung und die Fokalisierung der Sozialpolitik“ (Svampa 2005: 184, Übers. A.T.). All diese Programme blieben jedoch weit hinter den realen Notwendigkeiten zurück. Zunehmend sind auch NGOs, die zum Zweck der Armutsbekämpfung eingerichtet wurden, in den Armenvierteln anzutreffen. Sie werden von internationalen Organisationen, vor allem der Weltbank, finanziert (Luna 1996: 178ff). Begleitet von einer Rhetorik von *empowerment* und Verbesserung der Partizipationschancen ist die zielgerichtete Armenhilfe jedoch in erster Linie darauf ausgerichtet, die Partizipationsmöglichkeiten der Individuen am Markt zu stärken. Dies hat häufig den Effekt, die klientelistischen Bindungen und die Loyalität bzw. Abhängigkeit von lokalen Autoritäten zu stärken und damit die Mobilisierungskraft der Armen zu schwächen und politische Apathie zu fördern (Wolff 2005: 64).

Langfristig hat die neoliberale Politik die Gesellschaftsstruktur maßgeblich verändert und die Ungleichheit wuchs so schnell wie in wenigen Beispielen der weltweiten Wirtschaftsgeschichte: Der Gini-Index stieg von 0,385 (1980) über 0,451 (1991) auf 0,472 (1997). Im Mai 2002 erreichte er den Spitzenwert von 0,534 (Minujin/Anguita 2004: 107). Von 1975 bis 2002 hat sich die Zahl der Arbeitslosen verneunfacht und ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung ist von 3,5 Prozent auf 21,5 Prozent gestiegen.

Während sich die Anzahl der formell abhängig Beschäftigten kaum verändert hat, findet nahezu die gesamte (absolute) Zunahme der Arbeitsplätze im informellen Sektor statt. Machten diese 1975 ca. 20 Prozent der abhängig Beschäftigten aus, sind es 2002 32 Prozent. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist von 37 Prozent im Jahr 1975 auf 22 Prozent (2004) gefallen (Palomino 2005: 5). In Argentinien, wo die soziale Ungleichheit im lateinamerikanischen Vergleich ziemlich niedrig war, was mit der spezifischen Sozialstruktur (Fehlen einer Bauernschaft, überwältigendes Übergewicht der städtischen Bevölkerung, starke Entwicklung der Mittelklassen, Entfaltung der Gewerkschaften im ganzen Land) im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Ländern zu verstehen ist (Laclau 1979: 167f), wurde sie ab den 1980er Jahren, aber vor allem in den 1990er Jahren vertieft. Große Teile der Mittelschicht stiegen in die Armut ab, die Zahl der Menschen, die in Armenvierteln am Rande von Buenos Aires lebte, vervielfachte sich und auch auf dem Land hielt Armut vermehrt Einzug.

Das erklärte Ziel Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum, mit dem die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und die drastischen Einschnitte gerechtfertigt wurden, konnte also keinesfalls erreicht werden. Das Wirtschaftswachstum erreichte zwar punktuell hohe Werte (wie 1991/92: 12%, 1993/94: 6 %), fiel aber schon 1995 wieder auf -2 Prozent. Nach einem Zwischenhoch 1996/97 von 7 Prozent schlitterte Argentinien 1998 in die Rezession. Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse, Lohnverfall, drastische Verschärfung der sozialen Ungleichheit und die Erosion der Sozialsysteme gingen damit einher. Das Festhalten an der Dollarparität führte schließlich in eine tiefe Finanz- und Wirtschaftskrise. (Becker/Jäger 2005: 102; Boris/Tittor 2006: 39ff). Das BSP fiel bis 2002 um mehr als 20 Prozent, 2001 musste die Peso-Dollar-Koppelung aufgehoben werden, der Peso wurde um 2/3 abgewertet. Der Anteil der Armen stieg auf über 55 Prozent, das Elend erreichte in Argentinien bisher unbekannte Ausmaße. Aus der Währungs-, Finanz- und Wirtschaftskrise wurde eine politische Krise, in deren Rahmen vier Präsidenten binnen eines Monats zurücktreten mussten. Das öffentliche Leben kam zum Stillstand, Proteste, Stadtteilversammlungen, Straßensperren, Plünderungen von Supermärkten und eine Welle gesellschaftlicher Solidarisierung kennzeichneten die Phase von Oktober 2001 bis mindestens Mitte 2002.

1.4 Einbindung des Protests nach der Krise 2001 durch Wirtschaftsaufschwung, Sozialpläne und veränderten Diskurs

Der Protest ebte im Laufe des Jahres 2002 ab, die gesellschaftliche Solidarisierung ging zurück. Der Interimspräsident Eduardo Alberto Duhalde und ab 2003 vor allem Néstor Kirchner verschafften sich überraschend große Popularität (bei Kirchner stets 60–70 %). Das liegt zunächst einmal daran, dass unter ihren Regierungen (bürgerliches) Recht und Ordnung wiederhergestellt wurde und wirtschaftliche Wachstumsraten von um die 8 Prozent p.a. erzielt wurden. Deshalb wird Kirchner in Wirtschafts- und Unternehmerkreisen hoch gelobt, obwohl er beispielsweise Maßnahmen wie Preisfestsetzungen für Strom, Wasser und manche Grundnahrungsmittel einführte: klassisch peronistische Maßnahmen – nach liberalen Vorstellungen eigentlich ein Tabu.

In den Jahren 2004 bis 2007 wurde eine ganze Reihe von (nominal) hohen Tarifabschlüssen um die 20 Prozent im formellen Sektor erzielt. Es kam jedoch zu zahlreichen Arbeitskonflikten nicht-gewerkschaftlich verteilter Belegschaften, auf die mit harter staatlicher Repression geantwortet wurde (Schulten 2006). Die offiziellen Armutsraten sind von 54,3 Prozent im Oktober 2002 auf 23,4 Prozent (1. Hälfte 2007) deutlich gesunken, ebenso wie die Arbeitslosigkeit von 18,3 Prozent im Oktober 2001 auf 9,5 Prozent (2. Hälfte 2006) gefallen ist (INDEC 2008). Es zeigen sich leichte Lohngewinne, allerdings wurde erst vor kurzem das Reallohniveau von Mitte der 1990er Jahre erreicht.

Der *Piquetero*-Bewegung (Erwerbslosenbewegung), die stets Lebensmittelpakete und soziale Unterstützung in Form von *Planes Trabajar* (wörtl. Arbeitspläne) gefordert hatten, gelang es ab 1999 10 Prozent dieser Sozialprogramme selbst zu verwalten (wenn sie sich als NGOs registrieren ließen) (Boris/Tittor 2005). Die restlichen Gelder wurden weiterhin über die nach wie vor auf lokaler Ebene extrem wichtigen und durch die Ausweitung assistenzialistischer Programme zusätzlich gestärkten peronistischen Strukturen verteilt (Levitsky 2001). In diesen *Workfare*-Programmen, die die Sozialleistungen an das Verrichten von gemeinnütziger Arbeit knüpfen, erhielten die EmpfängerInnen bis zu 6 Monate lang 150 Pesos im Monat. Im Einführungsjahr 1993 erhielten 26.000 Personen Zuwendungen aus dem von der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank kofinanzierten Programm, 2002 waren es 1,4 Millionen Menschen (Giraudy 2007: 34).

Das Nachfolge-Programm *Jefes y Jefas de Hogar* (wörtl. Programm für Haushaltsvorstände), steht allen armen Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren und Haushalten mit behinderten Menschen zu, sofern sie zwanzig Stunden gemeinnützige Arbeit pro Woche verrichten. Zudem muss nachgewiesen werden, dass die Kinder geimpft sind und zur Schule gehen bzw. sie abgeschlossen haben. 2003 erhielten immerhin 24,5 Prozent der armen Haushalte, das entspricht knapp 2 Millionen Haushaltsvorständen, Zahlungen von 50 Prozent des Mindestlohns (150 Pesos). Ab 2003 wurden keine Neuanmeldungen mehr zugelassen, bis Ende 2006 fielen 43 Prozent der Personen aus dem Programm (Cortés 2007: 15f).

Parallel zur Reduzierung der *Planes Trabajar* und des Programms *Jefes y Jefas* wurden die Zuschüsse für kleine Mikro-Kredit-Programme und Kooperativen stark ausgebaut. Viele Bewegungen hatten kleine Mikrounternehmen in Kooperativenform, insgesamt ca. 20.000, aufgebaut. Wer dort arbeitet, erscheint nicht in Arbeitslosenstatistiken, arbeitet mit einem „Lohn“ von 150 Pesos im Monat aber weit unter der Armutsgrenze. Margot Geiger (2006) bemerkt treffend: Richtete sich „die Forderung der Arbeitslosen nach sozialer Inklusion vormals an den Staat, bspw. durch die Forderung nach einer Universalisierung von Sozialleistungen, so stellt dieser nun mittels Subsidien die Werkzeuge zur Verfügung, um ‚Teilhabe‘ durch den Aufbau wettbewerbsfähiger Kleinstunternehmen selbst zu organisieren. Misserfolge lassen sich wieder als Fehlleistungen der Betroffenen interpretieren.“ Auch die ca. 180 zwischen 2002 und 2004 besetzten Betriebe, die entstanden sind, um die Betriebsschließungen und damit die drohende Arbeitslosigkeit der Beschäftigten abzuwenden, ermöglichen meist ihrer Belegschaft nur unter Bedingungen des *working poor* zu arbeiten. Initiativen zur Enteignung der alten FabrikbesitzerInnen und der langfristigen Garantie der Projekte wurden kaum umgesetzt. Kooperativen werden prinzipiell v.a. durch ein staatlich neuerdings stark subventioniertes Institut für Kooperativen gefördert, das ihnen u.a. Kleinkredite bereitstellt.

Mit der Ausweitung des Assistenzialismus 2002 und 2003 wurde an bereits existierende Spaltungslinien in der relativ heterogenen *Piquetero*-Bewegung und der Bewegung besetzter Betriebe angeknüpft und diese vertieft. Während viele *Piquetero*-RepräsentantInnen nun lokale Ämter und Verwaltungstätigkeiten übernahmen und „ihre“ Bewegungen mehr Unter-

stützungszahlungen bekamen, gingen die widerständigen Kräfte tendenziell leer aus.

Insgesamt war die Sozialpolitik Kirchners in erster Linie eine Maßnahme zur Einbindung des Protests, die einer assistenzialistischen Logik statt einem Prinzip der Universalisierung von sozialen Rechten folgt. Dass die Armut und die Arbeitslosigkeit gesunken sind, liegt in erster Linie am Wirtschaftsaufschwung. Die Prekarität der Arbeitsverhältnisse und die Privatisierungen sind kaum zurückgenommen worden, die Förderung des Kooperativenwesens und die wenigen Preisfestsetzungen sprechen für kleine Änderungen einer insgesamt doch sehr durch Kontinuität gekennzeichneten Wirtschafts- und Sozialpolitik.

2. Brasilien

2.1 Sklaverei und Patrimonialismus als Grundlagen der Exportorientierung

In Anlehnung an Andreas Novys Typologisierung brasilianischer Staatlichkeit (Novy 2001b: 75ff) kann deren erster Zyklus als sklaverei-basiert und export-orientiert bezeichnet werden. Während die indigene Bevölkerung weitestgehend ausgerottet wurde, ließen die europäischen Kolonialherren aus Afrika stammende SklavInnen den Großteil der Arbeit verrichten. Als letztes Land weltweit schaffte Brasilien die Sklaverei erst 1888 ab. Den ehemaligen SklavInnen wurde jedoch der Zugang zu Land verwehrt und somit die Möglichkeit zur Selbstversorgung genommen, so dass sie gezwungen waren, ihre Arbeitskraft – oft an ihre früheren Besitzer und zu Preisen unter dem Subsistenzniveau – zu verkaufen (Novy 2001b: 91). Die Exklusion der ehemals versklavten Afro-BrazilianerInnen wurde durch staatliche Migrationspolitik verschärft, die nicht auf deren Eingliederung in die entstehenden dynamischen Industriezweige, sondern stattdessen auf den Zuzug von europäischen und teilweise asiatischen Arbeitskräften setzte. Abgesehen vom schleppenden und fragmentierten Aufbau eines staatlichen Schulwesens, gab es bis in die 1920er Jahre praktisch keine staatliche Sozialpolitik oder gar soziale Rechte. Vereinzelt gab es philanthropische Fürsorge-Leistungen seitens Sklavenbesitzern bzw. Großgrundbesitzern oder kirchlicher Organisationen (Pochmann 2007: 86f). Zusammen-

fassend kann diese Periode als grundlegend für die weitere brasilianische Entwicklung betrachtet werden: Die extrem ungleiche Sozialstruktur Brasiliens hat hier ebenso ihre Wurzeln wie klientelistische Politik.

2.2 Importsubstitution, Positivismus, Populismus und Militärdiktatur

1930 begann mit einem Militärputsch und der daran anschließenden Machtergreifung von Getúlio Vargas eine neue Epoche. In positivistischer Manier verfolgte der neue Block an der Macht, in dem die aufkommende Industriebourgeoisie zu Lasten des Großgrundbesitzes gestärkt wurde, eine „Modernisierung von oben“. Aufgrund der Weltwirtschaftskrise musste auf Binnenentwicklung gesetzt werden. Das dadurch erstarkte Industrieproletariat wurde in dieser Epoche über die Gewährung von Arbeitsrechten in das Regime integriert. Diese Maßnahme war zugleich der Beginn des verstärkten Aufkommens staatlicher Sozialpolitik (D’Araujo 2003). Sie erfolgte jedoch nicht zuletzt, um das revolutionäre Potenzial der überwiegend aus Europa zugewanderten AnarchistInnen, SozialistInnen und KommunistInnen einzudämmen. 1935 kam es zum Versuch einer Revolution durch die Nationale Befreiungsallianz (ANL) – einer Art linker anti-faschistischer Einheitsfront, der schnell von staatlichen und faschistischen paramilitärischen Kräften niedergeschlagen wurde. Danach wurde Vargas’ Vorgehen zusehends autoritärer und mündete im semi-faschistischen Estado Novo 1937, der sich v.a. durch Arbeitsrechte und Sozialpolitik legitimierte (Vianna 2003).

Wenngleich Sozialleistungen – wie die Bereitstellung von Wohnraum, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen – in Kontinuität der vorangegangenen Phase anfänglich noch stark der Verantwortung der Unternehmen unterlagen, zeigte sich in den 1930er Jahren eine deutliche Tendenz zur Verstaatlichung dieser Leistungen. Neben dem Drohpotenzial des Industrieproletariats war auch der Druck der Industriellen zur Sozialisierung der Reproduktionskosten ausschlaggebend dafür. Im Zuge dieser Entwicklungen vergrößerte sich die Steuerbasis des brasilianischen Staats und staatlich definierte Mindestlöhne (1940 eingeführt) gewannen zunehmend an Bedeutung. Diese sozialen Rechte galten jedoch nur für das formell beschäftigte – überwiegend männliche – städtische Industrieproletariat, während die informell Beschäftigten und die LandarbeiterInnen – die überwie-

gende Mehrheit der lohnabhängigen Bevölkerung – sowie die Mehrheit der Frauen davon ausgeschlossen blieben (Pochmann 2007: 90ff). Die wichtigsten Zugeständnisse für die Industriearbeiterschaft wurden schließlich ab 1943 über die Arbeitsrechte (*Consolidação das Leis do Trabalho*) gemacht, die Urlaubs-, Kündigungs- und Pensionsrecht regelten. Zusätzlich hatten auch diese Errungenschaften autoritäre Züge, da die Gewerkschaften dem Arbeitsministerium unterstellt wurden, um mittels der Bekämpfung autonomer gewerkschaftlicher Organisation konfliktive Arbeitsbeziehungen zu vermeiden (D’Araujo 2003). Novy beschreibt die Mischung aus sozialistischen und faschistischen Einflüssen treffend: „Das Arbeitsrecht war positivistisch inspiriert, war progressiv und autoritär, modern und konservativ zugleich“ (2001a: 82). Später wurden die Arbeitsrechte durch ein Programm zur staatlichen Stützung der Ernährung der formell Beschäftigten (PAT, seit 1976) und durch ein Schulspeisungsprogramm (*Pnae*, seit 1955) ergänzt – also assistenzialistische staatliche Leistungen in der philanthropischen Tradition der Sozialpolitik.

Mit geringfügigen Änderungen existierte dieses System bis zum Ende der Militärdiktatur in den 1980er Jahren weiter. In diesem Sinn kann von stark ausgeprägter struktureller Heterogenität der Sozialstaatlichkeit gesprochen werden. Klientelismus und Patrimonialismus im ländlichen Bereich koexistierten mit selektivem Staatskorporatismus im städtischen Bereich. Erst im Zuge der Demokratisierungsbewegung artikulierten sich soziale Bewegungen, die unter dem Schlagwort *Cidadania* (vgl. Alvarez et al. 2004) gleiche staatsbürgerliche Rechte für alle einforderten. Die Forderung nach demokratischer Mitbestimmung wurde dabei an die Forderung nach der Gewährung von sozialen Rechten bzw. sozialer Sicherheit gekoppelt (Dagnino 1994). Das Ergebnis dieser Kämpfe war schlussendlich 1988 die Teilhabe der Bewegungen an der verfassungsgebenden Versammlung, die „einen Höhepunkt an sozialpolitischem Gestaltungswillen“ (Novy 2001a: 83) darstellte.

2.3 Universalisierung und Treffsicherheit im Neoliberalismus

Eine der zentralen sozialpolitischen Errungenschaften der Verfassung von 1988 ist die Festlegung von Mindeststandards „sozialer Sicherheit“ (vgl. IPEA 2007a: 27ff). Hier wurde festgelegt, dass Bildungs-, Pensions- und Gesundheitssysteme sowie die staatlichen Sozialtransfers universell allen

BürgerInnen im städtischen und ländlichen Bereich zur Verfügung stehen müssen. Die Entscheidungsfindung – nicht nur im Bereich der Sozialpolitik – hat dezentral über sektorale Beiräte (*conselhos setoriais*) stattzufinden. Gleichzeitig wurden über Quoten Mindest-Investitionen in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen auf lokaler Ebene festgelegt.

Als Folge wurde eine Mindestpension für die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung in der gleichen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns eingeführt. 1994 bekamen schon 6,5 Millionen Menschen diese Pension ausbezahlt. Dennoch sind noch nicht alle Menschen pensionsberechtigt, da sie aufgrund informeller und prekärer Beschäftigungsverhältnisse oder Arbeitslosigkeit keine Beiträge entrichten. 1995 betrug der Anteil der formell Beschäftigten bloß 39 Prozent (Männer: 40,6 %; Frauen: 37,3 %), die Arbeitslosigkeit betrug 5,8 Prozent (Männer: 5 %; Frauen: 7 %). Es handelte sich somit 1995 um 43,71 Prozent, 2002 um 46,66 Prozent und auch 2005 noch um 44,36 Prozent der Bevölkerung, die nicht versichert waren (IPEA 2007a: 48, 195, 197) und somit als prekär beschäftigt bezeichnet werden können.

Auch in die Grundbildung wurde verstärkt investiert, was vor allem in der Regierungszeit von Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) geschah und Wirkung zeigte: Der Analphabetismus sank von 18 Prozent 1990 auf 11,8 Prozent 2002 und bis 2005 weiter auf 10,9 Prozent (IPEADATA 2008), da sich der Zugang zu öffentlichen Schulen stark verbesserte. Die staatlichen Gesundheitseinrichtungen sind seit der Verfassungsreform verpflichtet, alle Menschen zu versorgen, die sie benötigen. In diesem Sinne kam es insgesamt zu einer Universalisierung der Sozialpolitik. Das wirkte sich dahin gehend aus, dass Brasilien in den 1990er Jahren eines der wenigen Länder Lateinamerikas darstellte, wo die staatlichen Sozialausgaben nicht zurückgingen, sondern sogar gestiegen sind (Filgueira/Filgueira 2002).

Die 1990er Jahre waren jedoch gleichzeitig das Jahrzehnt der neoliberalen Reformen, die in Brasilien ab 1990 unter Präsident Collor de Mello begannen und 1994 mit der Einführung des *Plano Real* durch den damaligen Finanzminister Cardoso ihre volle Wirkung entfalteten (dazu v.a. Fritz 2002; vergleichend mit Argentinien: Becker/Jäger 2005). Liberale ÖkonomInnen bezeichnen dieses Programm der Inflationsbekämpfung gerne als wichtigste sozialpolitische Maßnahme von Cardoso, da besonders die arme Bevölkerung sich nicht vor den inflationsbedingten Verlusten absichern

konnte. Die überbewertete Währung bescherte auch relativ niedrige Preise für importierte haltbare Konsumgüter wie z.B. Fernseher, die seither auch verstärkt in den *Favelas* zu finden sind. Die Kehrseite des *Plano Real* war jedoch die Schwächung des Inlandskapitals, die sich in erhöhten Arbeitslosigkeitsraten auswirkte. Außerdem hatte die Hochzinspolitik fatale Auswirkungen auf die Fiskalpolitik (vgl. Vernengo 2007). Die Begleichung des Zinsendienstes nahm immer größere Ausmaße an – während der Regierungszeit von Cardoso stieg die Staatsverschuldung von 29,4 Prozent des BIP im Januar 1995 auf 50,5 Prozent des BIP im Dezember 2002 an (IPEA-DATA 2008). Daher wurden sozialpolitische Gelder in den Schuldendienst umgeleitet – was unter dem so genannten „Gesetz für fiskalische Verantwortung“ (*Lei da Responsabilidade Fiscal*) geschah.

Die unmittelbare Auswirkung der Kombination aus Universalisierung der Sozialpolitik und ihrer Unterfinanzierung war das Absinken der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen. In der Bildungspolitik macht sich das in der schlechten Qualität der Grundausbildung bemerkbar (IPEA 2005: 70f). Außerdem zeigt sich sowohl in der Bildungs- wie auch in der Gesundheitsversorgung der Exodus der Ober- und Mittelschichten aus dem öffentlichen System in private Schulen und Krankenhäuser. 1990 gingen noch 86,9 Prozent der Kinder des reichsten Zehntels der Bevölkerung in öffentliche Schulen, 1998 waren es nur noch 18,49 Prozent. In der Gesundheitsversorgung sank die Frequentierung seitens des reichsten Zehntels von 15,95 Prozent auf 3,46 Prozent (Ramos 2000).

Solche Entwicklungen werden unter dem Schlagwort „sozialer Treffsicherheit“ legitimiert. Dabei geht es darum, dass nur die „Bedürftigen“ staatliche Unterstützung erhalten sollen, während die als „nicht bedürftig“ eingestufte Bevölkerung nicht mehr privilegiert wird, sondern stattdessen für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen zahlen soll. In Anbetracht des vorher sehr ungleichen Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen ist die Legitimationsbasis des „Treffsicherheits-Paradigmas“ groß. Es diente z.B. als Legitimation für Cardoso, um 1998 das Pensionssystem des Privatsektors zu reformieren – wobei der Durchrechnungszeitraum und das Pensionsantrittsalter erhöht sowie ein Höchstbezug von R\$ 1.200 (der seither an die Inflation angepasst wird) eingeführt wurden. Die philanthropische Tradition des brasilianischen Sozialsystems ist bis heute präsent: 2004 spendeten z.B. 54 Prozent der Privatunternehmen Brasiliens im Rahmen von *Corpo-*

rate-Social-Responsibility-(CSR)-Programmen Gelder an sozial Bedürftige (41 Prozent davon in Ernährungsprogramme, was insgesamt 0,4 Prozent des BIP ausmachte); (insbesondere kirchliche) NGOs nehmen v.a. seit den 1990ern eine wichtige Stellung in Sozialprogrammen ein (IPEA 2007a: 88f). Aber auch staatliche Leistungen werden umgestellt. So stellte z.B. die Regierung Cardoso die Gas-Subventionierung ein und stellte auf monatlich R\$ 15 Gas-Beihilfe zum Kochen für bedürftige Personen um. 2001 führte Cardoso zusätzlich die Programme *Bolsa Escola* und *Bolsa-Alimentação* ein, die mit der Familienbeihilfe vergleichbar sind und einen maximalen Betrag von R\$ 45 monatlich für arme Familien bedeuteten (IPEA 2007a: 104).

Die Auswirkungen dieser Politik auf die Sozialstruktur waren einerseits die Abnahme extremer Armut und die Verbesserung entsprechender Indikatoren wie z.B. des Analphabetismus, was sich in der positiven Entwicklung des *Human Development Index* auswirkte. Gleichzeitig erodierten die Beschäftigungsverhältnisse – der informelle Sektor vergrößerte sich und die Arbeitslosigkeit stieg. Die funktionale Einkommensverteilung veränderte sich zu Ungunsten der LohnempfängerInnen – der Anteil der Löhne und Gehälter am Gesamteinkommen sank von 45,4 Prozent im Jahr 1990 auf 36,1 Prozent im Jahr 2002 (Vernengo 2007: 87). Der Gini-Index stagnierte insgesamt auf hohem Niveau. Die „Ära Cardoso“ kann daher als idealtypischer Sozial-Liberalismus bzw. „inclusive liberalism“ (Porter/Craig 2004) bezeichnet werden: Liberale Wirtschaftspolitik wird durch treffsichere Maßnahmen der Armutsbekämpfung flankiert, die stärker in Zusammenarbeit mit „sozial verantwortlichen“ Unternehmen durchgeführt wird. Soziale Rechte werden zu Gunsten von Almosen unterminiert (Mkandawire 2005), was gerade im Hinblick auf die Gewährung der im Rahmen der Verfassungs-Erstellung erkämpften sozialen Rechte als passive Revolution interpretiert werden kann.

2.4 Soziale Radikalisierung des Sozial-Liberalismus seit 2003

2002 gewann Luiz Inácio Lula da Silva die Präsidentschaftswahlen und regiert seit 2003 in einer Art Koalitionsregierung. Wirtschaftspolitisch gab es kaum Veränderungen (vgl. Leubolt 2007). Neben außenpolitischen Neuorientierungen (vgl. Schmalz 2007) sind die wichtigsten Änderungen gegenüber der vorangegangenen Regierung in der Sozialpolitik zu suchen.

Schon bei Amtsantritt machte Lula klar, dass die wichtigste Aufgabe der Regierung die Auslöschung des Hungers sein würde, was den verstärkten Fokus auf die Armutsbekämpfung ankündigt. Dafür existierte anfänglich das Programm Fome Zero (Null Hunger; vgl. IPEA 2007a: 102ff), das besonders auf Zusammenarbeit mit privaten Akteuren setzte. Bald verschob sich der Fokus jedoch auf den Ausbau und die bessere Koordination der Einkommenstransferprogramme der Regierung Cardoso im Rahmen von Bolsa Família (Familienbeihilfe; vgl. IPEA 2007a: 104ff). Änderungen betrafen in erster Linie die Anspruchsberechtigten, deren Kreis ausgeweitet wurde und den Betrag der Förderung der von max. R\$ 45 auf max. R\$ 95 aufgestockt wurde, was den durchschnittlich ausbezahlten Betrag von R\$ 24,75 im Jahr 2003 auf R\$ 64,67 im Jahr 2006 anhob. Einkommenstransfers stiegen dadurch von durchschnittlich 1,9 Prozent des BIP pro Jahr zwischen 1995 und 2002 (unter Cardoso) auf 2,58 Prozent des BIP zwischen 2003 und 2005 an (Mercadante 2006: 122). Verglichen mit den Zinsenzahlungen, die zwischen 9,4 Prozent und 7,3 Prozent des BIP ausmachten, sind die Transferzahlungen zwar weiterhin relativ gering; dennoch war die Erhöhung in diesem Bereich für große Teile der Bevölkerung spürbar. Die in der Verfassung vorgesehenen sozialpolitischen Gemeindebeiräte waren 2005 in 79,7 Prozent der Gemeinden für die Planung der Verteilung und in 48,7 Prozent auch als Kontrollinstanzen verantwortlich. Mittels der Zweidrittel-Beteiligung zivilgesellschaftlicher VertreterInnen in diesen Gremien konnte der klassische Klientelismus vermieden werden.

Die Auszahlung von Bolsa Família wurde außerdem an den Schulbesuch der Kinder gekoppelt, was als bildungspolitische Maßnahme verstanden werden kann. Auch das Stipendienprogramm ProUni reiht sich in die Riege an treffsicheren Sozialtransfer-Programmen ein. Hier wird das Studium von Kindern aus armen Familien an privaten Unis mittels Stipendien gefördert. Zusätzlich existieren seit 2003 jedoch auch Quoten-Regelungen für staatliche Universitäten, die arme und dunkelhäutige BrasilianerInnen fördern. Das stellt einen Unterschied zu vorhergehenden Regierung dar, wo der Zugang zu den staatlichen Unis bloß über privat finanzierte philanthropische Förderkurse für sozial Benachteiligte sichergestellt wurde. 15,3 Prozent StudienanfängerInnen mit weniger als dem Mindesteinkommen monatlich in öffentlichen Einrichtungen standen nur 7,1 Prozent in privaten Einrichtungen gegenüber, der Anteil dunkelhäutiger Studierender stieg von 21

Prozent im Jahr 1995 auf 30 Prozent im Jahr 2004. Dennoch setzt sich der Trend niedriger staatlicher Investitionen in die Bildungspolitik fort, die von 1,44 Prozent des BIP 1995 auf 1,04 Prozent des BIP 2005 sanken. Das kann auch eine wichtige Erklärung dafür sein, dass die Qualität öffentlicher Schulen im Vergleich zu den privaten sinkt. Außerdem müssen viele arme Kinder und Jugendliche abends die Schule besuchen, um tagsüber zu arbeiten, was 2003 auf 76 Prozent der SchülerInnen mit sehr schlechten Leistungen bei der staatlichen Überprüfung zutraf (IPEA 2007a).

In der Arbeitsmarktpolitik hingegen wurden neue Akzente gesetzt, da der gesetzliche Mindestlohn von R\$ 200 (2002) auf R\$ 350 (2006) erhöht wurde, was einer realen Lohnerhöhung von 32 Prozent entspricht (IPEA 2007b: 12). In Verbindung mit den – auch an die Höhe des Mindesteinkommens gekoppelten – Steigerungen von Sozialtransfers und Mindestpensionen führte das zur beträchtlichen Steigerung geringer Einkommen. Generell sanken jedoch die Durchschnittslöhne zwischen 1995 und 2005 um 11,4 Prozent von R\$ 796 auf 705 R\$ – dies jedoch v.a. in den höheren Einkommensgruppen (IPEA 2007a: 200), während im gleichen Zeitraum das Durchschnittseinkommen der Frauen um 2,2 Prozent von R\$ 520 auf R\$ 532 stieg. Das erklärt das kontinuierliche Sinken des Gini-Koeffizienten von 0,596 im Jahr 2000 auf 0,569 im Jahr 2005 (Arbix 2007). Zusätzlich nahm der Grad der formell Beschäftigten 2005 gegenüber 1995 zu (von 39,2 % auf 41,1 %) – vor allem bei Frauen (von 37,3 % auf 40,5 %) und dunkelhäutigen BrasilianerInnen (von 33,6 % auf 36,4 %) –, was jedoch nicht zur verstärkten Inklusion ins Pensionssystem führte (IPEA 2007a: 197), weil weniger Personen freiwillig ins System einzahlten.

Eine weitere Neuerung ist die Fokussierung auf staatlich geförderte Mikrokredite, die in gewisser Weise als Instrumente „treffsicherer Hochzinspolitik“ bezeichnet werden könnten, da sie die effektiven Zinsen absenken (vgl. Singer 2005). Sie stiegen von 752 Mio. R\$ 1995 über 6,93 Mrd. R\$ 2002 auf 21,09 Mrd. R\$ 2005 und kamen besonders im Rahmen von Krediten für landwirtschaftliche Familienbetriebe (Programma Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF) zum Einsatz. Diese Kredite sind zwar bezüglich der Landreform relevant, da sie auch zur Finanzierung der Bestellung des besetzten Landes Verwendung finden, dennoch kann die „Bank-Logik“ der Vergabe von Krediten an rückzahlungsfähige Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zur Verschärfung von Ungleichheiten führen

(IPEA 2007a: 215, 361). Insgesamt ist das Ausmaß der Konflikte um Land in Brasilien – die sich in den Jahren 2003–2005 mit rund einer Million involvierten Personen gegenüber den Jahren davor nahezu verdoppelt haben (IPEA 2007a: 331) – ein Zeichen für die weiterhin existente strukturelle Heterogenität, da „Brasilien eines der letzten Länder der Welt ist, die versuchen auf die Agrarreform als Sozialreform zurückzugreifen“ (Souza in IPEA 2007a: 359). Was alternative Entwicklungen angeht, ist auch die staatliche Förderung der solidarischen Ökonomie eine interessante neue Entwicklung (Auinger 2005), deren materielle Auswirkungen jedoch vorerst bescheiden ausfallen (IPEA 2007a).

Insgesamt zeigt sich in Brasilien, dass seit dem partizipativen Verfassungserstellungsprozess 1988 die starke strukturelle Heterogenität des Sozialsystems zu Gunsten der Universalisierung von staatlich garantierten sozialen Rechten abgeschwächt wird. Dieser Prozess der Verrechtlichung wird jedoch vom Trend zur Treffsicherheit begleitet. Damit wird zwar die regressive Wirkung der Sozialpolitik bekämpft, gleichzeitig aber der Universalisierung sozialer Rechte entgegengewirkt.

3. Reflexionen: Sozialstaatlichkeit in Lateinamerikas Semi-Peripherie

In beiden untersuchten Fällen nahm die Entwicklung der Sozialstaatlichkeit unterschiedliche Formen an. Argentinien und Brasilien gelten neben Chile und Uruguay als „Pionierländer“ des Sozialstaats in Lateinamerika (Mesa-Lago 1991). Während viele AutorInnen übereinstimmend Argentinien als „universellen Sozialstaat“ beschreiben (Filgueira/Filgueira 2002: 135ff; Huber 2005: 76), der mehr als 60 Prozent seiner Bevölkerung absichern kann, ist die Einordnung Brasiliens schon schwieriger, da soziale und räumliche Ungleichheiten viel höher waren und auch auf die Sozialpolitik übertragen wurden. Daher wird Brasilien von Filgueira und Filgueira (2002: 138f) als „duales Regime“ beschrieben, das nur einem Teil der Bevölkerung zur Verfügung steht. Die sozialen Zugeständnisse, die vor allem in den 1940er Jahren gemacht wurden, waren daher im argentinischen Peronismus stärker ausgeprägt als im Estado Novo Brasiliens. Wenn der argentinische Sozialstaat im regionalen Vergleich auch relativ ausgebaut war, sollte

die Bezeichnung nicht darüber hinwegtäuschen, dass er niemals alle Bevölkerungsgruppen und schon gar nicht alle in gleicher Weise erreichte. In beiden Fällen sind Elemente von passiven Revolutionen deutlich sichtbar, was im argentinischen Fall jedoch nachhaltiger wirken sollte. Argentiniens Peronismus hat deutlich mehr soziale Gruppen in das Projekt integrieren können als der brasilianische Populismus. In beiden Fällen wurden schließlich verteilungspolitische Auseinandersetzungen, die dennoch im Rahmen der populistischen Projekte aufkeimten, durch repressiv agierende Militärdiktaturen im Keim erstickt. Diese Diktaturen wurden beide in den 1980er Jahren gestürzt – jedoch unter unterschiedlichen Vorzeichen: Während in Argentinien die Protestbewegungen stärker auf die Durchsetzung von Menschenrechten im liberalen Sinn setzten, verbanden die brasilianischen Bewegungen die Forderungen nach politischen Rechten mit Forderungen nach sozialen Rechten (Cidadania). Daher erkämpften sie eine Verfassung, in der „soziale Sicherheit“ als Grundrecht gilt und daher v.a. zu Gesundheitsversorgung, Pensionen und Bildung universeller Zugang zu herrschen hat.

Die demokratischen Transformationen fanden in beiden Ländern im Kontext der Schuldenkrise Lateinamerikas in den 1980er Jahren statt, deren Auswirkungen auf die Sozialstaatlichkeit jedoch unterschiedlich waren: In Argentinien kam es in den 1990er Jahren zu einem schnellen Abbau von Sozialpolitik, nahezu ohne flankierende assistenzialistische Kompensationen. Das Regime legitimierte sich über wirtschaftliche Stabilität. In Brasilien hingegen wurde die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen in den 1990er Jahren ausgebaut. Im Zuge der Fokussierung auf die Ärmsten nahm ihre Qualität jedoch stetig ab, so dass Mittel- und Oberschichtangehörige vermehrt auf private Dienste zurückgreifen. Beide Länder haben durch den Zinsendienst so große Ausgabenposten im Haushalt, dass sozialpolitische Leistungen schwach ausfallen.

Seit der Jahrtausendwende ist in beiden Ländern ein mehr oder weniger starker Bruch mit neoliberalen Politikkonzepten zu betrachten. Im sozialpolitischen Bereich haben sich einige Veränderungen ergeben. In Brasilien ist hierbei vor allem die Anhebung des Mindestlohns und die Einführung einer Art Grundsicherung zu nennen, die einen neuen Mix aus treffsicherer und zugleich universalistischer Sozialpolitik darstellen, ohne jedoch gänzlich assistenzialistische Formen zu durchbrechen. In Argentinien ist die

universalistische Komponente weit schwächer ausgeprägt. Die kurzfristigen Sozialprogramme wurden aufgelegt, um den Protest der Piquetero-Bewegung zu schwächen und haben einen deutlich klientelistischen Einschlag. In Argentinien zeigten sich somit auch unter Kirchner deutlich die Elemente einer passiven Revolution. Er vermochte es, die aktiven Protestbewegungen durch anti-neoliberale Rhetorik und die leichte Ausweitung von Sozialpolitik wieder einzubinden. In Brasilien hingegen zeigt sich eine interessante Situation: Während die sozialen Bewegungen die Stärke der 1980er und Anfang der 1990er Jahre weitgehend eingebüßt haben, kommt es nun zur Ausweitung der Sozialpolitik, die partizipative und redistributive Elemente aufweist. Dennoch legitimiert der Ausbau der Sozialpolitik die Kontinuität in der Wirtschaftspolitik, die weiterhin auf Hochzinspolitik setzt und die Priorität der Staatsausgaben weiterhin der Bedienung des Schuldendienstes widmet. Die passive Revolution fand hier in den 1990er Jahren statt, als unter Cardoso neoliberale Reformen durch erfolgreiche Inflationsbekämpfung und treffsichere Armutsbekämpfung legitimiert wurden. Aktuell finden jedoch bemerkenswerte sozialpolitische Neuerungen statt, da nun die in den Kämpfen um die demokratische Verfassung von 1988 durchgesetzten sozialen Rechte mit Armutsbekämpfung kombiniert werden. Somit entsteht eine neue Konstellation jenseits der Dichotomie zwischen universellen sozialen Rechten und sozialer Treffsicherheit (vgl. z.B. Mkandawire 2005).

In beiden Fällen zeigte sich, dass sich die strukturelle Heterogenität der Gesellschaften in der Entwicklung der Sozialstaatlichkeit widerspiegelt. Soziale Kämpfe führten zwar zu sozialen Errungenschaften, die sich jedoch weitgehend auf die – im Vergleich zu den europäischen Staaten relativ kleinen – politisch artikulationsfähigsten Gruppen beschränkten, während große Teile der Bevölkerung ausgeschlossen blieben. Aktuelle Tendenzen in Richtung „sozialer Treffsicherheit“ bekämpfen zwar tendenziell diese Problematik, öffnen jedoch neue Problemfelder, da somit selbst die prekären Formen des Universalismus in der Semi-Peripherie untergraben werden. Die spezifische Ausprägung der Sozialstaatlichkeit bleibt jedoch ein umkämpftes Feld, wie die aktuell unterschiedlich verlaufenden Fälle zeigen.

Literatur

- Acuña, Carlos H./Kessler, Gabriel/Repetto, Fabián (2002): Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su logica, intencionalidad y en el proceso de hacer política social. Buenos Aires: CLASPO/The University of Texas at Austin. <http://www.utexas.edu/cola/insts/lilas/content/claspo/PDF/overviews/argsocpol90s.pdf>, 6.5.2008.
- Alvarez, Sonia E./Dagnino, Evelina/Escobar, Arturo (2004): Kultur und Politik in sozialen Bewegungen Lateinamerikas. In: Kaltmeier, Olaf/Kastner, Jens/Tuider, Elisabeth (Hg.): Neoliberalismus – Autonomie – Widerstand. Soziale Bewegungen in Lateinamerika. Münster: Westfälisches Dampfboot, 31-58.
- Arbix, Glauco (2007): A queda recente da desigualdade no Brasil. In: Nueva Sociedad (especial em português), 132-139. http://www.nuso.org/esp_portugues/Arbix%20.pdf, 6.5.2008.
- Auinger, Markus (2005): Demokratisierungsimpulse und Ansatzpunkte für eine Transformation des Arbeitsprozesses in Brasilien. In: Journal für Entwicklungspolitik 21 (2), 45-63.
- Bauer, Silke (1990): Frauen in der Politik in Chile und Argentinien. Ihre Partizipation in Parteien, Parlamenten, Gewerkschaften, Wahlen und Regimewechselprozessen. Heidelberg: Heidelberger Verlagsanstalt.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes (2005): Geld und Legitimität. Monetäre Strategien in Argentinien, Uruguay und Brasilien. In: Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg.): Lateinamerika: Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA, 87-111.
- Boris, Dieter (2001): Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas: Der Kontinent in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts. Hamburg: VSA.
- Boris, Dieter/Hiedl, Peter (1978): Argentinien. Geschichte und politische Gegenwart. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Boris, Dieter/Tittor, Anne (2006): Der Fall Argentinien. Krise, soziale Bewegungen und Alternativen. Hamburg: VSA.
- Boris, Dieter/Tittor, Anne (2005): Die Piquetero- Bewegung in Argentinien. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften 259, 33-42.
- Cortés, Rosalía (2007): Social policy in the post-Washington consensus era: The role of international organizations in Social Policy in Argentina and Brazil. Beitrag zur Konferenz „Social policy in a globalizing world“, Florenz, 6.-8.9.2007. <http://www.unifi.it/confsp/papers/pdf/Cortes.doc>, 6.5.2008.
- D'Araujo, Maria Celina (2003): Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In: Ferreira, Jorge/Neves Delgado, Lucilia de Almeida (Hg.): O Brasil Republicano 2: O tempo do nacional-estatismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 213-239.
- Dagnino, Evelina (1994): Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, Evelina (Hg.): Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 103-115.

- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Filgueira, Carlos H./Filgueira, Fernando (2002): *Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability*. In: Huber, Evelyne (Hg.): *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 127-157.
- Fritz, Barbara (2002): *Entwicklung durch wechsellkurs-basierte Stabilisierung? Der Fall Brasilien*. Marburg: Metropolis.
- Geiger, Margot (2006): *Die Rückkehr zur Normalität in Argentinien*. In: Phase 2. Zeitschrift gegen die Realität 21, <http://phase2.nadir.org/rechts.php?artikel=396&print=>, 25.4.2008.
- Giraudy, Agustina (2007): *The Distributive Politics of emergency employment programs in Argentina (1993-2002)*. In: *Latin American Research Review* 42 (2), 33-55.
- Halperín Donghi, Tulio (1996): *Die historische Erfahrung Argentiniens im latein-amerikanischen Vergleich. Konvergenzen und Divergenzen im Laufe des 20. Jahrhunderts*. In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt: Vervuert, 15-28.
- Huber, Evelyne (2005): *Globalization and Social Policy Developments in Latin America*. In: Glatzer, Miguel/Rueschemeyer, Dietrich (Hg.): *Globalization and the future of the welfare state*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 75-105.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2005): *Radar Social*. Brasília: IPEA. <http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar.htm>, 6.5.2008.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007a): *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Edição Especial 13*. Brasília: IPEA. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf, 14.08.2007.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007b): *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. 14*. Brasília: IPEA. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_14/bps14_completo.pdf, 18.8.2007.
- IPEADATA (2008): www.ipeadata.gov.br, 24.1.2008.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2008): <http://www.indec.mecon.ar>, 10.4.2008.
- Laclau, Ernesto (1979): *Politik und Ideologie im Marxismus: Kapitalismus – Faschismus – Populismus*. Berlin: Argument.
- Leubolt, Bernhard (2007): *Brasilien – Lula: Sozialdemokratie in der Ära des Liberalismus*. In: Berger, Herbert/Gabriel, Leo (Hg.): *Lateinamerika im Aufbruch. Soziale Bewegungen machen Politik*. Wien: Mandelbaum, 129-160.
- Levitsky, Steven (2001): *An „organized disorganisation“: Informal organisation and persistence of local party structures in Argentine peronism*. In: *Journal of Latin American Studies* 33, 29-65.
- López, Andrés (2004): *Una puesta en perspectiva de la industrialización sustitutiva de importaciones: los orígenes estructurales e históricos del rezago de la Argentina*.

- In: Boyer, Robert/Neffa, Julio C. (Hg.): La economía argentina y su crisis (1976–2001). Visiones institucionalistas y regulacionistas. Buenos Aires: CEIL-Piette, 347-378.
- Luna, Elba (1996): Las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo en Argentina. Mapa institucional y lecciones de la experiencia. In: Peñalava, Susana/Rofman, Alejandro (Hg.): Desempleo Estructural, pobreza y precaridad. Buenos Aires: Nueva Visión, 175-183.
- Magnani, Esteban (2003): El cambio silencioso. Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Mercadante, Aloizio (2006): Brasil: Primeiro Tempo. Análise comparativa do governo Lula. São Paulo: Planeta.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991): Social Security in Latin America and the Caribbean. In: Ahmad, Ehtisham/Dreze, Jean/Hills, John/Sen, Amartya (Hg.): Social Security in Developing Countries. Oxford: Clarendon Press, 356-394.
- Minujin, Alberto/Anguita, Eduardo (2004): La clase media. Seducida y abandonada. Buenos Aires: Edhasa.
- Mkandawire, Thandika (2005): Targeting and Universalism in Poverty Reduction. Geneva: UNRISD. Social Policy and Development Programme Paper Number 23. [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument), 2.10.2007.
- Novy, Andreas (2001a): Vom Korporatismus zur Treffsicherheit. Der Wandel der brasilianischen Sozialpolitik. In: Jäger, Johannes/Melinz, Gerhard/Zimmermann, Susan (Hg.): Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa. Frankfurt: Brandes&Apsel, 79-98.
- Novy, Andreas (2001b): Brasilien: Die Unordnung der Peripherie. Von der Sklavenhaltergesellschaft zur Diktatur des Geldes. Wien: Promedia.
- Palomino, Héctor (2005): Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina. In: de la Garza, Enrique (Hg.): Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 19-52.
- Pochmann, Márcio (2007): Segurança social no capitalismo periférico. Algumas considerações sobre o caso brasileiro. In: Nueva Sociedad (especial em português), 76-97. http://www.nuso.org/esp_portugues/Pochmann%20.pdf, 6.5.2008.
- 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.
- Ramos, Carlos Alberto (2000): Programas Sociais: Trajetória Temporal do Acesso e Impacto Distributivo. In: IPEA. Texto para discussão 771. http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0771.pdf, 6.5.2008.
- Rapoport, Mario (2003): Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2000). Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Sassoon, Anne Showstack (1982): Passive Revolution and the Politics of Reform. In: Showstack Sassoon, Anne (Hg.): Approaches to Gramsci. London: Writer and Readers Publishing, 127-148.

- Schmalz, Stefan (2007): *Brasilien in der Weltwirtschaft: Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schulten, Johannes (2006): *Die Grenzen von Kirchners Sozialpolitik – Das Verhältnis neuer sozialer Proteste zur Dialogbereitschaft des Präsidenten*. In: *labournet*, <http://www.labournet.de/internationales/ar/kirchner.html>, 14.3.2008.
- Singer, Paul (2005): *Políticas sociais e econômicas do governo Lula*. In: de Paula, João Antonio (Hg.): *Adeus ao desenvolvimento: A opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 171-178.
- Sommavilla, Antonio (1996): *Wirtschaft und Gesellschaft im Wandel: Argentinien*. Frankfurt: Lang.
- Sottoli, Susana (2002): *Sozialpolitische Reformen und soziale Entwicklung*. In: Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hg.): *Argentinien nach zehn Jahren Menem – Wandel und Kontinuität*. Frankfurt: Vervuert, 125-152.
- Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Vernengo, Matias (2007): *Fiscal Squeeze and Social Policy during the Cardoso Administration (1995–2002)*. In: *Latin American Perspectives* 34 (5), 81-91.
- Vianna, Marly de Almeida G. (2003): *O PCB, a ANL e as insurreções de novembro de 1935*. In: Ferreira, Jorge/de Almeida Neves Delgado, Lucília (Hg.): *O Brasil Republicano 2: O tempo do nacional-estatismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 63-105.
- Wallerstein, Immanuel (1979): *Aufstieg und künftiger Niedergang des kapitalistischen Weltsystems. Zur Grundlegung vergleichender Analyse*. In: Senghaas, Dieter (Hg.): *Kapitalistische Weltökonomie: Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik*. Frankfurt: Suhrkamp, 31-67.
- Wolff, Jonas (2005): *Ambivalent consequences of social exclusion for real-existing democracy in Latin America: the example of the Argentine crisis*. In: *Journal of International Relations and Development* 8, 58-87.

Abstracts

Ausgehend von gramscianischen und institutionalistischen Perspektiven zu Wohlfahrtsregimes in Lateinamerika, vergleichen wir die Entwicklung von Sozialstaatlichkeit in Argentinien und Brasilien seit den 1930er Jahren. Das Hauptaugenmerk gilt den liberalen Transformationen der 1980er und 1990er Jahre und den aktuellen Veränderungen seit 2002. Dabei heben wir besonders die Bedeutung sozialer Auseinandersetzungen hervor, die zur Entwicklung neuartiger Formen der Sozialstaatlichkeit führen sowie deren Auswirkungen auf die strategische Selektivität der staatlichen Institutionen

in der Semi-Peripherie. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Debatte um Universalismus vs. Treffsicherheit sowie der Befriedung von Widerstand mittels passiver Revolutionen.

Departing from Gramscian and institutionalist perspectives on Latin American welfare regimes, we will compare the development of social policies in Argentina and Brazil since the 1930s. The main focus of the article is on the liberal transformations which occurred in the 1980s and 1990s and the recent changes since 2002. Special emphasis will be given to the social dynamics which have led to newly emerging forms of welfare policies and their effect on the strategic selectivities of state institutions in the semi-periphery – especially considering the debate between universalism and targeting and on the pacification of popular protest via passive revolutions.

Bernhard Leubolt
Promotionskolleg Global Social Policies and Governance
Universität Kassel
Nora-Platiel-Straße 1
D-34109 Kassel
bernhard.leubolt@uni-kassel.de

Anne Tittor
Promotionskolleg Global Social Policies and Governance
Universität Kassel
Nora-Platiel-Straße 1
D-34109 Kassel
a.tittor@gmx.de

Joachim Becker (Hg., 2007):
El Golpe del Capital: Las
crisis financieras en el Cono
Sur y sus salidas. *Montevideo:*
Coscoroba Ediciones.
176 Seiten, ca. 10,00 Euro.

Während die jetzige Finanzkrise das Zentrum schüttelt, sind die letzten Krisen der Peripherie und ihre katastrophalen Folgen noch nicht vergessen: Implosion der Wirtschaften, ein Explodieren der Arbeitslosigkeit und Armut und oftmals ein Entwicklungsrückschritt von mehr als 10 Jahren. Die Palette der betroffenen Länder reichte weit von den Tigerstaaten Asiens über Russland bis zu den aufsteigenden Ländern Lateinamerikas.

Für den ökonomischen *Mainstream* sind solche Krisen pathologisch und unerklärbar. Dies findet seinen Ausdruck in *Ex-post*-Erklärungsversuchen, die losgelöst vom spezifischen und historischen Kontext eines Landes der jeweiligen Krise so gut wie möglich Rechnung zu tragen versuchen. Das Resultat sind „Generationen von Krisen“, in denen zuerst unverantwortliche Fiskalpolitik, dann selbst-erfüllende Erwartungen und letztlich *fragile balance sheets* die Flucht aus der Währung verursachen. Letztlich scheitern diese Erklärungsversuche

aber an den methodologischen Unzulänglichkeiten des ökonomischen *Mainstream* selber: Der Anspruch der Generalität zwingt sie zur Oberflächlichkeit, während der Wunsch nach ökonometrischer Verifizierung den Komplexitäten von Finanzkrisen zuwiderläuft. In diesen Erklärungsversuchen kann weder den dynamischen Prozessen, die zum Ausbrechen der Krise beitragen, noch der wichtigen Rolle von heimischen und internationalen Strukturen Rechnung getragen werden. Letztlich findet diese oberflächliche Sicht von Krisen auch darin seinen Ausdruck, dass kaum Forschungsenergie in die kurz- oder langfristigen Folgen von Finanzkrisen investiert wird.

Die Unzulänglichkeiten des ökonomischen *Mainstream* werden besonders klar, wenn man *El Golpe del Capital* – herausgegeben von *Joachim Becker* – liest. In sieben, spanisch verfassten Kapiteln wird hier ein alternativer und weitaus tiefer gehender Erklärungsansatz von Finanzkrisen geboten. In spezifischen und vergleichenden Länderanalysen, oftmals mit einem historisch narrativen Fokus, wird ein interessanter Einblick in die Entstehungsgeschichte und Folgen der Finanzkrisen in Argentinien, Brasilien, Uruguay und Chile geboten.

Die tragende Rolle von historisch gewachsenen politischen Kräfteverhältnissen und internen Strukturen wird ebenso klar wie die andauernde Abhängigkeit peripherer Länder von wirtschaftlichen Entwicklungen im Zentrum. Vor allem aber wird das Augenmerk auf die kurz- und langfristigen politischen, ökonomischen und vor allem sozialen Folgen von Finanzkrisen gerichtet.

Zentral in *El Golpe del Capital* sind zwei Analysestränge, die sich wie ein roter Faden durch das Buch ziehen: Erstens der Teufelskreis der Außenverschuldung, deren Bedienung periphere Länder in permanenter Abhängigkeit vom Zentrum hält und oftmals neue Außenverschuldung mit sich bringt. Hohe externe Verbindlichkeiten tragen nicht nur zum Ausbruch der Krise bei, sondern vervielfachen ihre realen Folgen, wenn ausstehende Verbindlichkeiten durch die Wechselkursabwertungen explodieren. Die realen Konsequenzen sind besonders stark, wenn diese „Dollarisierung“ private Verbindlichkeiten und Aktiva betrifft. Dies wird insbesondere im unterschiedlichen Krisenverlauf Argentiniens und Brasiliens erkennbar.

Der zweite analytische Schwerpunkt bezieht sich auf die inhärente Krisendynamik von finanzgetrie-

benen Akkumulationsmodellen. Interne und externe Liberalisierung, ein überbewerteter Wechselkurs, hohe interne Zinsen, daraus folgende Leistungsbilanzungleichgewichte und eine wachsende Außenverschuldung führen zwangsläufig zur Krise. Beiprodukt ist eine kontinuierliche Deindustrialisierung, da die heimische Produktion dem simultanen Druck von Handelsliberalisierung und überbewerteten Wechselkurs nicht standhält.

Eine besondere Stärke erhält *El Golpe del Capital* durch seinen regionalen Fokus. Der Ländervergleich erlaubt die Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede der Akkumulationsstrategien herauszuarbeiten. So hat zum Beispiel der größere politische Einfluss der produktiven Sektoren in Brasilien zu einer etwas schwächeren Form des finanzgetriebenen Akkumulationsmodells geführt, während in Chile – wenigstens zeitweise – ein alternativer Entwicklungsweg, basierend auf wettbewerbsfähigem Wechselkurs und Restriktionen auf externe Kapitalbewegungen, eingeschlagen wurde.

El Golpe del Capital umfasst sieben Beiträge mit unterschiedlichen methodischen und analytischen Ansätzen sowie spezifischen

Länderschwerpunkten. Im ersten Kapitel gibt *Joachim Becker* einen detaillierten und vergleichenden Überblick über die historische Entwicklung der Außenverschuldung in Argentinien, Brasilien und Uruguay. Beginnend mit Anfang des 19. Jahrhunderts stellt der Autor die internen Entwicklungen der Außenverschuldung in ihrer Interdependenz mit den Liquiditätszyklen und fehlenden Anlagemöglichkeiten im Zentrum dar. Besonders interessant ist, wie die unterschiedlichen Strategien der Länder gegenüber diesen Kapitalflüssen als Resultat dominanter Interessengruppen ihren späteren Entwicklungsweg maßgeblich beeinflussen.

Diesen analytischen Fokus behält *Joachim Becker* im zweiten Kapitel des Buches bei, in dem er sich den Finanzkrisen der 90er Jahre und den derzeitigen Akkumulationsmodellen widmet. Obwohl alle drei Länder ein ähnliches Stabilisierungsprogramm wählten, wird die Strategie gegenüber der Außenverschuldung und dem Dollarisierungsgrad der heimischen Wirtschaft zum entscheidenden Moment des Krisenverlaufs und ihrer Schwere.

Carolina Villaba and *Paola Visca*, beide aus Uruguay, verfolgen die Rolle der Auslandsverschuldung

in ihrem Beitrag weiter. Abermals in einer vergleichenden Analyse von Argentinien, Brasilien und Uruguay zeigen sie die unterschiedlichen Entwicklungen als Resultat nationaler, politischer und sozialer Kräfte. In diesem Sinne interessant ist die Rolle Uruguays, das nicht nur von den Zyklen im Zentrum, sondern auch von den Entwicklungen seiner großen Nachbarn maßgeblich beeinflusst wird.

Einen stärker theoretisch orientierten Ansatz zur Frage der Dollarisierung und wirtschaftliche Entwicklung verfolgt der Brasilianer *Luiz Augusto E. Faria*. Bezugnehmend auf das Werk von *Aglietta* and *Orléan* über die Rolle von Vertrauen und Gewalt für nationales Geld analysiert er den niedrigen Dollarisierungsgrad in Brasilien und dessen Konsequenzen für den Krisenverlauf und dem derzeitigen Akkumulationsmodell. Etwas bedauerenswert ist, dass sich *Faria's* interessanter theoretischer Ansatz nur wenig in der empirischen Analyse seines Beitrags widerspiegelt.

Die Tatsache, dass Finanzkrisen auch immer politische und soziale Krisen sind, wird im Falle Argentiniens am deutlichsten. *Andrés Musaccio* aus Argentinien und *Joachim Becker* analysieren das finanzgetriebene Akkumula-

tionsmodell hoher Zinsen und eines überbewerteten Wechselkurses, das mit Argentiniens Inflationsgeschichte ein für alle Mal brechen sollte. Getrieben von der Finanzbourgeoisie und anfänglich begrüßt von niedrigeren Einkommensschichten, führte es zu einer der tiefsten sozialen Krisen des Landes, die sich mit einer offenen politischen Krise der peronistischen Partei paarte.

Einen interessanten Kontrapunkt zu den Erfahrungen Argentiniens, Brasiliens und Uruguays stellt Chile dar, das ein alternatives Akkumulationsmodell verfolgte. Ein wettbewerbsfähiger Wechselkurs und Restriktionen auf externe Kapitalbewegungen waren Teil dieses Programms, das eine schwere Krise wie in Argentinien vermeiden konnte. *Juan Andrés Correa* aus Chile und *Johannes Jäger* verfolgen einen politökonomischen Ansatz, der die alternative Akkumulationsstrategie Chiles in der Existenz von großen Konglomeraten im produktiven Sektor ortet. Etwas schade ist, dass dieser politökonomische Ansatz leider nicht konsequent bis zum Ende des Beitrags verfolgt wird.

Der letzte Beitrag von *El Golpe del Capital* stammt wiederum von *Joachim Becker*, in dem er Uruguays Geschichte produktiver Stagnation

und widerkehrender Finanzkrise analysiert. Obwohl Uruguay eine ähnliche Geschichte wie Argentinien aufweist, werden die Schwierigkeiten eines kleinen Landes, ein nachhaltiges Akkumulationsmodell zu betreiben, besonders deutlich.

Aber die AutorInnen bleiben nicht beim Ausbruch der Finanzkrise stehen. Ein wichtiger Teil aller Beiträge von *El Golpe del Capital* ist der Blick über die Krise hinaus und die Suche nach einem neuen Weg. In allen Ländern hat nach der Krise das finanzgetriebene Akkumulationsmodell einem exportbasierten Platz gemacht. Obwohl dies hohes Wirtschaftswachstum erlaubt, bleiben die strukturellen Probleme – schwache Produktivstruktur, soziale Ungleichheit, Außenverschuldung – bestehen. Einig sind sich die AutorInnen, dass ein neues Akkumulationsmodell, das das Produktionssystem erweitert und integratives Wachstum erlaubt, notwendig ist. Eine Möglichkeit sehen sie in einem in diese Richtung gestalteten Süd-Süd-Integrationsprojekt. Interessant wäre es gewesen, ein bisschen mehr in dieser Richtung zu lesen. Aber vielleicht im nächsten Projekt?

ANNINA KALTENBRUNNER

SchwerpunktredeurInnen und AutorInnen

Ilker Ataç promoviert an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main zum Thema Transformation des Staates in der Türkei. Er ist Projektmitarbeiter und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft sowie beim Projekt Internationale Entwicklung der Universität Wien.

Joachim Becker ist ao. Professor am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Politische Ökonomie, Finanzkrisen, regionale Integrations- und Desintegrationsprozesse sowie Staatstheorie.

Katharina Lenner ist Politologin und promoviert in Berlin über Armutsbekämpfungspolitik in Jordanien. Sie ist Mitglied von *reflect! – Assoziation für politische Bildung und Gesellschaftsforschung*. Forschungsschwerpunkte: Staatlichkeit im globalen Süden, postkoloniale Theorien, Entwicklungspolitik, Politik und Gesellschaft in der arabischen Welt.

Bernhard Leubolt ist Stipendiat der Heinrich-Böll-Stiftung im Promotionskolleg *Global Social Policies and Governance* an der Universität Kassel. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Staatstheorie, Governance, Partizipation, soziale Bewegungen und Lateinamerika.

Wolfram Schaffar arbeitet am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Hildesheim. Forschungsschwerpunkte sind soziale Bewegungen und Konstitutionalismus in Thailand und Birma/Myanmar. Er ist Mitglied der *Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung*.

Oliver Schwank ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Neue Ökonomische Geographie, industrielle Entwicklung und Industriepolitik in Südafrika.

Anne Tittor ist Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung im Promotionskolleg *Global Social Policies and Governance* an der Universität Kassel. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Lateinamerika, soziale Bewegungen, Gesundheitspolitik.

Die letzten Ausgaben

- 3/03 Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika / Three Decades of Neoliberalism in Latin America
- 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 / Regional Integration
- 3/06 Konflikttransformationen und Friedensprozesse / Conflict Transformation and Peacebuilding
- 4/06 Entwicklung und Bildung / Education and Development
- 1/07 Approaches to Governance / Governance
- 2/07 Perspectives on Development Studies / Entwicklungsforschung
- 4/07 EZA und Sicherheitspolitik / Development Cooperation and Security Politics
- 1/08 Medien und Entwicklung / Media and Development

Die kommenden Hefte

- 3/08 Wachstum, Umwelt, Entwicklung / Growth, Environment, Development
- 4/08 Globale ungleiche Entwicklung / Global Uneven Development

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 XXIV, 2-2008, ISBN 978385476-262-1

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,

office@mattersburgerkreis.at, www.mattersburgerkreis.at/jep

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden.

1. Auflage 2008

© Mandelbaum Verlag Wien / Mattersburger Kreis

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.

WIDERSPRUCH

Beiträge zu
sozialistischer Politik

53

Weltordnung, Kriege und Sicherheit

Nukleare Abschreckung; Mittlerer und Naher Osten; Militärmacht EU, Bundeswehr in Afghanistan und Völkerrecht; Schweiz: Gesamtverteidigung, Rüstungsindustrie, Sicherheits- und Friedenspolitik; Geschlechterordnung und Militärgewalt; Terrorismusbekämpfung, Justiz, Feindstrafrecht und Folter

D. Senghaas, M. Massarat, Th. Roithner,
N. Paech / K. Seifer, R. Moosmann / J. Lang,
A. Cassee / T. Cassee, R. Gysin, B. Degen,
R. Seifert, S. Krasmann, H. Busch, V. Györfy

Diskussion

R. Kurz: Rüstungsdollar und US-Militärmaschine
J. Wagner: Neoliberaler Kolonialismus
J. Wissel: Neuer Imperialismus
K. Majchrzak: H. Arendts Imperialismus-Kritik
N. Levine / F.O. Wolf: Kapital-Lektüren

232 Seiten,
Fr. 25.– / € 16.–

(Abonnement Fr. 40.– / € 27.–)
zu beziehen im Buchhandel

oder bei
WIDERSPRUCH, Postfach,
CH - 8031 Zürich

Tel./Fax 0041 44 273 03 02
vertrieb@widerspruch.ch
www.widerspruch.ch



306

Afrikas Grenzen – Nationalstaat und Panafricanismus

Außerdem: ▶ Kolonialmuseen in Paris ▶ Rebellion im Tschad
▶ Drogenpolitik in Kolumbien ▶ Genmais in Mexiko ...

iz3w-Backlist

- ▶ 305: Die Misere der Klimapolitik
- ▶ 304: Kriege in Afrika
- ▶ 303: Die Politik der Indigenität
- ▶ 302: Internationaler Dokumentarfilm
- ▶ 301: Kunst, Politik und Subversion
- ▶ 300: Namibias langer Weg
in die Unabhängig
- ▶ 299: Konfliktherd Energie

Einzelheft Euro 5,30 (ab 3 Hefen 20%
Rabatt, ab 6 Hefen 30% Rabatt)

Weitere Infos unter www.iz3w.org
Tel. (0049)+761-74003 · info@iz3w.org

iz3w ▶ Zeitschrift zwischen Nord und Süd

Südwind **Kurz-Abo**

MAGAZIN FÜR INTERNATIONALE POLITIK,
KULTUR UND ENTWICKLUNG

Hier lesen Sie, was Globalisierung für die
Länder des Südens tatsächlich bedeutet.

**3 Monate
Südwind-Magazin
Lesen um nur 3 Euro**
(statt 10,⁹⁰).



Abo endet automatisch nach Ablauf

Bestellungen unter suedwind-magazin@suedwind.at oder
Südwind Agentur • Laudongasse 40 • 1080 Wien • Tel. 01/405 55 15 -0

VERLAG WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



Javier Ponce

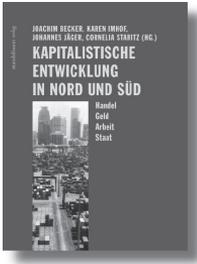
**Sackgassen des Helfens und
Möglichkeiten der Entwicklung**

Eine Bilanz aus Lateinamerika

aus dem Spanischen übersetzt von
Birte Pedersen

2008 - 200 S. - € 19,90

WWW.DAMPFBOOT-VERLAG.DE_INFO@DAMPFBOOT-VERLAG.DE



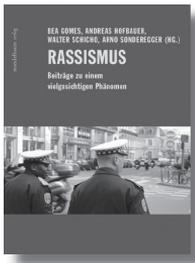
Joachim Becker, Karen Imhof,
Johannes Jäger, Cornelia Staritz (Hg.)

KAPITALISTISCHE ENTWICKLUNG IN NORD UND SÜD

Handel, Geld, Arbeit, Staat

In diesem Band wird globalen entwicklungsökonomischen Fragen anhand theoretischer und empirischer Analysen nachgegangen. Das Buch verbindet damit unterschiedliche kritische Zugänge zur Analyse der ökonomischen Entwicklung in Nord und Süd.

200 Seiten, 12x18 cm, Softcover, Euro 14.00, sfr 21.50
ISBN 978-3-85476-239-3, mandelbaum verlag, 2007



Bea Gomes, Walter Schicho,
Arno Sonderegger (Hg.)

RASSISMUS

*Beiträge zu einem vielgesichtigen
Phänomen*

Das Wort Rassismus dient zugleich als politischer Kampfbegriff und als analytischer Begriff, der Formen der sozialen, wirtschaftlichen, politischen, kulturellen Ungleichheit bezeichnet. Der Band regt eine Analyse von Rassismus in seinen vielgesichtigen Dimensionen an.

200 Seiten, 12x18 cm, Softcover, Euro 14.00, sfr 21.50
ISBN 978-3-85476-238-6, mandelbaum verlag, 2008