

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Ed.)

Research Report

Österreichische Entwicklungspolitik 2008. Staat und Entwicklung

Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen - Berichte - Informationen

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Ed.) (2009) : Österreichische Entwicklungspolitik 2008. Staat und Entwicklung, Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen - Berichte - Informationen, ISBN 978-3-9502487-8-4, Südwind-Verlag, Wien,
<https://www.oefse.at/publikationen/oesterreichische-entwicklungspolitik/detail-oesterr-entwicklungspolitik/publication/show/Publication/Staat-und-Entwicklung/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268189>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Analysen • Informationen

2008


ÖFSE

ÖSTERREICHISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Staat und Entwicklung

Ausgabe: 2009

finanziert durch die

Österreichische
 Entwicklungszusammenarbeit





Aktuelle Informationen über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit bietet die ÖFSE auf der Homepage:
<http://www.eza.at>

finanziert durch die

**Österreichische
 Entwicklungszusammenarbeit**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Österreichische Entwicklungspolitik: Analysen, Informationen

Hrsg. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE - 1. Aufl. - Wien : Südwind-Verl., 2009

ISBN: 978-3-9502487-8-4

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Die Beiträge geben die Meinung der jeweiligen AutorInnen wieder und müssen nicht mit jener der HerausgeberInnen übereinstimmen.

Impressum:

Medieninhaber und Hersteller:

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE)

A-1090 Wien, Sensengasse 3

Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 10 -150

e-mail: office@oefse.at

Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.eza.at>

Für den Inhalt verantwortlich: Michael Obrovsky

Mitarbeit: Stephanie Altmann

Redaktion: Ingrid Pumpler

Covergestaltung und Basisdesign: GRIEDERGRAPHIK

Layout: Alexandra Erös

Coverfoto: Archiv

Druck: Facultas, Wien, 2009

ISBN: 978-3-9502487-8-4

INHALT

Vorwort	5
<i>Andreas Novy</i>	
Einleitung	7
<i>Simon Hartmann</i>	
Wachstum durch Institutionen? Staat und Entwicklung aus ökonomischer Perspektive	11
<i>Andreas Exenberger</i>	
Zwischen Klasse und Gesellschaft. Zur Geschichte des Staates im Entwicklungsdiskurs	19
<i>Clemens Six</i>	
Zwischen Panafrikanismus und nationaler Souveränität: Wie viel Staat ist mit dem afrikanischen Staat zu machen? Zwischenbilanz einer Standortsuche	29
<i>Henning Melber</i>	
Good Governance, State Building, Resilience. Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit	37
<i>Jan Pospisil, Ursula Werther-Pietsch</i>	
Poverty Reduction: Developmental and effective states and the primacy of politics	49
<i>Adrian Leftwich</i>	
Caught in a Crossfire of Influences. Assessing the State in Development	59
<i>Simon Hartmann</i>	
Entwicklung, Staat und Zivilgesellschaft	67
<i>Ulrich Brand</i>	
Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen	75
<i>Michael Obrovsky</i>	
Tabelle 1: Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2004-2008 in Mio € und in %	78
Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	80
Grafik 1: Die Entwicklung wichtiger ODA-Bestandteile 2004 bis 2008	82
Tabelle 2: Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2004-2008 in Mio €	83
Grafik 2: Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2008	86

Tabelle 3: <i>OEZA-Mittel 2004-2008, Auszahlungen in Mio €</i>	88
Tabelle 4: <i>Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2006-2008* im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen</i>	90
Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer	91
Tabelle 5: <i>Sonstige Öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2004-2008 in Mio €</i>	92
Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer	92
Tabelle 6: <i>Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2004-2008 in Mio €</i>	93
Zuschüsse privater Organisationen	94
<i>Michael Obrovsky, Stephanie Altmann</i>	
Tabelle 7: <i>Die zehn größten privaten Melderorganisationen in den Jahren 2004-2008 in Mio €</i>	95
Tabelle 8: <i>Private Zuschüsse nach Regionen 2004-2008 in Mio € und in %</i>	97
Tabelle 9: <i>Private Zuschüsse nach den 20 größten Empfängerländern in Mio €</i>	98
Tabelle 10: <i>Private Zuschüsse nach Sektoren 2004-2008 in Mio € und in %</i>	101
Tabelle 11 <i>Private Zuschüsse im internationalen Vergleich 2004-2007 in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens</i>	102
Anhang	103
DAC-Liste der Empfängerländer (ODA) – 2008	103
DAC-Liste der Empfängerländer (ODA) – 2005, 2006 & 2007	104
OECD-DAC-Secretariat simulation of DAC members' net ODA volumes in 2008 and 2010	105
Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004-2008 im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen	106
Mitgliedsorganisationen der KOO – Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission	107
Weiterführende Links zum Themenbereich „Staat und Entwicklung“	108
Abkürzungsverzeichnis	110
AutorInnen	112

VORWORT

Die Diskussion über den Staat hat seit der Kolonialzeit unterschiedliche Konjunktoren erlebt. Auf die Betonung der Wichtigkeit von Nation-Building folgte seit den 1980er-Jahren die Diskreditierung und Schwächung des Staates: Mit „mehr privat – weniger Staat“. Doch griff es immer schon zu kurz, die Diskussion über Staat auf die Veränderung des Umfangs staatlicher Aktivitäten zu konzentrieren.

Mit 2008 drehte sich dann alles ganz rasch: Der Staat war plötzlich wieder gefragt: als Retter von Banken und Konzernen. Mehr Staat wurde eingefordert, explodierende Budgetdefizite wurden in Kauf genommen. Gegenwärtig konzentrieren sich die staatlichen Bemühungen darauf, funktionierende Märkte wiederherzustellen, damit die Strukturen aus der Zeit vor der Krise aufrechterhalten werden können. Es fehlt die Diskussion, wie sich die Struktur des Staates verändern müsste, damit staatliches Handeln Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Solidarität im eigenen Land und weltweit fördert. Ja selbst eine Diskussion über die Aufgabe des Staates in Bezug auf Chancengleichheit und einer gerechten Verteilung der Lasten der Wirtschaftskrise findet nur vereinzelt statt.

Diskursiv jedoch ist der Staat seit rund einem Jahrzehnt wieder „back on the agenda“ und Fragen nach der Qualität staatlichen Agierens treten in den Vordergrund. So umschreibt „Good Governance“ jenen Katalog an Erwartungen, den die Regierungen der so genannten „Geberländer“ als Rahmenbedingungen für erfolgreiche Entwicklung definieren.

Das Schwerpunktthema Staat und Entwicklung der diesjährigen Publikation „Österreichische Entwicklungspolitik“ stellt unterschiedliche Perspektiven und verschiedene disziplinäre Ansätze dar und erleichtert so den Einstieg in die komplexe Diskussion über die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess.

Wichtig ist hierbei festzuhalten, dass bis vor kurzem die Diskussion über Staaten im Süden dazu tendierte, den Aspekt von Chaos und Unordnung zu betonen. Dies gilt zum Beispiel für die „failed states“ (wie beispielsweise Somalia), die als globales Sicherheitsrisiko eingestuft werden.

Doch es gibt auch andere Beispiele von Staaten des Südens, die mit der Wirtschaftskrise deutlich besser umgehen als ihre nördlichen (ehemaligen) Vorbilder. Es sind die aufstrebenden großen Nationalstaaten unter den Entwicklungsländern, die oftmals ohne massive Unterstützung durch die EZA einen wesentlichen Schritt in Richtung der Erfüllung der MDGs leisten. Besonders beeindruckend ist hierbei Brasilien, wo die Stärkung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen, der Aufbau einer funktionierenden staatlichen Bürokratie zusammen mit Staatsbanken und staatlichen Energiekonzernen das Rückgrat einer Entwicklung darstellen, die selbst führende Privatbanker vor Ort als eine „stille Revolution“ bezeichnen, die aus Armen KonsumentInnen macht. 20 Millionen Menschen haben unter der Regierung Lula den Weg aus der Armut geschafft. Und dies, wo gegenwärtig weltweit viele Sozialindikatoren in die entgegengesetzte Richtung weisen. Es gilt also weiterhin, und nicht nur im Norden: Wohlfahrtsstaatliche Strukturen sind die beste Voraussetzung, Armut und Hunger abzuschaffen.

Andreas Novy

Vorsitzender des ÖFSE-Kuratoriums und ao. Universitätsprofessor an der Wirtschaftsuniversität Wien

EINLEITUNG

Simon Hartmann

Die vorliegende Ausgabe der ÖFSE-Publikation „Österreichische Entwicklungspolitik“ beleuchtet den Staat als Akteur im Entwicklungsprozess. Dabei nähern sich internationale und nationale ExpertInnen aus unterschiedlichen Perspektiven und Disziplinen dieser Diskussion. Einhellig sehen die AutorInnen, dass der Staat Einfluss auf den Entwicklungsprozess nimmt, betonen aber gleichzeitig, dass dieser sich nicht in allen Fällen gleich zeigt und dass im Hintergrund jedes Ansatzes die Frage stehen muss, welcher Staat welche Rolle übernehmen soll bzw. kann. Die Geschichte zeigt diesbezüglich ein Spektrum an Modellen, die von zumindest ökonomisch erfolgreichen ostasiatischen Entwicklungsstaaten bis zu Staaten reichen, die allgemein als „gescheitert“ (failed states) gesehen werden.

Clemens Six zeichnet in seinem Beitrag anhand des Entwicklungsdiskurses die großen historischen Konfliktlinien dieser Staatsdiskussion nach, welche einen Erklärungsbeitrag zu den jeweiligen Entwicklungspfaden von Staaten leisten. Dabei sieht er deren Rolle seit der Kolonialzeit als „Dreh- und Angelpunkt [...] unterschiedlicher Ideologien, Ansätze und Politiken“, die den Anspruch erheben „gesellschaftliche und individuelle Entwicklung im Sinne einer Besserung der Lebensbedingungen zu fördern oder gar selbst herzustellen“. Ausgehend vom kolonialen Entwicklungsmodell der Briten skizziert er die Entwicklung der Diskussion vom Kolonialstaat über den post-kolonialen Modernisierungsstaat zum staatsminimalistischen Ansatz, der mit den 1970er-Jahren zunehmend an Bedeutung gewann.

Nicht zuletzt durch die aktuelle Wirtschaftskrise wurde die Relevanz des Staates als Regulativ in finanz- und realwirtschaftlichen Prozessen auf dem Parkett der Weltinnenpolitik – d. h. alle Staaten unabhängig vom Entwicklungsstadium – offensichtlich. Diese Rolle jedoch als die einzige Rolle des Staates im Zusammenhang mit Entwicklung zu sehen wäre deutlich zu kurz gegriffen. Je nach Betrachtungsweise muss ein Staat grundlegende Funktionen erfüllen um nicht als „gescheitert“ zu gelten (Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrt, etc.) oder – wie es die UNCTAD in ihrem aktuellen Least Developed Countries Report sieht – eine aktive Rolle im Entwicklungsprozess einnehmen und diesen dabei zu fördern.

Vor diesem Hintergrund diskutiert *Andreas Exenberger* aus der Sicht ökonomischen Wachstums die Rolle des Staates.

Ausgehend von der Feststellung, dass natürlich nicht nur Menschen in Entwicklungsländern mit der Herausforderung der „kollektiven Regelung von Problemen“ konfrontiert sind, ist die Rolle des Staates aus der Sicht von Ökonomen weitgehend so zu verstehen, volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen (zumindest rechtliche Garantien) als Grundlage für ein optimales Wachstum zu schaffen. Besonders unter Krisenbedingungen zeigt sich, dass der Staat zumindest zeitweise in einer aktiveren Rolle gefordert ist, die Lebensumstände von Mitgliedern dessen Gesellschaft zu verbessern. Die Sicht des Wirtschaftshistorikers zeigt dabei, dass Entwicklung in der Vergangenheit weder durch staatliche Planung noch durch ausschließlich marktgeleitete Konzepte vorangetrieben werden konnte. Das Scheitern von Entwicklungskonzepten, das – so Exenberger – immer wieder unter einer hohen Anzahl an Opfern zu beobachten war, stützt sich weniger auf Unzulänglichkeiten auf Politikenebene sondern auf Unterschiede in der Struktur der institutionellen Ebene von Staaten, die in engem Zusammenhang mit dem jeweiligen historischen Pfad eines Landes steht.

Adrian Leftwich wiederum betont in seinem Beitrag, dass Entwicklungsansätze (wie z. B. Armutsreduktion) sehr viel mehr mit politischen als mit technischen Prozessen (wie oft angenommen) zu tun hat. Politische Prozesse wirken sowohl von interner als auch externer Seite auf Entwicklungsstaaten und beeinflussen deren Leistungsvermögen. Wie Exenberger betont auch Leftwich dabei die Relevanz des historischen Erbes bei der Analyse von Entwicklungsstaaten und weist darauf hin, dass in der Entwicklungsforschung Faktoren wie unterschiedliche politische Hintergründe oder Prozesse und Praktiken, die Entwicklungsergebnisse formen, aufgrund der starken ökonomischen Dominanz in Entwicklungsforschungsinstituten, viel zu wenig Berücksichtigung finden. Die Aufgabe der Analyse ist es, diejenigen institutionellen Mechanismen zu erkennen, welche leistungsfähige Entwicklungsstaaten und somit auch Entwicklungsansätze wie Pro-Poor Growth untermauern.

Simon Hartmann schlägt in seinem Beitrag Orientierungshilfen für eine solche Analyse vor.

Um einer Analyse der Rolle des Staates im Entwicklungsprozess gerecht zu werden, bedarf es eines integrierten Ansatzes, der einerseits die funktionale, formelle und informelle Ebene von Staaten berücksichtigt und gleichzeitig Einflüsse auf den Handlungsspielraum (policy space) von Staaten, die von innen (innerhalb des Staates) und außen wirken, miteinbezieht. Der Staat als wichtiger – aber bei weitem nicht einziger – Akteur in diesem Zusammenhang wird von einer Reihe anderer Akteure und Faktoren beeinflusst. Ausgehend von einer funktionalen Ebene können Staaten innerhalb eines bestimmten Handlungsspielraums Aktionen gestalten, die unter Umständen Entwicklung zulassen bzw. sogar Entwicklung fördern. Die Politikebene wird jedoch von den formellen Institutionen eines Staates, informellen Prozessen und externen Einflüssen bestimmt und dadurch nicht selten beträchtlich eingeschränkt. Um zu verstehen warum manche Staaten auf funktionaler Ebene Anforderungen wie z. B. Good Governance nicht gerecht werden, ist es nötig zu hinterfragen, welche Mechanismen auf welcher Ebene auf die funktionale Ebene von Staaten wirken. Durch eine solche Analyse sollen Netzwerke sichtbar werden, die aus der spezifischen historischen Entwicklung (Entwicklungskontext) eines Staates entstanden sind. Dieser erweiterte Blickwinkel soll dabei helfen, zu verstehen, in wie weit Staatsversagen auf der funktionalen Ebene begegnet werden kann, und in wie weit anderen Ebenen (also formell, informell oder externe Einflüsse) dafür ausschlaggebend sind. Je nachdem wo diese in einem konkreten Partnerland der EZA gelagert sind, kann eine solche Analyse, bezogen auf einzelne Fälle dabei helfen herauszufiltern, in wie weit bestimmte Entwicklungsansätze tatsächlich auch die einflussnehmenden Ebenen adressieren. Bei der Frage nach geeigneten Entwicklungsansätzen im Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit knüpfen *Jan Pospisil* und *Ursula Werther-Pietsch* an.

Sie sehen entwicklungspolitisches Handeln in „fragilen Situationen“ als „überaus komplexen Prozess“, für dessen Gestaltung kaum Universalrezepte abstrahiert werden können. Auch hier wird betont, dass Entwicklungsansätze wie Good Governance dieser Komplexität nicht gerecht werden, da wichtige Bestandteile der Fragilitätsanalyse wie „Konfliktprävention und Institutionen- und/oder Kapazitätsaufbau“, darin nicht berücksichtigt werden. Von einer konzeptionellen Perspektive konnte

mit der Einführung des Resilience-Begriffs ein besserer Ansatz gefunden werden, der auf der bestehenden Praxis aufbauend versucht, den komplexen Anforderungen fragiler Situationen zu begegnen, indem man das Hauptaugenmerk auf „möglichst trag- und widerstandsfähige Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft“ ins Zentrum rückt. Die Autoren sehen in dem konzeptionellen Fortschritt dieses Ansatzes eine entwicklungspolitische Praxis, die erst beginnt diese Prinzipien zu berücksichtigen.

Henning Melber diskutiert die Adressaten von Entwicklungsansätzen anhand des regionalen Schwerpunkts Afrika. Er beurteilt den postkolonialen afrikanischen Staat durchaus kritisch aber gleichzeitig sieht er zu dessen Organisationsprinzip zumindest derzeit keine ernsthafte Alternative. Seine Zweifel belegt Melber mit der historischen Entwicklung des Panafrikanismus (d. h. die kontinentale Zusammenarbeit innerhalb der OAU bzw. heutigen AU) der im Spannungsfeld zum afrikanischen Nationalismus steht. Konzepte zu mehr Transparenz und kollektiver Verantwortung auf kontinentaler Ebene, wie es z. B. der African Peer Review Mechanism (APRM) zeigt, werden durch ihre konkrete Umsetzung genüge getan. Der APRM wurde nicht in einem rechtsverbindlichen Dokument erfasst, was berechtigte Zweifel an der Autonomie und Unabhängigkeit dieses Verfahrens aufwirft. Den Review-Prozess gibt es derzeit lediglich in Form einer Selbstkontrolle der Nationalstaaten. Trotz Ansätze afrikanischer Eliten, gemeinsame Verantwortung im Bereich menschenrechtlicher und demokratischer Prinzipien (z. B. die Charta „Responsibility to Protect“ im Jahr 2009) wahr zu nehmen und weitere Schritte zur verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der AU, werden konkrete Herausforderungen (wie z. B. die Praktiken guter Regierungsführung) deshalb weiterhin an afrikanische Nationalstaaten adressiert werden.

Nach der Diskussion der Zusammenarbeit von Nationalstaaten auf kontinentaler Ebene widmet sich Ulrich Brand im letzten Beitrag dieses Sammelbandes, den komplexen Beziehungen von Staat und Zivilgesellschaft. Dabei betont er, dass die Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse nicht unabhängig von „gesellschaftlichen Kräften, Interessen und hegemonialen Orientierungen gesehen werden“ kann. Basierend auf der kritischen Staatstheorie und der Hegemonietheorie in Anlehnung an Antonio Gramsci diskutiert er unter einem erweiterten Begriff von Staat (Internationalisierung des Staates) und Zivilgesellschaft (ist mehr als Opposition zu Staat)

kapitalistische Globalisierungsprozesse im Bezug auf post-koloniale Gesellschaften. Er plädiert dabei für eine Erweiterung bestehender institutionalistisch orientierter Ansätze um (1) das Verständnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure (Interessen, Wertvorstellungen und Identitäten), (2) die Berücksichtigung sozioökonomischer kultureller Praxen, gesellschaftlicher Orientierungen oder Diskurse und – wie bereits oben erwähnt – (3) die Überwindung des „methodologischen Nationalismus“ der Entwicklungsforschung. Letzteres ist notwendig, da sowohl periphere Staaten als auch Zivilgesellschaften internationalisiert sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Forschung im Zusammenhang mit Staat und Entwicklung in Zukunft vielmehr darauf abzielen sollte, sowohl Mechanismen, die auf institutioneller Ebene wirken – deren Fortentwicklung, Wandel und Reform von Institutionen – als auch „das Zusammenspiel zeitlicher, räumlicher und sachlicher Ebenen des institutionellen Geflechts“ besser zu verstehen. Dabei sollen sowohl eine engere Verknüpfung von Institutionenökonomie und Entwicklungsforschung als auch der Ausbau von interdisziplinären Ansätzen dienen (vgl. Exenberger). Für komplexe globale Herausforderungen, die sich aus den multiplen Krisen

(Wirtschafts-, Finanz-, Hunger-, Umwelt-, Ressourcen-, Energiekrisen, etc.) ergeben, sollen Ansätze gefunden werden, die zwar einen gesamtgesellschaftlichen Blickwinkel einnehmen, aber gleichzeitig auch die Pluralität von gesellschaftlichen Akteuren und der damit zusammenhängenden Vielzahl an Ideen berücksichtigen (vgl. Six). In diesem Zusammenhang ist es wichtig die Interaktion zwischen politischen Prozessen und der Forschung und auszubauen (vgl. Leftwich).

Wie die UNCTAD in ihrem Least Developed Countries Report andeutete, wird dem Staat sowohl in den OECD-Ländern als auch den Entwicklungsländern in Zukunft wieder eine stärkere Rolle zugestanden werden. Keine andere Organisationsform ist global gesehen derzeit legitimiert, anstatt der Nationalstaaten auf breiter politischer Ebene zu agieren beziehungsweise zu intervenieren. Im Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit ist es enorm wichtig, zu verstehen, vor welchem institutionellen und politischen Hintergrund Staaten im Entwicklungsprozess agieren. Universelle Ansätze können dabei nur sehr eingeschränkt für Erklärungsansätze dienen. Differenzierte Analysen einzelner Staaten sollen jeweils dazu dienen, Strategien und Maßnahmen für die praktische Entwicklungszusammenarbeit zu gestalten.



C3 – Centrum für Internationale Entwicklung ::: 1090 Wien ::: Sensengasse 3 ::: www.centrum3.at



Das C3 – Centrum für Internationale Entwicklung steht für Wissenschaft, Bildung und Dialog im Bereich der internationalen Entwicklung. Hier bieten die sechs entwicklungs-politischen Organisationen ÖFSE, BAOBAB, Frauensolidarität, Paulo Freire Zentrum, Mattersburger Kreis und ÖIS Raum für Dialog, Diskussion und Reflexion.



Die C3-Bibliothek für Entwicklungspolitik ist die größte wissenschaftliche und pädagogische Fachbibliothek zu internationaler Entwicklung, Frauen/Gender und Globalem Lernen in Österreich. Sie ist öffentlich zugänglich und versteht sich als Ort des Wissens, der Bildung, der Information und der Begegnung. Die Bibliothek wird von den drei Organisationen ÖFSE, BAOBAB und Frauensolidarität getragen.

hier entwickeln sich menschen und werke

Öffnungszeiten

Montag und Dienstag 9.00–17.00 Uhr
Mittwoch und Donnerstag 9.00–19.00 Uhr
Freitag 9.00–14.00 Uhr

Sperrzeiten (Sommer, Weihnachten etc.) finden Sie unter www.centrum3.at

Wenn Sie Interesse an fachspezifischer Beratung, einer Bibliotheksführung oder an Schulungen haben, wenden Sie sich bitte an die jeweilige Organisation:

ÖFSE	+43 (0)1 317 40 10-201	bibliothek@oefse.at
Frauensolidarität	+43 (0)1 317 40 20-400	bibliothek@frauensolidaritaet.org
BAOBAB	+43 (0)1 319 30 73-500	bibliothek@baobab.at



raum für wissen platz für begegnungen

WACHSTUM DURCH INSTITUTIONEN? STAAT UND ENTWICKLUNG AUS ÖKONOMISCHER PERSPEKTIVE

Andreas Exenberger

Einleitung

Dieser Beitrag zum Thema „Staat und Entwicklung“ aus ökonomischer Perspektive könnte eigentlich sehr kurz werden. Die Ökonomik ist nämlich schon vor geraumer Zeit das „Politische“ losgeworden¹ und hat daher insbesondere zum Staat eine Art wenig reflektierter Nichtposition. Das betrifft auch die zwar immer schon wirklichkeitsnähere, zugleich aber wissenschaftlich eher marginalisierte Entwicklungsökonomik, die als solche zudem erst entstand, nachdem dieser Umbruch bereits vollzogen war. Immerhin geht aber mit der Anerkennung, dass es so etwas wie Entwicklungsökonomik gibt und braucht, oft das Zugeständnis einher, dass die (nicht nur materielle) „Entwicklung“ einer Volkswirtschaft zu den Aufgaben von politischer und ökonomischer *governance* zählt.

Nach neoliberaler oder neoklassischer Lesart hingegen, die seit einigen Jahrzehnten den ökonomischen Fachdiskurs prägt, ist der Staat eigentlich überflüssig. Damit wird angeknüpft an die alte liberale oder klassische Position, die sich in der Idee des „Nachtwächterstaats“² zuspitzte – mit problematischen historischen Anleihen, wenn etwa die „unsichtbare Hand“ nach Adam Smith bemüht oder mit David Ricardo der unregulierte Freihandel gefordert wird.³ Doch auch, was gerade im Entwicklungsdiskurs (oder in der Globalisierungskritik) gegen das eingewandt wird, was man dort „Neoliberalismus“ nennt, wendet sich eigentlich meist gegen ein Zerrbild desselben, das im historischen Sinn vielmehr liberal, wenn nicht sogar anarchistisch ist. Bereits im 18. Jahrhundert wurde

dafür der Begriff „*laissez-faire*“ geprägt. Er bezeichnet das Ideal des in der Praxis unrealistischen unregulierten „Laufenlassens“ von Wirtschaft und Gesellschaft, wie es etwa Karl Polanyi (1978, 187-208) kritisch dargestellt hat. Dieser naive Liberalismus zerbrach nach dem Ersten Weltkrieg nicht zuletzt an seinen eigenen Widersprüchen und nach den Katastrophen von Weltwirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg entstand als realistischere Gegenposition dazu der eigentliche Neoliberalismus. Seine VertreterInnen propagierten durchaus – wenn auch auf der Basis von Privateigentum und Marktwirtschaft und innerhalb enger Grenzen – einen regulierenden Einfluss des Staates. Dieser Ansatz wirkte sich z. B. in Deutschland stärker aus, wo im Umfeld der Freiburger Schule im neoliberalen Geist die „soziale Marktwirtschaft“ entstand (Eucken 1950; Müller-Armack 1966), in der der Staat eine größere Rolle spielte, als etwa in den USA, wo mit der *Chicago School* eine relativ marktfundamentalistische Richtung aufkam, die wiederum auf den Fortgang der internationalen Theorieentwicklung stärkeren Einfluss ausübte (Hayek 1945; Friedman 1971). Letzterer Ansatz wurde durch Folgegenerationen von ForscherInnen mit mathematischer Exaktheit immer weiter getrieben, sodass der Staat in den Wirtschaftswissenschaften schließlich als prinzipiell schädlich für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt betrachtet wurde. Realpolitisch ging dies nie auch nur annähernd soweit. Dort wirkte sich die neoliberale Wende am ehesten auf dem Feld des internationalen Handels aus, das immer stärker von der Idee des unregulierten Freihandels geprägt wurde.⁴

-
- 1 Auf dem Weg von Adam Smiths „System der politischen Ökonomie“ und den *Principles of Political Economy* anderer „Klassiker“ (Malthus, Ricardo, Mill) über Alfred Marshalls *Principles of Economics* (1898) und endgültig mit Paul A. Samuelsons Lehrbuch *Economics* (1948).
 - 2 Der Begriff des „Nachtwächterstaats“ wurde von Ferdinand Lassalle (1825-1864) geprägt und ist daher historisch als sozialistische Polemik gegen übertriebenen Liberalismus entstanden, während Liberale selbst kaum je so radikale Forderungen aufstellten.
 - 3 Zwar kritisierte Adam Smith Politiker mit Verweis auf deren Orientierung am eigenen Wohl und ihre oft bewiesene Unfähigkeit (und damit auch den Staat als Organisationsform). Das geschah freilich in einer in jeder Hinsicht präliberalen Zeit der willkürlichen obrigkeitlichen Gängelung von Menschen und damit einem Zeitalter großer institutioneller Ineffizienz, wie man mit heutigem Vokabular vielleicht sagen könnte. Er tut dies außerdem vor dem Hintergrund, dass die Wirtschaft selbstverständlich in einen ordnenden Rahmen eingebettet sein muss, der Regeln für ihre fruchtbare Entfaltung vorgibt. Kurz zusammengefasst findet sich dieses Argument bei Horst-Claus Recktenwald (1996, LXV-LXXI) in der Einführung zu seiner Übersetzung von Smiths Hauptwerk, dem *Wohlstand der Nationen*. Ausführlicher ist es zu finden, wenn man Smiths *Theorie der ethischen Gefühle* neben den *Wohlstand der Nationen* legt, wie jüngst in einer eigenen Arbeit zur Smith-Rezeption geschehen (Exenberger 2009).
 - 4 Wobei zunehmend in Vergessenheit geriet, dass es sich dabei – nicht nur wegen der damit verbundenen rigiden Annahmen – um ein utopisches Konzept handelt (Exenberger 2007, 45-49).

Spätestens ab den 1980er-Jahren dominierte dieser deformierte Neoliberalismus (wirtschaftspolitisch flankiert von *Reagonomics* und *Thatcherism*) wissenschaftlich nahezu total. Dabei entfernte sich die Theorie immer weiter von ihren ideologischen Wurzeln, selbst jenen, die etwa der Marktdogmatiker Milton Friedman formuliert hatte. Für Friedman (1971, 20-21) galten letztlich mit Bezug auf „Regierung“ zwei Prinzipien: Der Staat muss sich auf seine wesentlichen Aufgaben beschränken (Limitation) und er sollte diese so nahe wie möglich an den Betroffenen ausüben (Subsidiarität), wobei dabei letztlich jene Aufgaben „wesentlich“ sind, die – streng nach dem ökonomischen Effizienzgebot – im Kollektiv besser erledigt werden können als individuell. Das sind solche, auf deren Übertragung an einen Staat (oder eine andere gemeinsame Organisationsform) sich die Individuen durch freiwilligen Tausch einigen.⁵ In der Regel fallen darunter rechtsstaatliche Garantien (insbesondere bezogen auf private Eigentumsrechte) sowie innere und äußere Sicherheit. Eine längere Geschichte relativ kurz zusammengefasst:

„Eine Regierung, die für Ruhe und Ordnung sorgt, die die Eigentumsrechte definiert, die ein Instrument vor-sieht, mit dem wir die Eigentumsrechte und andere Grenzen im Spiel der Wirtschaftskräfte ändern können, eine Regierung, die Kontroversen über die Auslegung der Gesetze entscheidet, die Einhaltung von Verträgen erzwingt, den Wettbewerb fördert, ein monetäres System schafft, sich für die Bekämpfung technischer Monopole und die Beseitigung ihrer Folgewirkungen einsetzt, wenn dies angebracht erscheint, und die die private Wohlfahrt und die Familie bei der Fürsorge der Unzurechnungsfähigen, seien es Geistesranke oder Kinder, unterstützt – eine solche Regierung hat zweifellos eine Reihe wichtiger Funktionen zu erfüllen. Der konsequente Liberale ist kein Anarchist“ (Friedman 1971, 59-60).

So oder so ähnlich dachten in der Folge ganze Generationen von ÖkonomInnen und sie denken weitestgehend auch heute noch so. Zumindest implizit taucht der „Staat“ aber doch in ökonomischen Fachdiskursen auf, während die wenigen expliziten Betrachtungen des Staates meist nur mäßig und bestenfalls historisch inter-

essant sind. Der Begriff dafür, der sich inzwischen in dieser Debatte durchgesetzt und etabliert hat, ist jener der „Institution“ (North 1988; Williamson 2000), während sich eine Debatte um ökonomische „governance“ (Tabb 2004; Dixit 2009) erst langsam entfaltet. Die Bedeutung von Institutionen ist inzwischen zwar noch nicht von allen in den Wirtschaftswissenschaften konzeptionell wirklich anerkannt, sie ist allerdings verwurzelt, wie etwa folgende Beispiele zeigen:

„There are always institutions present, and we cannot conceive of a framework for making sense of the processes of economic development that does not include a role for them“ (Engerman/Sokoloff 2003, 28).

„Many economists and social scientists believe that differences in institutions and state policies are at the root of large differences in income per capita across countries“ (Acemoglu et al. 2001, 1395).

„The nature of the state, the extent to which it conflicts with preexisting political institutions and norms of authority, is of crucial importance in explaining policy choices and the spread of economic growth around the world“ (Englebert 2000, 1832).

Insgesamt wird der Staat aber trotzdem schon auf der Ebene der Lehrbücher, mehr noch aber auf der Ebene der Fachpublikationen, vorrangig und teils ausschließlich aus der Perspektive des störenden Einflusses und des „Staatsversagens“ rezipiert und kaum in seiner Rolle als ordnungspolitisch wichtige Einrichtung gegen „Marktversagen“. Wenn man aber die marktwirtschaftliche Logik allzu dogmatisch und technisch anwendet, endet man schnell in einem Zustand, wo der Staat auch um jene Funktionen gebracht ist, die zum Fortbestand einer Gesellschaft, außerhalb derer sich auch die Wirtschaft nicht bewegen kann, unbedingt erforderlich sind. Das erkennen inzwischen auch immer mehr ÖkonomInnen, selbst wenn sie dies mit der Überschrift „Institutionen“ fassen. Die folgenden Seiten sind daher zuerst jenen von ihnen gewidmet, die dazu beigetragen haben, dass es zu dieser „institutionellen Wende“ kommen konnte und dann jenen, die aufbauend darauf derzeit die in der

5 Das fasst Friedman sehr treffend mit Verweis auf den berühmten Kennedy-Satz: „Frag nicht, was dein Land für dich tun kann, sondern was du für dein Land tun kannst!“, zusammen. Der wirklich freie Mensch würde sich nämlich vielmehr fragen: „Was kann ich mit meinen Mitmenschen sinnvollerweise durch den Staat tun?“

Wirtschaftswissenschaft wichtigsten Beiträge zu diesem Thema im Kontext von wirtschaftlicher Entwicklung bzw. langfristigem Wachstum liefern.⁶ Ein Ausblick wird den Text schließlich abrunden.

Die „institutionelle Wende“ in der Ökonomik

Die Analyse von Institutionen in den Wirtschaftswissenschaften, speziell in der Wirtschaftsgeschichte, ist untrennbar mit einem Namen verbunden: Douglass C. North. North (1988; 1992; 2005) steht mit seinen Thesen zum institutionellen Wandel fest verankert in der neo-liberalen Theorielinie, wobei diese „Anschlussfähigkeit“ zweifellos dazu beigetragen hat, dass er 1993 den Wirtschaftsnobelpreis erhalten hat. Er fundiert seine Ausführungen mit Erkenntnissen zu Transaktionskosten und relativen Marktpreisen sowie einem eigennutzorientierten Verständnis des Verhaltens der Regierenden, aber auch mit sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zu kollektivem Verhalten. Auf diese Weise geht North weit über die einfachen Schlussfolgerungen bei der Analyse rein ökonomisch verstandener oder gar „vollkommener“ Märkte hinaus, wobei er die neoklassische Theorie auch direkt kritisiert:

„Neo-classical economic theory [...] has three fundamental deficiencies which must be overcome to understand the process of economic change: It is frictionless, it is static, and it does not take into account human intentionality“ (North 2005, 65).

Der Staat hat in einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung (und das räumen ja auch alle im Friedmanschen Sinne „nicht-anarchistischen“ Liberalen ein) nicht zuletzt deshalb eine unverzichtbare Aufgabe, weil er private Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit definiert und durchsetzt – zwei Faktoren, die grundlegend für das Funktionieren von Märkten sind – und weil er kollektives Handeln organisiert (Dixit 2009, 5-6). Er reduziert daher nicht zuletzt die „Transaktionskosten“ oder noch einfacher: er liefert die „sozialen Spielregeln“ (North 1988, 24). Zudem, wie John K. Galbraith (1998, 90) ausführt, gibt es „vier Faktoren, die zu öffentlicher Intervention und Regulierung

zwingen“: Schutz der Umwelt vor Zerstörung, Schutz von ökonomisch marginalisierten Mitgliedern der Gesellschaft vor Verarmung, Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Betrug und Schutz aller vor den „selbstzerstörerischen Tendenzen des Systems“. Zudem ist der Staat auch eine hartnäckige und auf Wirtschaft und Gesellschaft einflussreiche empirische Realität. Staaten wurden in aller Regel auch dazu verwendet, um bestimmte gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen durch sie zu erreichen (dabei ist es weniger wichtig, ob es sich um Ziele der Herrschenden, die von einflussreichen Gruppen, die einer gesellschaftlichen „Klasse“ oder die der breiten Masse der Bevölkerung handelt). Wenn solche Ziele im Ausbau von Bildungs- und Gesundheitssystemen bestehen, wird das in der Regel auch von ÖkonomInnen gewürdigt, weil diese als wichtig für die Humankapitalbildung erachtet werden. Freilich hat die neoklassische Ökonomik stets versucht, diesen Umstand wegzudefinieren. Diese Ignoranz aufzuweichen, dazu hat Douglass C. North mit seiner historisch fundierten Institutionentheorie zweifellos den entscheidenden Beitrag geleistet. Dass er letztlich dafür verantwortlich ist, dass der Satz „Institutions matter“ in den Wirtschaftswissenschaften heute überhaupt verankert ist, wird angesichts der scheinbaren Selbstverständlichkeit dieser Formulierung gerne vergessen.

North (1992) sieht Institutionen im Wesentlichen als „Spielregeln“ (wobei er „formelle“ von „informellen“ unterscheidet), betrachtet aber auch „Wahlmöglichkeit“ innerhalb dieser Regeln. Der Ausgangspunkt der gesamten Überlegungen ist vielleicht am besten als Angriff auf das Dogma der perfekten Information zusammengefasst: In der Realität ist es unmöglich, über alle Informationen zu verfügen – und es ist nicht kostenlos, zumindest manche zu erlangen. Dieser Umstand tritt neben die bereits erwähnten privaten Eigentumsrechte, die als zentraler Stimulus für technischen Fortschritt gesehen werden und damit eine wichtige Rolle im Entwicklungsprozess spielen. Daher sind Institutionen nicht nur wichtig, um Transaktionskosten zu verringern, sondern auch, um Anreize in Richtung wünschenswerter Entwicklungen zu geben. North bringt dabei noch einen weiteren Aspekt ins Spiel, der in den Wirtschaftswissenschaften aufgrund ihrer „Zeitlosigkeit“ oft igno-

⁶ Die hier gewählte Darstellung bleibt dabei eher allgemein und an der ökonomischen Theorie orientiert. Insbesondere wird auf sozialwissenschaftliche Ansätze kaum eingegangen oder auf die Diskussion von „Entwicklungsstaaten“, weil diese historisch nicht in diese Traditionslinie gehören. Wie man entlang dieses Motivs allerdings eine auch theoriegeschichtlich interessante „andere“ Geschichte des Kapitalismus schreiben kann, zeigen etwa Ha-Joon Chang (2002) oder Erik S. Reinert (2007).

riert wird: Die Pfadabhängigkeit aktueller Zustände und der Möglichkeiten, die sich zu ihrem Wandel bieten. Je länger ein Zustand schon andauert, desto schwieriger ist es in der Regel, ihn zu verändern (sei es durch Evolution oder durch Revolution) und manche Optionen für Veränderungen stehen aufgrund vorangegangener Entwicklungspfade schlicht nicht zur Verfügung. Daher interessiert North (2005) auch insbesondere die Frage, welche Auswirkungen bestimmte Institutionen haben und er identifiziert „adaptive Effizienz“ als wichtigen Erfolgsfaktor; also die Fähigkeit einer Gesellschaft, solche Institutionen zu schaffen, die möglichst flexibel auf sich ständig und schwer vorhersagbar ändernde Herausforderungen zu reagieren vermögen.

North unterscheidet in seinen Arbeiten hingegen kaum, vor welchem Zeithorizont sich institutionelle Entwicklung und institutioneller Wandel abspielen. Daher ist an dieser Stelle auch auf Oliver E. Williamson (2000) zu verweisen, der in der Folge der Arbeiten von North die wirtschaftswissenschaftliche Forschung über Institutionen weiter vorangetrieben hat. Er unterscheidet vier institutionelle Ebenen, die auf unterschiedlichen Zeitskalen wirken: *embeddedness*, *environment*, *governance* und *allocation* (Begriffe, die man in diesem Zusammenhang vorsichtig mit „Kultur“, „Umfeld“, „Regierung“ und „Verteilung“ übersetzen könnte). Diese vier Ebenen verfügen jeweils über verschiedene Gestaltungsformen – Traditionen, Gesetze, Verträge und alltägliche Transaktionen – und sie sind die Domänen jeweils unterschiedlicher Ansätze zu ihrer wissenschaftlichen Analyse. Die „höheren“, weil langfristiger wirksamen Ebenen, beeinflussen dabei die „niedrigeren“ direkt, indem sie ihnen Beschränkungen vorgeben. Genauso lösen aber die kurzfristiger wirksamen Ebenen Rückkoppelungen aus, die zum Wandel auf höheren Ebenen beitragen und ihn teils sogar entscheidend anstoßen (Williamson 2000, 597).

Bei der Begründung des Staates unterscheidet North (1988, 21-22) schließlich eine „Vertragstheorie“ der Staatsentstehung von einer „Räubertheorie“, wobei er diesen Widerspruch stehen lässt, weil der real existierende Staat beide Elemente enthält: Eine eigennutzenorientierte Elite, die ihn zur Maximierung des eigenen Einkommens verwendet, und eine Gesellschaft, die ihn zur kollektiven Regelung von individuell nur suboptimal zu lösenden Problemen benutzt. Mancur Olson (2002,

15-28) führt – wenngleich er auch auf den stabilisierenden Charakter von Demokratie verweist – vor allem die „Räubertheorie“ weiter aus, indem er in sorgfältiger historischer Analyse auf den gegenseitigen Vorteil verweist, den sich sowohl Räuber als auch Beraubte durch die Etablierung eines „stationären Banditen“ zumindest gegenüber einer Anarchie verschaffen.

Institutionen und Entwicklung

Im hier interessierenden Zusammenhang ist beim Versuch, die Institutionenökonomik empirisch zu unterfüttern und gleichzeitig ein noch stärkeres Augenmerk auf „endogene“ Institutionen zu legen, jener Strang am wichtigsten, dessen VertreterInnen sich um die Erklärung von Entwicklungsunterschieden zwischen Ländern bemühen. Dabei entstehen gerade Mosaiksteine einer historisch fundierten allgemeinen Wachstumstheorie – also einer solchen, die sowohl historische Entwicklungsprozesse in inzwischen wohlhabend gewordenen wie auch derzeitige in armen Gesellschaften erklärt.⁷ Besonders hervorzuheben hat sich dabei Daron Acemoglu, vor allem in Publikationen gemeinsam mit James A. Robinson und Simon Johnson (Acemoglu et al. 2001; 2002; 2008; Acemoglu 2005). Darin zeigen die Autoren – in der Regel auf der Basis der neoliberalen Wirtschaftstheorie und mittels formaler und quantitativer Methoden, aber unter Bedachtnahme auf historische Erfahrungen – verschiedene Zusammenhänge zwischen Institutionen und Entwicklung auf.

Einige dieser Arbeiten beschäftigen sich explizit mit Kolonialismusfolgen. Dabei verbinden die Autoren auf gelungene Weise die Erklärung aktueller Unterschiede im Entwicklungsstand mit der Art kolonialer Institutionen. Acemoglu et al. (2001) begründen diese Art der Institutionen mit zu erwartender Siedlermortalität (infolge klimatischer und epidemiologischer Ursachen), indem sie überzeugend darlegen, dass „ausbeuterische“ Institutionen vor allem dort entstanden sind, wo es nicht zur Siedlungskolonisierung kam.

„There is a high correlation between mortality rates faced by soldiers, bishops, and sailors in the colonies and European settlements; between European settlements and early measures of institutions; and

7 Andere wichtige Stränge fokussieren auf Unternehmensorganisation oder die Frage der Demokratie.

between early institutions and institutions today. We estimate large effects of institutions on income per capita using this source of variation. We also document that this relationship is not driven by outliers, and is robust to controlling for latitude, climate, current disease environment, religion, natural resources, soil quality, ethnolinguistic fragmentation, and current racial composition" (Acemoglu et al. 2001, 1395).

In *Reversal of Fortune* (Acemoglu et al. 2002), einer viel beachteten Fortsetzung und Verallgemeinerung dieser Arbeit, wird gegen die Alternativthese der Dominanz geographischer Gegebenheiten die zentrale Rolle von Institutionen im Entwicklungsprozess diskutiert. Das bedeutete nach Meinung der Autoren eine „Umkehrung des Schicksals“, da vor allem jene Regionen im Rahmen der Industrialisierung prosperierten, die um das Jahr 1500 noch relativ arm waren, und das in erster Linie aufgrund von Institutionen, die infolge von unterschiedlichen Besiedlungs- und Herrschaftsmustern entstanden waren, insbesondere solchen Institutionen, die Privateigentum begünstigten.

Acemoglu steht mit diesen Analysen freilich nicht allein. Pierre Englebert (2000; 2002) z. B. verbindet Wachstumsdefizite empirisch direkt mit dem Charakter des Staates. Er zeigt überzeugend, dass das zentrale Problem dabei die mangelnde „Legitimität“ von Staaten ist, die dadurch „schwach“ werden und neo-patrimoniale Züge annehmen. „Legitimität“ gewänne ein Staat hingegen dadurch, dass er an präkoloniale Institutionen und Identitäten anknüpft (sofern er nicht durch Neubesiedelung überhaupt erst entstanden ist oder nie kolonisiert wurde) und daher insbesondere, indem er in seinem Entstehungsprozess Menschen und Institutionen so wenig Gewalt wie möglich antut (Englebert 2000, 1828). Aufgrund eines anders gelagerten Fokus der Arbeit bleibt bei Englebert aber Raum für geographische und klimatische Faktoren.

Dani Rodrik et al. (2004) fügen in einer Reaktion auf *Reversal of Fortune* neben weiteren Ländern und Daten auch „Integration“ (also die Offenheit für internationalen Tausch) als Erklärungsvariable für Wachstum hinzu und diskutieren ausführlich die vielfältigen Interdependenzen insbesondere zwischen Wohlstand, Institutionen und Integration. Die Autoren bestätigen trotzdem das Ergebnis der Überlegenheit von Institutionen.

„Most importantly, we find that the quality of institutions trumps everything else. Once institutions are controlled for, integration has no direct effect on incomes, while geography has at best weak direct effects. Trade often enters the income regression with the ‚wrong‘ (i.e., negative) sign, as do many of the geographical indicators" (Rodrik et al. 2004, 135).

Dass dies ursächlich mit Kolonialismus zu tun hätte, lehnen sie allerdings ab, weil es Unterschiede im Einkommen auch zwischen nichtkolonisierten Staaten in völlig vergleichbarer Weise gibt (wobei diese Analyse oberflächlich bleibt). Ähnliche Schlussfolgerungen ziehen etwa zur selben Zeit auch William Easterly und Ross Levine (2003), die auch zeigen, dass hinter „schlechter Politik“ in der Regel ineffiziente Institutionen stecken. Stanley L. Engerman und Kenneth L. Sokoloff (2002; 2003; 2005) trugen ebenfalls zur Verbesserung dieser Ergebnisse bei, vor allem mit detaillierten Fallstudien zu Erfahrungen am amerikanischen Kontinent. Sie betonen erneut die Rolle der Besiedelung, die freilich nicht unabhängig von geographischen Faktoren ist: Insbesondere dort, wo einerseits günstige Böden für den Anbau von Kolonialwaren (Zucker, Tabak u. ä.) und andererseits viele Arbeitskräfte verfügbar waren, kam es zu relativ hierarchischen Sozialstrukturen (und umgekehrt), und beides zusammen hatte für Entwicklung relativ ungünstige institutionelle Folgen.

„[O]ne of the most fundamental consequences of European colonization may have been in altering the composition of the populations in the societies colonized. Because the efforts of the Europeans generally meant implanting communities who were greatly advantaged over natives in terms of human capital and legal status, and because the trajectories of institutional development were sensitive to the incidence of extreme inequality that often followed, their activity had long lingering effects" (Engerman/Sokoloff 2005, 23).

In einer formalen Arbeit über die ja real existierenden „starken Staaten“ (solche, die ihre Bevölkerung zu stark besteuern und möglicherweise auch politisch kontrollieren) und die „schwachen Staaten“ (solche, die kaum Besteuerung durchsetzen können, daher aber auch ihre Bevölkerung nicht schützen) entwickelte schließlich erneut Daron Acemoglu (2005) den interessanten Ansatz des „konsensuell starken Staates“. Das ist ein zumindest

politisch grundsätzlich schwacher Staat (d. h. einer, in dem die Eliten leicht ausgetauscht werden können), dem sein Bevölkerung aber Macht verleiht, indem sie ihm gegen das Versprechen der Bereitstellung ausreichender öffentlicher Güter das Recht zur Besteuerung einräumt. Acemoglu akzeptiert damit nicht nur, dass es Staaten gibt, die ohnehin im Fokus der Betrachtung neoliberaler Ökonominen stehen, wenn reflexartig nach einer Beschränkung der Staatsmacht und Staatsaufgaben gerufen wird, sondern auch solche, deren Existenz schon aufzeigt, dass es für die Umsetzung von freien Märkten (oder irgendeiner Art von menschenwürdigem Leben) eben doch bestimmte Rahmenbedingungen braucht. Er modelliert dies durch eine doppelte Ineffizienz: Starke Staaten hemmen die wirtschaftliche Motivation ihrer Bevölkerungen, weil die Regierenden übermäßig Ressourcen abschöpfen; schwache Staaten hingegen stellen unzureichende öffentliche Güter zur Verfügung, weil sich dies für die Regierenden nicht ausreichend lohnt.

Die jüngsten Publikationen von Acemoglu beschäftigen sich einerseits mit der Unterscheidung zwischen formeller (*de iure*) und faktischer (*de facto*) Macht, vor allem aber mit der Unterscheidung zwischen „politischen“ und „ökonomischen“ Institutionen. Dabei gibt es eine interessante neue Arbeit (Acemoglu et al. 2008), die sich mit dem Zusammenhang von Demokratie und Wirtschaftswachstum auseinandersetzt. Dabei widerlegen die Autoren empirisch, dass ein höheres Einkommen Demokratie begünstigt. Sie zeigen vielmehr, dass beide Phänomene eher auf historische Weise und länderspezifisch verbunden sind, dass also Länder dazu neigen, im Hinblick auf ihre politische und ökonomische Entwicklung auf einen bestimmten Pfad einzuschwenken, womit sie sich endgültig mit Douglass C. North treffen.

Schlussfolgerungen und Weiterführendes

Pfadabhängigkeit heißt natürlich nicht, dass es nur einen solchen Pfad gäbe oder dass eine Entwicklung dadurch zwingend vorgegeben wäre. Menschliche Entscheidungen sind jederzeit in der Lage, soziale Prozesse zu beeinflussen, indem zwischen Alternativen gewählt wird. Pfadabhängigkeit bedeutet aber, dass gewisse Optionen gar nicht oder nur unter großen Kosten zur Verfügung stehen. Aktuelle Ereignisse in Afghanistan oder im Irak sind da nur die offensichtliche Spitze eines Eisbergs der historisch und strukturell bedingten Beschränkungen,

mit denen Menschen bei der kollektiven Regelung ihrer Probleme konfrontiert sind, haben aber natürlich auch mit der Abwesenheit von „adaptiver Effizienz“ zu tun. Institutionelle „Trägheit“ (das Beharren auf dem Status quo) ist freilich nicht auf Entwicklungsländer beschränkt, sondern in allen Gesellschaften anzutreffen, die wiederum alle eine Verbesserung der Lebensumstände zumindest eines Teils ihrer Mitglieder aktiv anstreben, egal, wie „liberal“ sie insgesamt eingestellt sind. Oder anders formuliert: Wie gerade die aktuelle Finanzkrise gezeigt hat (und das zum wiederholten Mal), wird spätestens in der Not auch der Ultraliberale zum Pragmatiker und ruft hilfeschend nach dem Staat.

Außerhalb solcher Krisen ist die einzige Aufgabe, die einem Staat bzw. einer Regierung bei der Förderung von „Entwicklung“ zukommen könnte, das Schaffen von Rahmenbedingungen, in denen sich das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft optimal entfalten kann, also im Wesentlichen die üblichen rechtlichen Garantien. Aus marxistischer Perspektive würde das natürlich ebenso völlig anders aussehen wie aus der realpolitischen Perspektive der sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelnden Wohlfahrts- und Entwicklungsstaaten, für die eine bestmögliche Entfaltung der Produktivkräfte oder sogar eine optimale Planung des Wirtschaftsprozesses vielmehr vorrangige Zielsetzungen staatlichen Handelns waren.

All diese Lesarten sind letztlich ideologisch gefärbt und utopisch. Daher stießen sie auch beide an die Grenzen der Machbarkeit; nicht nur, wenn es um die zunehmende Unfinanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen geht. Auch eine gezielte Planung von Entwicklung gelang nur in wenigen Fällen, wie vor allem in Ostasien, und niemals, wenn man dabei nicht auch die Kräfte des Marktes nutzte. Dort freilich, wo man sich nur auf den Markt verlassen hat, hat es Entwicklung eigentlich gar nicht gegeben und das riesige Feldexperiment der Entwicklungsideologie von der Öffnung für den selbstregulierenden Weltmarkt, das vor allem während der 1980er- und 1990er-Jahre stattgefunden hat, ist auf ganzer Linie und unter großen Opfern gescheitert. Wie Englebert (2000) oder Easterly und Levine (2003) zudem gezeigt haben, ist dafür auf nationaler Ebene viel eher der unterschiedliche Charakter des jeweiligen Staates und seiner Institutionen verantwortlich und nicht einfach falsche oder schlechte Politik.

Dass planwirtschaftliche Ansätze freilich unter dem unausweichlichen Problem der Unmöglichkeit vollkomme-

ner Planung und der Verwobenheit staatlicher Zielsetzungen mit den Eigeninteressen der sie formulierenden Eliten leiden, muss gerade angesichts der historischen Erfahrungen mit realsozialistischen Staaten nicht näher ausgeführt werden. Dass aber marktwirtschaftliche Ansätze oft ebenfalls blind für die kollektiven Folgen individuellen Handelns sind, ist ebenfalls schwer zu bestreiten. Das vielleicht zentrale Problem dabei wird von Erik S. Reinert verdeutlicht:

„Neo-liberal economists argued that economic growth and welfare would be the default condition if market interventions were removed, rather than the result of a long-term process of building a particular form of economic structure“ (Reinert 2007, xix).

Das bisher Ausgeführte fortsetzend, kann man nun z. B. mit Douglass North oder Daron Acemoglu zu erklären versuchen, warum Regierungen sich aktiv für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Gesellschaften einsetzen – und wann und warum sie dabei mehr oder weniger Erfolg haben. Entwicklungsförderung kann beispielsweise bei nur etwas realistischerer Perspektive auch als Investition in zukünftige Steuereinnahmen verstanden werden, die dabei durchaus primär der herrschenden Elite zugute kommen können. Auf internationaler Ebene braucht es wiederum zur Absicherung und Weiterentwicklung von gedeihlichen wirtschaftlichen Beziehungen nicht zuletzt zumindest „konsensual starke Staaten“, um global wirksamen Vereinbarungen Rückendeckung zu geben. Ohne sie ist weder eine freie, globalisierte Marktwirtschaft denkbar, die liberale ÖkonomInnen für wünschenswert halten, noch sind es jene materiellen und immateriellen Transferleistungen, wie sie z. B. auf Weltsozialforen diskutiert werden. Erfreulicherweise setzt sich dabei immer stärker die Erkenntnis durch, dass aktuelle Zustände nicht ohne ihre historische Gewordenheit sinnvoll zu verstehen sind, ja dass sie vielmehr sogar von den in der Vergangenheit eingeschlagenen „Pfadern“ ganz wesentlich bestimmt sind, weil sie das Verständnis um diese Zustände und ihre mögliche Veränderung verbessert. Dabei kommt der Erforschung des Kolonialismus zurecht besondere Bedeutung zu, denn wie genau Institutionen tradiert und verformt werden und wie man sie reformieren oder umstürzen kann, ist bisher ebenso unzureichend erforscht wie das Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen zeitlichen, räumlichen und sachlichen Ebenen des institutionellen Geflechts. Generell sind schließlich die wissenschaftlichen Debatten innerhalb der Entwicklungsökonomik und jene innerhalb der Insti-

tutionenökonomik bislang erstaunlich wenig verknüpft, und auch die interdisziplinären Forschungen (speziell in Richtung Politikwissenschaft, Soziologie, Geschichte und Geographie) wären – trotz guter Ansätze – immer noch ausbaufähig. Dieser Band wird zumindest zu Letzterem zweifellos einen positiven Beitrag leisten.

Literatur

- Acemoglu, Daron (2005). *Politics and Economics in Weak and Strong States*, in: *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1199-1226.
- Acemoglu, Daron/James A. Robinson/Simon Johnson (2001). *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, in: *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, Daron/James A. Robinson/Simon Johnson (2002). *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*, in: *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-1294.
- Acemoglu, Daron/Simon Johnson/James A. Robinson/Pierre Yared (2008). *Income and Democracy*, in: *American Economic Review*, 98(3), 808-842.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London.
- Dixit, Avinash (2009). *Governance Institutions and Economic Activity*, in: *American Economic Review*, 99(1), 5-24.
- Easterly, William/Ross Levine (2003). *Tropics, Germs, and Crops: The Role of Endowments in Economic Development*, in: *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 3-39.
- Engerman, Stanley L./Kenneth L. Sokoloff (2002). *Factor Endowments, Inequality and Paths of Development among New World Economies*, in: *Economia*, 3(1), 41-109.
- Engerman, Stanley L./Kenneth L. Sokoloff (2003). *Institutional and Non-Institutional Explanations of Economic Differences* (=NBER Working Paper No. 9989), Cambridge/MA.
- Engerman, Stanley L./Kenneth L. Sokoloff (2005). *Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development* (=NBER Working Paper No. 11057), Cambridge/MA.
- Englebert, Pierre (2000). *Solving the Mystery of the AFRICA Dummy*, in: *World Development*, 28(10), 1821-1835.
- Englebert, Pierre (2002). *State Legitimacy and Development in Africa*, Boulder/CO.
- Eucken, Walter (1950). *Die Grundlagen der Nationalökonomie* (6. Auflage), Berlin.
- Exenberger, Andreas (2007). *Divergente oder konvergente Utopien: Ökonomische Globalisierung zwischen Freihandel und Armutsbekämpfung*, in: Eberharter, Alexander/Andreas Exenberger (Hg.). *Globalisierung und Gerechtigkeit. Eine transdisziplinäre Annäherung*, Innsbruck, 43-60.
- Exenberger, Andreas (2009). *Über Verwurzelung: Aktuelles ökonomisches Denken und Adam Smith*, in: Guggenberger, Wilhelm/Dietmar Regensburger/Kristina Stöckl (Hg.). *Politik, Religion und Markt: Die Rückkehr der Religion als Anfrage an den politisch-philosophischen Diskurs der Moderne*, Innsbruck, 223-244.
- Friedman, Milton (1971). *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart.
- Galbraith, John K. (1998). *Die solidarische Gesellschaft: Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft*, Hamburg.
- Hayek, Friedrich August von (1945). *Der Weg zur Knechtschaft*, Erlenbach-Zürich.
- Margo, Robert A. (2009). *Review of Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (EH. Net Economic History Services, 24. Juni 2009). Online in Internet: <http://eh.net/bookreviews/library/1429> (Stand: 1.10.2009).
- Müller-Armack, Alfred (1966). *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, Freiburg im Breisgau.
- North, Douglass C. (1988). *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen.
- North, Douglass C. (1992). *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen.
- North, Douglass C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton/NJ.
- Olson, Mancur (2002). *Macht und Wohlstand: Kommunistischen und kapitalistischen Diktaturen entwichen*, Tübingen.
- Polanyi, Karl (1978). *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt am Main.
- Recktenwald, Horst Claus (Hg.) (1996). *Smith, Adam: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* (7. Auflage), München.
- Reinert, Erik S. (1999). *The Role of the State in Economic Growth*, in: *Journal of Economic Studies*, 26(4-5), 268-326.
- Reinert, Erik S. (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*, New York/NY.
- Rodrik, Dani/Arvind Subramanian/Francesco Trebbi (2004). *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, in: *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.
- Tabb, William K. (2004). *Economic Governance in the Age of Globalization*, New York/NY.
- Williamson, Oliver E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, in: *Journal of Economic Literature* 38(3), 595-613.

ZWISCHEN KLASSE UND GESELLSCHAFT

Zur Geschichte des Staates im Entwicklungsdiskurs

Clemens Six

Die aktuelle Krise und ihre Folgen für den Staat

Die aktuelle weltweite Wirtschaftskrise, die bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2008 mit einem rapiden Anstieg der Lebensmittelpreise auf dem Weltmarkt begann und sich dann in einer Immobilien- und Finanzkrise in den USA fortsetzte, hat mittlerweile die Ausmaße eines weltweiten Wachstumseinbruchs angenommen, dessen schwierigste Konsequenzen, nämlich die mittelfristigen Auswirkungen auf die Beschäftigung in den OECD-Staaten, noch ausstehen scheinen. Erst langsam entsteht auch ein Bild über die unmittelbaren gesellschaftlichen Auswirkungen in den strukturell schwächeren Ökonomien der Entwicklungsländer. Zweifelsohne finden sich die hauptsächlichen Ursachen dieser Wirtschaftskrise in den OECD-Staaten selbst; die Verdichtung der wirtschaftlichen Globalisierungen seit den 1980er-Jahren hat jedoch dazu geführt, dass es heute wesentlich mehr und komplexere wirtschaftliche Transmissionsmechanismen zwischen Nord und Süd gibt, sodass die Länder des Südens direkt von den Auswirkungen betroffen sind. Diesbezüglich zeichnet sich ab, dass jene Länder, die bislang einen relativ zögerlichen bzw. selektiven Prozess der Wirtschaftsliberalisierung hinter sich haben, – etwa Indien – im Vergleich zu insgesamt stark internationalisierten Volkswirtschaften wie Malaysia oder Thailand weniger stark betroffen sind und zum Teil über recht erhebliches wirtschaftliches Eigenpotential verfügen, um vor allem die finanzmarktvermittelte Krise durch Eigenkapital abzufedern (Chandrasekhar/Ghosh 2008; The Economist, 29.1.2009). Es scheint, dass in der aktuellen Krise mehr Entwicklungsländer als in früheren globalen Krisensituationen in der Lage sind, je nach Wirtschaftsstruktur entweder durch Geld- oder durch Fiskalpolitik eine politische Initiative zu gestalten, die dem Abwärtstrend entgegenwirkt (Griffith-Jones/Ocampo 2009, 2). Trotzdem bleiben die Effekte der strukturellen Verflechtung der OECD-Staaten mit den Entwicklungsländern und auch die Verflechtungen der südlichen Länder untereinander nicht aus und lassen zum Teil katastrophale Konsequenzen für die soziale Entwicklung in diesen Staaten erwarten. Insbesondere der Rückgang der finanziellen Rückflüsse (*remittances*), das Abschwächen des Wirtschafts-

wachstums in Indien und China, das bislang allerdings deutlich geringer ausfiel als erwartet, das Schrumpfen des globalen Handelsvolumens, das vor allem exportorientierte Ökonomien des Südens trifft, oder die unsichere Entwicklung der ODA-Budgets (Official Development Assistance) in den OECD-Staaten sind potentielle oder bereits reale Transmissionsriemen für den wirtschaftlichen Einbruch (vgl. dazu Griffith-Jones/Ocampo 2009, 4-9; sowie Velde 2008).

Über die sozialen Konsequenzen dieser Krise existieren bislang nur vorsichtige Einschätzungen, die aber hinsichtlich ihrer Tendenz eine deutliche Sprache sprechen. In einem im April 2009 veröffentlichten Bericht schätzen die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF), dass im Laufe des Jahres 2009 in mehr als der Hälfte der Entwicklungsstaaten ein signifikanter Anstieg der in absoluter Armut lebenden Menschen zu erwarten ist. Drei Viertel dieses Anstieges werden auf die Staaten südlich der Sahara entfallen und zwei Drittel auf Länder mit niedrigem Einkommen (*low income countries*). Dies betrifft zwischen 55 und 90 Millionen Menschen. Die Anzahl der chronisch an Hunger Leidenden wird sich durch die Krise auf über eine Milliarde erhöhen (IBRD/World Bank 2009). Der zu erwartende Rückgang des Weltwirtschaftswachstums von 8,1 % (2006/07) auf 1,6 % (2009) – ein Minus, das in den letzten Jahren zu einem großen Teil durch die Wachstumsraten von Transformationsökonomien im Süden getragen wurde –, lässt annehmen, dass die Krise in wesentlichen Bereichen der sozialen Entwicklung das endgültige Ende der Millenniums-Entwicklungsziele bedeuten wird.

Diese Aussichten ziehen bereits erste Konsequenzen nach sich, sowohl auf der praktischen politischen Ebene als auch im theoretischen Entwicklungsdiskurs. In zahlreichen Entwicklungsländern ist die Tendenz zu beobachten, dass sich politische Eliten, die bislang vor einer allzu konsequenten Wirtschaftsliberalisierung gewarnt hatten, in ihrer Richtung bestätigt sehen. Ein Beispiel da-

für ist der in Europa wenig beachtete Staatsbesuch der Präsidentin Chiles, Michelle Bachelet, in Indien im März 2009. Neben der Hauptzielsetzung dieses Besuchs, die Handelsbeziehungen dieser beiden Länder zu intensivieren, waren auch die Konsequenzen der Krise Gegenstand der politischen Debatte. Aus der Sicht Bachelets habe die Krise das definitive Ende des Washington Konsenses gebracht, was wiederum die Bedeutung des Staates und seiner Rolle im Entwicklungsprozess hervorhebe: „I have to say this crisis was no surprise for us at all! Of course, our thought was not the perspective that was winning in the world; we always thought the market is no god. You need markets, but healthy, sound, strong markets and you always need states to regulate ... The crisis has highlighted the role of the state and the importance of public policies and the urgent need for restructuring the Bretton Woods institutions ... We need to reform both the architecture and representation. We need to develop new strategies and policies and see how these financial institutions could respond to the actual needs of the country.“ (Varadarajan 2009).

Auch in der theoretischen Entwicklungsdiskussion zeichnen sich Ansätze ab, welche die vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise bestehende Skepsis gegenüber bisherigen „Paradigmen“ des internationalen Entwicklungsdiskurses verstärken und neue Denkrichtungen andeuten. Der jüngste „Least Development Countries Report“ der Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) ist dem Thema „The State and Development Governance“ gewidmet. In der Interpretation der UNCTAD hat die Krise den „Mythos der selbstregulierenden Märkte“ offengelegt, was dazu führen wird, dass zukünftig dem Staat wiederum sowohl in den OECD-Ländern als auch im Süden eine stärkere Rolle zugestanden werden wird (UNCTAD 2009, 4). Darüber hinaus offenbart die Krise aber ein wesentlich grundlegendes Langzeitproblem der internationalen Entwicklung, das nicht nur in der bislang schleppenden Armutsreduktion in LDCs (Least Developed Countries) besteht, sondern vor allem in der strukturellen Krise der Landwirtschaft, die durch jahrelanges, wenn nicht jahrzehntelanges Versäumnis der nationalen und internationalen Entwicklungsakteure verursacht wurde und nun in der Krise schwere Konsequenzen nach sich zieht (ebda., 5). Vor allem für die ärmsten Staaten wird es daher notwendig sein, einen „neuen Entwicklungsstaat“ aufzubauen, der in der Lage ist, diese Fehlentwicklungen und Versäumnisse zu korrigieren. Das Mittel dazu besteht laut UNCTAD in neuen Formen von „development governance“, die den

Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angemessen sind (ebda., 6). Dazu zählen neben dem Fokus auf Wissen als Ressource landwirtschaftlicher Entwicklung und Regionalisierung der Ökonomie (als Gegenbewegung zur Globalisierung) auch die staatliche Kontrolle bisheriger Freihandels„heiligtümer“ wie etwa die freien Wechselkurse von Währungen. Die bisherige Beschränkung der Staatlichkeit auf Maßnahmen, die im Wesentlichen das Funktionieren von Märkten ermöglichen, sei ein Paradigma der Vergangenheit (UNCTAD 2009).

Dass es im Rahmen der aktuellen Wirtschaftskrise in der Diskussion über eine mögliche mehr oder weniger weitreichende Neuorientierung der Entwicklungsstrategien auch um den Begriff des Staates und die Aufgaben von Staatlichkeit geht, ist kein Spezifikum der jüngsten Ereignisse. Historisch nimmt die Diskussion über die Rolle des Staates innerhalb des Entwicklungsdiskurses in allen Phasen des 20. Jahrhunderts eine zentrale Rolle ein. Paradoxerweise hat just die neoliberale Wende in den 1970er-Jahren – und mit etwas Verzögerung die Entwicklungspolitik der internationalen Finanzinstitutionen in den 1980er-Jahren – nicht dazu beigetragen, den Staat als zentrales Thema der Entwicklungsdiskussion zu verdrängen. Das Gegenteil war der Fall. Gerade weil sich dieses ideologische Spektrum in zentraler Weise über die effektive Zurückdrängung des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft definiert, blieb der Staat im Fokus der Entwicklungsdebatten, wo er sich seit dem Beginn der Entwicklungspolitik im 19. Jahrhundert befindet. Für die folgenden historischen Betrachtungen zur Rolle des Staates im Entwicklungsdiskurs soll davon ausgegangen werden, dass der Staat bzw. die Interpretation und Definition von Staatlichkeit nicht nur in allen Phasen des Entwicklungsdiskurses ein wichtiges Thema waren, sondern den eigentlichen Kristallisationspunkt der wesentlichen ideologischen und politischen Kontroversen um Entwicklung in Geschichte und Gegenwart darstellen. Thesenhaft gehe ich also davon aus, dass sich die großen Konfliktlinien in der Geschichte des Entwicklungsdiskurses im 20. und auch im 21. Jahrhundert an der Betrachtung des Themas Staat und Staatlichkeit manifestieren und analysieren lassen. Der Staat soll damit als Dreh- und Angelpunkt in der historischen Auseinandersetzung unterschiedlicher Ideologien, Ansätze und Politiken interpretiert werden, die alle von sich behaupteten, gesellschaftliche und individuelle Entwicklung im Sinne einer Besserung der Lebensbedingungen zu fördern oder gar selbst herzustellen.

Staat und Staatlichkeit in der kolonialen Entwicklungspolitik

Der Grund, warum es Sinn macht, mit einem Blick auf den Kolonialismus bzw. den Kolonialstaat zu beginnen, liegt in der einfachen historischen Tatsache, dass die moderne Entwicklungspolitik im Wesentlichen ein Ergebnis der Kolonialherrschaft selbst ist. Ich werde mich im Folgenden auf die britische Kolonialpolitik beschränken, was mir aus zweierlei Gründen gerechtfertigt erscheint:

- Das britische Empire war von seiner Größe und geographischen Aufteilung das bedeutendste Kolonialreich der Neuzeit. Entsprechend relevant sind die britischen Herrschaftspraktiken für das Verständnis von Entwicklungspolitik.
- Überdies waren die Briten vor allem nach dem Ersten Weltkrieg global Vorreiter in der Formulierung und Implementierung einer (kolonialen) Entwicklungspolitik; eine diskursbestimmende Position, die das Vereinigte Königreich im Wesentlichen bis in die Gegenwart innehat.

Allgemein ist historisch festzuhalten, dass die Entwicklungspolitik der Briten (und damit auch auf internationaler Ebene) kein politisches Paradigma der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg darstellt, sondern vielmehr in Etappen bereits nach 1918 entstand und in ihren Grundzügen 1945 bereits komplett war. Danach hat die Entwicklungspolitik im Wesentlichen „keine wirklichen bahnbrechenden Ideen mehr hervorgebracht. Fast alles, was sporadisch als Neuheit gepriesen worden ist, ist in Großbritannien bereits während der Vierziger-, Dreißiger- und Zwanzigerjahre diskutiert und vorbereitet worden“ (Sieberg 1985, xv). Die geopolitischen Veränderungen der Dekolonisation und des Kalten Krieges ließen die Entwicklungspolitik zu einem globalpolitischen Programm werden, in dem sich die Systemkonkurrenz zwischen West und Ost genauso widerspiegelte wie in anderen Politikbereichen.

Der Kolonialstaat zeichnete sich durch ein grundlegendes Spannungsverhältnis zwischen einem missionarischen Selbstverständnis der Kolonisatoren und deren bloßen Eigeninteressen aus. Auf der einen Seite versuchten die Briten, aber auch andere Kolonialmächte wie Frankreich oder die Niederlande die Existenz des Kolonialstaates mithilfe einer „Zivilisierungsmission“ zu rechtfertigen, die von einer zivilisatorischen Überlegenheit der Kolonisatoren ausging und aus Elementen christlicher Erneuerung, eines bevormundenden „Humanitarismus“ und

imperialen Triumphgehabes bestand (vgl. Osterhammel 2005, 402f.; Mann 2004). Auf der anderen Seite suchten die Kolonisatoren ihre wirtschaftlichen und politischen Eigeninteressen mit einer Doktrin des freien Marktes durchzusetzen. Der koloniale Staat setzte dabei in der Regel nicht auf eine umfassende Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse (im Sinne einer konsequenten „Modernisierung“), sondern zeichnete sich durch eine „parasitäre Symbiose“ mit den vorwiegend agrarisch geprägten wirtschaftlichen Strukturen in den Kolonien aus (Rothermund 1999, 69 und 77). Die doktrinaire Grundlage dieser staatlich installierten Symbiose war das im 19. Jahrhundert aus liberalen Denktraditionen entstandene Paradigma von der „Selbstgenügsamkeit“ der Kolonien (*Doctrine of self-sufficiency or self-support*), das es den Kolonisatoren ermöglichen sollte, die Kolonialadministration vor Ort finanziell selbsttragend zu machen und gleichzeitig den wirtschaftlichen Eigenprofit britischer Unternehmer und des britischen Fiskus zu maximieren. Einige grundlegende Aspekte dieses kolonialstaatlichen Paradigmas sind in Bezug auf die Diskussion über den Staat in der postkolonialen Entwicklungspolitik durchaus interessant.

Der **erste Aspekt** kolonialer Wirtschafts- und Entwicklungspolitik ist die absolute Priorität der Außenorientierung, insbesondere der Exportorientierung, die bis zum Ende der Kolonialherrschaft tragendes Element der Auffassung von der „Selbstgenügsamkeit“ der Kolonien blieb. Bis weit in die 1920er-Jahre hinein verfolgten die Briten ein „aufgeklärtes Selbstinteresse“ (*enlightened self-interest*) in den Kolonien, worunter sie die Entwicklung kolonialer Märkte und Nahrungsmittelproduktionen sowie die Herstellung von industriellen Rohmaterialien verstanden, die den Kolonialen entsprechende Absatzmärkte vor allem auf dem britischen Binnenmarkt, aber auch auf dem Weltmarkt eröffnen sollten. Eisenbahnen und andere Infrastrukturen sollten von den Kolonien eigenfinanziert errichtet werden, um ausländische Investitionen anzuziehen. Der Staat in den Kolonien sollte diese Exportausrichtung mit gezielten Maßnahmen unterstützen: 1909 etwa wird der Kolonialstaat durch den „*Development and Road Improvement Act*“ zu einem wichtigen Investor generell bei exportunterstützenden Interventionen (Sieberg 1985, 10). Dieser externen Orientierung der wirtschaftlichen Entwicklung entsprach eine staatlich sanktionierte Politik der Handelsintensivierung, die den Kolonisatoren entsprechende Absätze in den Kolonien sicherte. Die Briten verabschiedeten in den Jahren 1921 bis 1924 drei aufeinander

aufbauende „*Trade Facilities Acts*“, um den Bedarf an britischen Produkten in den Kolonien zu stimulieren, da in Europa und Lateinamerika als Folge des Krieges Absatzeinbrüche hingenommen werden mussten (Constantine 1984, 112). Die Exporte der Kolonien sollten also ein Zweifaches ermöglichen:

- die Importe jener Güter zu finanzieren, die man in den Kolonien nicht herstellen konnte oder wegen der Eigeninteressen der Kolonisatoren nicht herstellen sollte, und
- die Kredite zu bedienen, die die Kolonien angesichts der schwachen Eigenkapitalausstattung und niedriger Sparquoten aufnehmen mussten.

Aus heutiger Sicht hatte diese Rechnung in den britischen Kolonien mehrere – auch in der heutigen Entwicklungsdebatte durchaus bekannte – Schwächen: Eine eher schwache Verknüpfung der Exportsektoren mit der restlichen Volkswirtschaft; die Exportsektoren wurden meist von ausländischen Handelsfirmen oder Banken dominiert; und instabile Handelsbedingungen (*terms of trade*) sowie die daraus resultierenden schwankenden Exporterlöse (Havinden 1993, 302-304).

Der **zweite Aspekt** kolonialer Wirtschafts- und Entwicklungspolitik ist die extrem kurzfristige Handlungsperspektive. Als Folge der Wirtschaftskrise Anfang der 1930er-Jahre hatten sich im Laufe dieses Jahrzehnts in der kolonialen Entwicklungspolitik zwei Einsichten durchgesetzt, nämlich:

- erstens, dass die Kolonien zu arm waren, um aus reiner „Selbstgenügsamkeit“ einen breiten wirtschaftlichen *take-off* zu schaffen – daher begannen die Briten eine nicht zurückzuzahlende Finanzbeihilfe auszuzahlen – und
- zweitens, dass soziale Entwicklungsprogramme nicht bis zur Erreichung höherer wirtschaftlicher Standards in den Kolonien warten konnten, sondern unmittelbar in Angriff genommen werden mussten.

Beides resultierte aus den Verwerfungen der Wirtschaftskrise und war durch die berechtigte Angst der Briten motiviert, angesichts sozialer Unruhen die eigene Kolonialherrschaft zu gefährden. Bereits 1929 hatten die Briten den „*Colonial Development Act*“ verabschiedet, der die staatlichen Investitionen in Form von Krediten und Zuschüssen in Bereiche wie Landwirtschaft und Industrie, britischer Außenhandel mit den Kolonien, bessere Vermarktung der kolonialen Produkte, Bau von Straßen und Hafenanlagen, Fischerei usw. initiierte. Im Laufe

der Wirtschaftskrise kamen noch die Bereiche Gesundheit und technische Ausbildung dazu (Sieberg 1985, 56). In all diesen Bereichen wurden aber nur solche Projekte finanziert, die sich innerhalb kurzer Zeit etwa durch eine unmittelbare Kaufkraftsteigerung oder durch Exportaufträge bezahlt machten und keine längerfristigen Folgekosten nach sich zogen. Die Anfänge der westlichen Entwicklungspolitik sind also von einer sehr kurzfristigen Interventionsperspektive geprägt, die die unmittelbare Rentabilität der Maßnahmen zum entscheidenden Kriterium der Finanzierungswürdigkeit erklärt.

Ein **dritter Aspekt** betrifft den Staat selbst und seine Rolle in der kolonialen Entwicklungspolitik. Die bislang erwähnten Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik Londons gegenüber seinen Kolonien, die häufig durch Krisen oder Unruhen ausgelöst wurden, bedeuteten in keinem Fall einen Bruch mit der Freihandelsdoktrin, sondern gingen lediglich mit vorübergehenden Einschränkungen einher, die in der Regel mit wirtschaftlichen Eigeninteressen gekoppelt waren. Die politischen Debatten über diese Entwicklungspolitik fanden allesamt innerhalb der liberalen Freihandelsideologie statt und konnten daher den konzeptionellen Rahmen der Entwicklungsdiskussion nicht verändern. Das Beispiel der Debatten in Großbritannien nach 1918 soll diesen Punkt illustrieren. Zur Diskussion stand eine aktivere Rolle des Kolonialstaates in der Entwicklungspolitik. Auf der einen Seite gab es im britischen Parlament jene starke Fraktion, die den Freihandel als Prinzip verteidigte, als Grundrecht des Produzenten in den Kolonien und als britisches Eigeninteresse durch die eigene Exportorientierung. Ihre Gegner, die Verteidiger der *Trusteeship-Idee*, also der Idee, die Kolonien wären den Kolonisatoren vorübergehend „fürsorglich“ anvertraut, wandten sich explizit gegen die Ausbeutung der Kolonien, pochten aber ihrerseits auf den Freihandel und den passiven Staat, um die als repressiv interpretierten traditionellen Produktionsformen zu untergraben (Constantine 1984, 52). In beiden politischen Lagern dieser frühen entwicklungspolitischen Kontroverse wird damit die Freihandelsdoktrin als notwendige Grundlage der kolonialen Wirtschaftspolitik interpretiert, weil sie entweder den britischen Eigeninteressen oder der „zivilisatorischen“ Aufwertung der Kolonien selbst dient.

Insgesamt lässt sich für die koloniale Entwicklungspolitik der Briten festhalten, dass sie in ihrer finanziellen Ausstattung – sowohl im Vergleich zur Größe des Empire als auch im Vergleich zum Nationaleinkommen Großbritan-

niens – sehr gering war. Die Briten legten nur wenig Augenmerk auf die direkten Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Kolonien; Veränderungen sollten sich im Wesentlichen durch die Effekte des Freihandels einstellen, der das grundlegende Credo der frühen Entwicklungspolitik bildete und nur für höhere Eigeninteressen, etwa in Krisenperioden, eingeschränkt wurde.

Der postkoloniale Entwicklungsstaat als Modernisierungsstaat

Ausgehend von der jüngeren Diskussion über die Rolle des Staates in Entwicklungsprozessen, die sich im Wesentlichen seit den 1990er-Jahren wieder intensiviert hat, kann man zwei unterschiedliche Ansätze erkennen, die bei allen Unterschieden in der Analyse und in den Schlussfolgerungen einen gemeinsamen Ausgangspunkt haben: die Kritik am Staatsminimalismus, der sich seit der neoliberalen Wende Ende der 1970er- und der ersten Hälfte der 1980er-Jahre als Kernelement der Entwicklungspolitik in den *Bretton Woods-Institutionen* durchgesetzt hat.

Diese beiden unterschiedlichen Ansätze, die man als „**wirtschaftliche Schule**“ und „**politische Schule**“ bezeichnen könnte (Fine/Stoneman 1996, 14f.), betonen beide die unverzichtbare Bedeutung des Staates in ökonomischen und sozialen Entwicklungsprozessen, interpretieren diese Rolle aber auf grundlegend verschiedene Weise. Die „ökonomische Schule“ analysiert das Scheitern des Staatsminimalismus in erster Linie über Marktversagen, was die aktive Intervention des Staates nicht nur rechtfertigen, sondern notwendig machen würde. Die empirische Grundlage dieses Ansatzes sind die historischen Erfahrungen der ostasiatischen Entwicklungsökonomien, die ab den 1960ern den wirtschaftlichen Aufstieg mit zunächst höchst selektiven Öffnungsstrategien und schrittweiser Einbindung in die globalen Wirtschaftsstrukturen unternommen haben. Die bedeutendste Argumentationslinie dieser „Schule“ kreist um die lange bekannten Probleme der jungen Wirtschaftszweige (*infant industries*), die geschützt werden müssen, und um gezielte Strategien der endogenen Wachstumsförderung.

Etwas anders ist der Schwerpunkt der „politischen Schule“, die sich stärker mit den tatsächlichen Bedingungen beschäftigt, unter denen der Staat selbst zu

einem Entwicklungsakteur werden kann. Es wird dabei grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Staat eine interventionistische Rolle einnimmt, egal, ob diese Rolle politisch explizit definiert ist oder nicht. Im Kern geht es bei diesen theoretischen Ansätzen um die Behauptung der **Autonomie des Staates** selbst, der als von einzelnen Gruppen- oder Individualinteressen unabhängiger Akteur etabliert werden müsse. Als empirische Bezüge dienen dabei wiederum die Erfahrungen der ostasiatischen Ökonomien, aber auch die Probleme der Staatlichkeit in der Zeitgeschichte Afrikas und Lateinamerikas, wo in vielen Fällen der Staat vorwiegend ein Machtinstrument innergesellschaftlicher Partikularinteressen ist. Die historischen Vorläufer dieser „politischen Schule“ finden sich in den Entwicklungsdebatten der Frühphase der postkolonialen Geschichte Afrikas und Asiens, die mit den ersten Entkolonialisierungen Ende der 1940er-Jahre begann und in die 1970er-Jahre hinein reichte, sowie in den Theorieentwicklungen in Lateinamerika vor allem in den 1960ern. In den postkolonialen Gesellschaften bildeten Fragen des „*nation building*“, also der Aufbau eigenstaatlicher Strukturen und die Definition einer postkolonialen kollektiven Identität den Rahmen für diese Entwicklungsdebatten. Sowohl die dependenztheoretischen Entwürfe aus Lateinamerika in dieser Zeit als auch zahlreiche Vertreter postkolonialer Staaten in Asien und Afrika suchten sich explizit von kolonialen und neokolonialen Modellen des minimalen Staates in der Entwicklung abzugrenzen und das Gegenmodell eines starken, interventionistischen Staates zu realisieren. In der Entwicklungspolitik des Westens spiegelten sich jene keynesianischen Elemente der Wirtschaftspolitik wider, die auch in den OECD-Staaten selbst zum dominanten Paradigma geworden waren, nachdem Europa dem Marshall-Plan den eigenen wirtschaftlichen Wiederaufbau verdankte. Der Staat im Süden wurde auch vom Westen als Modernisierungsgarant interpretiert, dem bei der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft ‚in die Moderne‘ die entscheidende Bedeutung zukam. Mit den Worten eines amerikanischen Beobachters zu Beginn der 1950er-Jahre: „Today, the state can no longer afford limit itself to creating favorable economic climate. The social philosophy of the welfare state radiates from the industrial countries; at the same time, some of the most advanced social legislation is found in countries which have barely passed the threshold of industrialization“ (Aubrey 1951, 269). Die zentrale Rolle des Staates in der Entwicklungspolitik dieser Dekaden war also das Ergebnis einer wirtschaftspolitischen Grundhaltung in den OECD-Staaten einerseits und der innenpolitischen

Tendenzen in zahlreichen Ländern des Südens, die sich über einen starken Staat und eine importsostituierende Wirtschaftspolitik vor allem vom Kolonialstaat abgrenzen wollten, dessen wirtschaftliche Außenorientierung die eigene ökonomische Marginalisierung verursacht hatte.

Hinsichtlich dieser südlichen postkolonialen Staaten ist es hilfreich, zwischen unterschiedlichen Schattierungen des Anti-Kapitalismus zu differenzieren, der den Charakter der verschiedenen Entwicklungspolitiken dieser Zeit prägte. Anti-Kapitalismus, oder vielleicht besser Kapitalismus-Kritik, war generell umfassend vorhanden und weit verbreitet, schon alleine aus der einfachen historischen Tatsache heraus, dass der Kapitalismus mit der Wirtschaftsdeologie der Kolonisatoren identifiziert wurde (vgl. Chang/Rowthorn 1995, 5). Eine Kapitalismus-Kritik mit Einschränkungen verfolgten die auf Importsubstitution konzentrierten Entwicklungsinitiativen wie die 1948 gegründete UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL), die ab 1950 unter der Leitung von Raúl Prebisch an jene Industrialisierungsprozesse anzuknüpfen versuchte, die bereits während des Ersten Weltkrieges begonnen hatten (vgl. Hein 2005, 7). Das Programm dabei war, sich angesichts schwerer struktureller Nachteile der Entwicklungsländer auf die langsame Steigerung der Binnennachfrage zu konzentrieren und neue Industrien gegen ruinöse ausländische Konkurrenz zu schützen (vgl. Prebisch in Fischer/Hödl/Sievers 2008). Eine ähnliche Strategie verfolgte das nach Eigendefinition „sozialistische“ oder besser sozialistisch orientierte Indien unter Nehru, der von einer ähnlichen Problemanalyse ausging und die massiven sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen der postkolonialen Gesellschaft mit einer Mischform verstaatlichter Schlüsselindustrien und privater Klein- und Mittelbetriebe in den Griff zu bekommen versuchte. Die heute häufig sehr skeptischen Einschätzungen dieser Politik lassen in der Regel jene enormen Probleme der damaligen postkolonialen Staaten außer Acht, die aber der notwendige Bezugspunkt für die Einschätzung dieser historischen Strategien sein müssen (vgl. kritisch Singh 1995).

Eine noch stärkere Rolle des Staates im Entwicklungsprozess betonten natürlich jene Staaten und „Geber“, die sozialistische Strategien verfolgten und den Staat als Schlüsselakteur gesellschaftlicher Transformationen interpretierten. Auf Seiten der postkolonialen sozialistischen Staaten gestalteten sich die Anknüpfungen an sozialistische Ideologien und Wirtschaftspolitiken sehr

unterschiedlich. Die rhetorische Berufung auf sozialistische Zielsetzungen, die ebenfalls deutlich antikonkoloniale Züge trug, ist dabei nicht unbedingt mit tatsächlich sozialistischer Politik gleichzusetzen (Schicho 2009, 178). Interessant ist aber diesem Zusammenhang etwa das Beispiel Tansania, das in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren einen „afrikanischen Sozialismus“ umzusetzen versuchte, in dem der Staat schon deshalb zum zentralen Akteur von Entwicklung werden musste, weil die Zivilgesellschaft nur schwach ausgebildet und die Wirtschaft in fremder Hand gewesen war (ebda., 175). Der Staat sollte im Rahmen dieser nachholenden Entwicklung zu einem „Sprungbrett“ für die großen Sprünge nach vorne werden, kippte aber im Laufe der 1970er-Jahre immer mehr in ein autoritäres Staatsgefüge, das seine Existenz primär als Selbstzweck interpretierte. Ausländische Geber erhielten dabei soviel Gewicht, dass ohne deren finanzielle Hilfe bald keine Politik mehr zu machen war. Zum Beispiel versuchten Mosambik oder Angola aus marxistischen bewaffneten Bewegungen entstanden ebenfalls über den Bruch mit dem Kolonialstaat und breiter Wirtschaftsintervention emanzipatorische Prozesse anzustoßen, was ihnen teilweise auch gelang (Becker 2009, 195). Auch sie hatten mit Fortdauer des „realen Sozialismus“ unter schwerfälliger Bürokratie zu leiden und veränderten ihre sozialistische Orientierung der schrittweisen Verstaatlichung unterschiedlicher Wirtschaftssektoren in Richtung Kriegswirtschaft, was de facto das Ende des sozialistischen Anspruches brachte.

Der wichtigste „Geber“ – d. h. der außenpolitische Partner dieser sozialistischen Staaten – war die Sowjetunion, die insbesondere nach dem Tod Stalins 1953 ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer deutlich zu steigern versuchte. Im Rückblick betrachtet stellt es sich so dar, dass die UdSSR in den 1970er-Jahren den Höhepunkt ihrer politischen, militärischen und wirtschaftlichen Präsenz bei ihren „Bruderstaaten“ im Süden erreichte. Leonid Breschnew verkündete auf dem 25. Parteitag im März 1976 stolz und historisch betrachtet durchaus realistisch, dass die Stellung der Sowjetunion in der Welt niemals fester gewesen sei (Katzner 2009, 6). In den 1970ern änderte sich in der Dritten Welt nicht nur das Gewicht der UdSSR, sondern auch die Qualität ihrer Präsenz. Die Nachfolger Stalins waren zunächst in den 1950ern und 1960ern davon ausgegangen, dass primär die revolutionären Regime (Kuba, Nordvietnam, Nordkorea etc.) gestützt werden sollten. Nach Chruschtschow hingegen verlegte sich Moskau ungeachtet der Wahrscheinlichkeit revolutionärer Veränderungen auf den Aufbau

stabiler außenpolitischer und wirtschaftlicher Beziehungen zu den politischen Eliten der südlichen Staaten, um sie durch gezielte Aufbauarbeit im Bereich Militär und Staat an die „sozialistische Staatengemeinschaft“ zu binden (Hubel/Kupper 1981, 12 und 14). Programmatisch verfolgte die Sowjetunion als „Geberin“ eine staatszentrierte Entwicklungspolitik. Im Wortlaut eines skeptischen Beobachters in den USA angesichts der Reisen Chruschtschows in die arabische Welt und Zhou Enlais in Asien und Afrika Mitte der 1960er-Jahre: „Nationalization of all foreign-owned enterprises, to be followed eventually by the expropriation of all local manifestations of capitalism; rejection of ‘imperialist’ aid and reliance on Moscow’s ‘disinterested’ assistance; agrarian reform, followed eventually by the creation of large-scale state-run farms to replace peasant ownership; elimination of ‘imperialist lackeys’ from political leadership, and the creation of one-party systems, within which organized Communist parties would, however, remain free to press for their own policies and to seek power“ (Mosely 1964, 89). Die beinahe ausschließliche Förderung staatlicher Projekte durch die Sowjetunion begann sich erst in späterer Zeit, mit Sicherheit aber in den 1980ern, aufzuweichen. Zunehmend wurden auch Kooperationen mit privaten Firmen gefördert. Grundsätzlich aber sollte der Staatssektor die „Kommandohebel der Wirtschaft“ erhalten, um auf diese Weise „ausländischen Monopolen“ besser widerstehen zu können (Moskau, Memorandum aus dem Jahr 1975, zitiert nach Müller 1988, 83). Die zentrale Aufgabe des Staates war es, die wirtschaftliche Abhängigkeit nach außen zu reduzieren und vor allem technische Modernisierung zu initiieren (ebda., 76). Insgesamt gelangte die staatszentrierte Entwicklungspolitik der Sowjetunion, die sich um die Eckpfeiler der staatlichen Kontrolle von Wirtschaft und Gesellschaft sowie um die Politik der Nationalisierung von Rohstoffen und Ressourcen drehte, in den 1970er-Jahren auf einen Höhepunkt, und zwar zu einem Zeitpunkt, als sich in den USA die Entstehung eines neuen Entwicklungsparadigmas abzeichnete, das die Strukturen der Weltwirtschaft, aber auch die Entwicklungspolitik der westlich dominierten Entwicklungsinstitutionen dauerhaft verändern sollte: Die Doktrin vom Staatsminimalismus und der neoliberalen Freisetzung der Märkte.

Die neoliberale Wende: Zurück zur Klassenpolitik

Bereits in den 1960er-Jahren, aber vor allem in den 1970er-Jahren kam in den OECD-Staaten der Nachkriegsboom an sein Ende. Mehrere Faktoren trugen dazu bei: Profitschmälerungen durch die Verringerung von überschüssigen Arbeitskräften im Agrarsektor und Überakkumulation; steigende Konkurrenz aus Japan und anderen jüngst industrialisierten Ländern Asiens; die wiederholte Unfähigkeit westlicher Regierungen, Maßnahmen gegen wirtschaftliche Stagnation und Inflation zu setzen usw. Außerhalb der OECD-Staaten hatten die sozialistisch regierten Entwicklungsländer mit einem zunehmenden Legitimitätsproblem zu kämpfen. Zusätzlich begann die wachsende Globalisierung von Industrie und Finanzkapital die Regulierungskompetenzen des Staates zu unterminieren (Chang/Rowthorn 1995, 7f.; Katseli 2004, 3). Die Folge war, dass innerhalb des Westens der Konsens über die zentrale Stellung des Staates in Entwicklungsprozessen zerbrach und die staatszentrierten Entwicklungskonzepte im Süden selbst zunehmend unter realökonomischen und realpolitischen Druck gerieten. Diese Rahmenbedingungen begünstigten auf internationaler Ebene die Etablierung der neoliberalen Entwicklungsansätze, die sich zunächst ausgehend von Chicago als eine akademische Schule formierten und seither ein in sich dynamisches, sich ständig weiterentwickelndes Feld unterschiedlicher entwicklungspolitischer Diskurse darstellen. Erst gegen Ende der 1980er-Jahre nahmen diese Diskurse im „Washington Consensus“ die Form einer globalen entwicklungspolitischen Agenda an.

Eine grundlegende entwicklungspolitische Stoßrichtung des Neoliberalismus war hingegen von Anfang an angelegt. Naomi Klein illustriert dieses Charakteristikum anhand einer detaillierten Rekonstruktion des sogenannten „Chile-Projekts“, mit dem seit 1956 gezielt StudentInnen aus Lateinamerika, insbesondere Chile, an die Universität Chicago geholt wurden, um eine neue wirtschaftspolitische Elite mit eigenen Vorstellungen über Staat und Entwicklung auszubilden (vgl. Klein 2009, 90ff.). Erst die gewaltsamen politischen Umstürze, zunächst in Indonesien, Brasilien und später Chile selbst, die alle tiefe und abrupte Brüche mit den vormals sozialistisch orientierten Eliten bedeuteten, brachten jene notwendigen politischen Rahmenbedingungen, die eine reale politische Umsetzung dieser Denkschule ermöglichten. Die Kombination der wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in den OECD-Staaten einerseits und die

Veränderungen im Süden andererseits führten zu einer breiten Skepsis gegenüber dem Staat als adäquaten, d. h. effizienten Entwicklungsakteur; eine Skepsis, die die Chicagoer Schule nutzen konnte, um ihren Einfluss auf die Eliten im Westen und außerhalb deutlich zu vergrößern. Die Folge war ein Staatsbegriff, der dem Kolonialstaat in wesentlichen Merkmalen ähnlich war. Grundsätzlich unterscheidet sich dieses Staatsverständnis vom Entwicklungsstaat der 1950er- und 1960er-Jahre darin, dass sich staatliches Handeln selbst vom Anspruch verabschiedet, die Gesellschaft als Ganzes, als Objekt von Politik, anzuerkennen. Ähnlich wie der Kolonialstaat gestaltet der neoliberale Staat seine Interventionen höchst selektiv zugunsten einer mehr oder weniger klar definierbaren Klasse oder gesellschaftlichen Gruppe. Vor allem auf zwei Ebenen zeigt sich diese einseitige Parteinahme des Staates: Erstens die zur absoluten Priorität staatlichen Handelns erklärte Notwendigkeit, ein „gutes Geschäfts- oder Investitionsklima“ für Unternehmen zu schaffen. Vor allem die Arbeitskraft und die Umwelt werden dieser Priorität untergeordnet und ausschließlich als Waren betrachtet. Die zweite Ebene der einseitigen Parteinahme durch den Staat zeigt sich in wirtschaftlichen Konfliktfällen, in denen der Staat die „Unantastbarkeit des Finanzsystems und die Solvenz der Finanzinstitutionen über das Wohlergehen der Bevölkerung oder die Qualität der Umwelt stellt“ (Harvey 2007, 91). Auch dies ist ein Strukturmerkmal des Kolonialstaates, das sich erst mit dem Ausbau der stets sehr bescheidenen kolonialen Entwicklungspolitik in Ansätzen relativiert hat. Die kolonialwirtschaftlichen Prioritäten blieben aber zu jedem Zeitpunkt die Investitionsinteressen der Unternehmer und des Finanzkapitals. Die übrigen oben diskutierten Aspekte kolonialer Staatlichkeit in Bezug auf gesellschaftliche Entwicklung in den Kolonien, i. e. die dominante Außenorientierung der Wirtschaft, die Kurzfristigkeit der entwicklungspolitischen Perspektive sowie die Freihandelsdoktrin selbst als nicht zu hinterfragender begrifflicher Rahmen für den Entwicklungsdiskurs bildeten seit den 1980er-Jahren die Kernbestandteile der durch den „Washington Consensus“ angeleiteten internationalen Entwicklungsinstitutionen. Ein Konsens, dessen Gültigkeit bereits seit einigen Jahren von unterschiedlicher Seite bestritten wird, dessen realpolitische Ablöse aber nun durch die Wirtschaftskrise stattfinden könnte.

Ausblick – Welche Staatlichkeit im 21. Jahrhundert?

Die aktuelle Krise offenbart ein grundlegendes Problem der internationalen Entwicklung: Die wachsenden Widersprüche einerseits zwischen dem Anspruch, im Rahmen eines Entwicklungsparadigmas gesamtgesellschaftliche Verbesserungen der Lebensbedingungen global zu erreichen und auch weltweit ökologisch nachhaltig zu gestalten und andererseits die Logiken des internationalen Kapitalismus in der gegenwärtigen Strukturierung. Dem Erbe des neoliberalen Staatsminimalismus, das in vielen Regionen des Südens und Nordens zu einer langfristigen Schwächung staatlicher Kapazitäten geführt hat, stehen wachsende Anforderungen an Staatlichkeit und staatliche Kompetenzen gegenüber. Ein Beispiel dazu: Die Weltbank schätzt, dass es in den kommenden zwei Jahrzehnten eines enormen Finanzaufwandes bedürfen wird, um das Ziel einer Stabilisierung (nicht Reduktion) der atmosphärischen Treibhausgase zu erreichen. Allein in den Entwicklungsländern wird dieser Aufwand zwischen 2010 und 2020 auf zusätzliche 150 bis 200 Mrd US\$ pro Jahr beziffert, nach dem Jahr 2020 mit rund 400 Mrd US\$ pro Jahr (IBRD/World Bank 2009). Abgesehen von der Frage, woher diese Mittel kommen sollen, ist deutlich, dass die Umsetzung derart tiefgreifender Kurskorrekturen nur mithilfe umfassend funktionierender Staatlichkeit zu bewerkstelligen sein wird – in den OECD-Staaten wie auch in den Entwicklungsländern selbst. Die bevorstehenden globalen Herausforderungen sowie die ökologischen Entwicklungen werden die teilweise katastrophalen Konsequenzen der neoliberalen Ära noch deutlicher zutage treten lassen als es in den 1980ern und 1990ern durch soziale Fehlentwicklungen ohnehin bereits zu beobachten war. Eine adäquate, d. h. den aktuellen Herausforderungen angemessene Form von Staatlichkeit kann nicht in einer Neuauflage des Entwicklungsstaates der frühen postkolonialen Phase bestehen. Der Entwicklungsstaat des 21. Jahrhunderts muss in Abgrenzung zum kolonialen und neoliberalen Staat wieder einen gesamtgesellschaftlichen Fokus realisieren, ohne sich gegenüber der Pluralität gesellschaftlicher Akteure und ihren Ideen abzuschließen. Nur über deren Mobilisierung innerhalb staatlich fixierter Rahmenbedingungen und Zielsetzungen ist zu erwarten, dass für die anstehenden komplexen Herausforderungen annähernd adäquate Antworten gefunden werden.

Literatur

- Aubrey, Henry G. (1951). *The Role of the State in Economic Development*, in: *The American Economic Review*, (41)2, 266-273.
- Becker, Joachim (2009). *Sozialistische Versuche im Südlichen Afrika. Angola und Mosambik*, in: Becker, Joachim/Rudy Weissenbacher (Hg.). *Sozialismen. Entwicklungsmodelle von Lenin bis Nyerere*, Wien, 189-207.
- Chandrasekhar, C.P./Jayati Ghosh (2008). *India and the Global Financial Crisis*, in: *The Hindu Business Line*, 21.10.2008. Online in Internet: <http://www.thehindubusinessline.com/2008/10/21/stories/2008102150440900.htm> (Stand: 28.10.2009).
- Chang, Ha-Joon/Robert Rowthorn (Hg.) (1995). *Introduction*, in: Chang, Ha-Joon/Robert Rowthorn (Hg.). *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, 1-27.
- Constantine, Stephan (1984). *The Making of British Colonial Development Policy 1914-1940*, London.
- Fine, Ben/Colin Stoneman (1996). *Introduction: State and Development*, in: *Journal of Southern African Studies*, (22)1, 5-26.
- Fischer, Karin/Gerald Hödl/Wiebke Sievers (Hg.) (2008). *Klassiker der Entwicklungstheorie. Von Modernisierung bis Post-Development*, Wien.
- Griffith-Jones, Stephany/José Antonio Ocampo (2009). *The Financial Crisis and Its Impact on Developing Countries (International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper 53)*. Online in Internet: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper53.pdf> (Stand: 28.10.2009).
- Harvey, David (2007). *Eine kleine Geschichte des Neoliberalismus*, Zürich.
- Havinden, Michael/David Meredith (1993). *Colonialism and Development. Britain and its tropical colonies, 1850-1960*, London/New York.
- Hein, Wolfgang (2005). *Vom Entwicklungsstaat zum Staatszerfall*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28-29, 6-11.
- Hubel, Helmut/Siegfried Kupper (1981). *Sowjetunion und Dritte Welt. Politische Beziehungen und Interessen (Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 14)*, Bonn.
- IBRD/World Bank (2009). *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*, Washington.
- Katseli, Louka T. (2004). *The Role of the State – Is Less Really More?* Online in Internet: <http://mandela.inwent.org/ef/consensus/chhibber.doc> (Stand: 28.10.2009).
- Katzer, Nikolaus (2009). *Ideologie und Pragmatismus in der sowjetischen Außenpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2, 3-10.
- Klein, Naomi (2009). *Die Schick-Strategie. Der Aufstieg des Katastrophen-Kapitalismus*, Frankfurt/Main.
- Mann, Michael (2004). *„Torchbearers Upon the Path of Progress“: Britain's Ideology of a ‚Moral and Material Progress‘ in India. An Introductory Essay*, in: Fischer-Tiné, Harald/Michael Mann (Hg.). *Colonialism as Civilizing Mission. Cultural Ideology in British India*, London, 1-26.
- Mosely, Philip E. (1964). *Soviet Policy in the Developing Countries*, in: *Foreign Affairs*, (43)1, 87-98.
- Müller, Klaus-Dieter (1988). *Die sowjetische Entwicklungspolitik gegenüber der Dritten Welt unter besonderer Berücksichtigung Indiens (Beiträge zur Südasiensforschung, Südasiens-Institut, Universität Heidelberg, Band 122)*, Stuttgart.
- Osterhammel, Jürgen (2005). *„The Great Work of Uplifting Mankind“: Zivilisierungsmission und Moderne*, in: Barth, Boris/Jürgen Osterhammel (Hg.). *Zivilisierungsmissionen. Imperiale Weltverbesserung seit dem 18. Jahrhundert*, Konstanz, 363-425.
- Rothermund, Dietmar (1999). *Der Strukturwandel des britischen Kolonialstaats in Indien 1757-1947*, in: Reinhard, Wolfgang (Hg.). *Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außer-europäische Machtprozesse*, München, 69-86.
- Schicho, Walter (2009). *Ujamaa: Sozialismus und/oder Entwicklung*, in: Becker, Joachim/Rudy Weissenbacher (Hg.). *Sozialismen. Entwicklungsmodelle von Lenin bis Nyerere*, Wien, 175-188.
- Sieberg, Herward (1985). *Colonial Development. Die Grundlagen moderner Entwicklungspolitik durch Großbritannien 1919-1949*, Stuttgart.
- Singh, Ajit (1995). *The State and Industrialization in India: Successes and Failures and the Lessons for the Future*, in: Chang, Ha-Joon/Robert Rowthorn (Hg.). *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, 170-186.
- The Economist (2009). *Troubled Tigers*. 29.1.2009.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*, New York/Geneva.
- Varadarajan, Siddharth (2009). *„Financial crisis has highlighted the importance of state, social protection“*, in: *The Hindu*, 19.3.2009.
- Velde, Dirk Willem te (2008). *The global financial crisis and developing countries. Which countries are at risk and what can be done? ODI Background Note, October 2008*. Online in Internet: <http://www.odi.org.uk/resources/download/2462.pdf> (Stand: 28.10.2009).

ZWISCHEN PANAFRIKANISMUS UND NATIONALER SOUVERÄNITÄT: WIE VIEL STAAT IST MIT DEM AFRIKANISCHEN STAAT ZU MACHEN?

Zwischenbilanz einer Standortsuche

Henning Melber

Eine Debatte zu den möglichen Spezifika des „afrikanischen Staates“ hat es seit der Dekolonisierungsphase immer wieder mit wechselhaften Schwerpunktsetzungen gegeben (vgl. zusammenfassend Melber 1981 und 1991). Im Zuge der Folgen der Neuordnung der Weltwirtschaft, der hegemonialen Dominanz des westlichen Industriekapitalismus in den 1990er-Jahren sowie der in diesem Jahrhundert erfolgten Tendenzwende zu einer neuen Multipolarität in den internationalen Beziehungen gerade auch aus der Perspektive afrikanischer Gesellschaften und Akteure (vgl. Southall/Melber 2009) rückt Staatsverständnis und staatliches Handeln in Afrika erneut in das Blickfeld. Durch die globale Finanzkrise und die Folgen der weltweit zur Anwendung gelangten Paradigmen der neoliberalen Deregulierung von Märkten wird die Auseinandersetzung mit Staatsverständnis und -funktionen dringlicher als zuvor – wie nicht zuletzt dieses Schwerpunktthema der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) dokumentiert.

Dieser Beitrag rekapituliert im Überblick die Entwicklungsgeschichte(n) des Staates in Afrika als Versuch einer Zwischenbilanz im Zuge der andauernden Standortsuche.¹ Nicht zuletzt die Initiative des auf dem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union (AU) im Februar 2009 zum Vorsitzenden gewählten libyschen Staatschefs Muammar Gaddafi brachte die lange ad acta gelegte Vision einer panafrikanischen Einheit durch eine afrikanische Unionsregierung erneut auf die Tagesordnung. Wenngleich die Reaktionen dazu bislang eher verhalten sind, signalisiert diese Debatte doch ein Verständnis staatlichen Handelns auf dem Kontinent, das sich von den überkommenen Vorstellungen des 20. Jahrhunderts deutlich abhebt. Im historischen Rückblick soll deshalb im Folgenden das Augenmerk der Rekapitulierung der historischen Etappen unter Berücksichtigung der afrikanischen Blickwinkel gelten.

Kolonialismus und Selbstbestimmung

Mit dem Zeitalter des europäischen Kolonialismus wurden auf dem afrikanischen Kontinent irreversible Prozesse in Gang gesetzt. Sie hatten politische, ökonomische und kulturelle Realitäten mit Langzeitwirkung zur Folge. Deren strukturellen Hypotheken haben bis in die Gegenwart nachhaltige Auswirkungen, die eine Eigenverantwortung der Regierenden in diesen Ländern nicht hingefällig werden lassen, aber doch auch relativieren.² Die viel beschworene „afrikanische Misere“ ist so keinesfalls ursächlich hausgemacht. Sie ist Resultat vor allem europäischer Expansion, deren Akteure ihr Herrschaftsverständnis und dessen Praxis auf die außereuropäischen Gesellschaften übertrugen und hinterließen. Diese lebten in modifizierter aber verinnerlichter Form in den Praktiken und dem Selbstverständnis der neuen politischen Eliten fort.³ Auch wenn dieser Eingangshinweis keinesfalls als Ausrede für das Versagen der afrikanischen Eliten nach Erlangung der zumindest formalen Unabhängigkeit ihrer Länder gelten soll, ist er zum ursächlichen Verständnis heutiger deformierter Strukturen erforderlich.

So fand die Herausbildung der bürgerlichen (National-)Staaten in Europa als organisierte Form (früh-)kapitalistischer Herrschaftsverhältnisse ihre strukturelle Fortsetzung und später auch Nachahmung in den Kolonien. Die Aufteilung der Kontinente und die Festsetzung extern definierter territorialer Einheiten unter der Verfügungsmacht europäischer Kolonialmächte vollzogen sich oftmals willkürlich und einzig von geostrategischen Interessen der Kolonialmächte geleitet. Dies schlug sich in einer von außen bestimmten Staatenbildung in den Kolonien nieder. Dabei wurde mehr geschaffen als nur eine neue Form und Begrenzung von Herrschaftsgebieten. In Verträgen festgelegte und fixierte, nach eurozentrisch-bürgerlichem Rechtsverständnis entworfene und definierte

1 Er stützt sich dabei auch auf bereits veröffentlichte einschlägige frühere Arbeiten (insbes. Melber 2002a).

2 Diese Feststellung soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Folgen kolonialer Expansion in anderen Teilen der Erde (insbesondere Nordamerika, Australien und Neuseeland sowie in Teilen Südamerikas), was die Zerstörung autochthoner Gesellschaften betrifft, noch verheerender waren.

3 Am Beispiel Indiens hat der Soziologe Ashis Nandy (1984) – einer der Vordenker der „postcolonial studies“ – dies sehr ausführlich und anschaulich dokumentiert und analysiert.

räumliche Demarkationslinien schufen eine bis heute weltweit gültige Form politisch-gesellschaftlicher Herrschaft mit folgenschwerer Langzeit- und Tiefenwirkung nicht nur in den Metropolstaaten.⁴

Geschichte und Territorium wurden in der besonderen Verknüpfung von Raum und Zeit untrennbar als neue komplementäre Einheiten zu einer identitätsstiftenden Mischung verschweißt, die das Konzept der Nation festlegte und dem Staat als Kohäsionsfaktor, der das gesellschaftliche Ganze zusammenhalten sollte (vgl. Poulantzas 1978), eine besondere Bedeutung zuwies. In diesem Sinne kann der Berliner Afrika-Konferenz von 1884/85 als markantes Symbol der etablierten neuen Weltordnung und deren Kolonialverständnis weitreichende Bedeutung beigemessen werden. Die zu diesem Zeitpunkt schon lang andauernde koloniale Intervention, wie sie sich exemplarisch in dieser Konferenz aus Anlass der Systematisierung des „Wettlaufs um Afrika“ auf formaler (und aus typisch eurozentrischer Perspektive auch „ordnungspolitischer“) Ebene manifestierte, fror Grenzen ein, die im vorherrschenden Verständnis afrikanischer Individuen und Gesellschaften eher flexibel und elastisch waren. Dadurch wurden zugleich auch (Stammes-)Identitäten geschaffen, verfestigt und fixiert, die bis dahin entweder nicht vorhanden oder zumindest durchlässiger als das nach europäischem Verständnis modellierte System waren.⁵

Vorkoloniale Grenzen waren vergleichsweise dynamisch und flexibel, wenngleich auch ihnen ein willkürliches Element, das von machtpolitischen Konstellationen vor Ort bestimmt war, inne wohnte. Das von ihnen festgelegte Territorium bestimmte sich durch die Gesellschaften, die es okkupierten und für sich reklamierten – entgegen der umgekehrten kolonialen Sinndeutung, nach der sich Gesellschaften durch das räumlich festgelegte Territorium bestimmten. Der Wandel von einer sozialen zu einer räumlichen Definition von Gesellschaft ist so ein zentrales Kriterium zum Verständnis der Transformation zu kolonialer Herrschaft.

Europäische Kolonialmächte jedenfalls waren als Teil des übergreifenden „Projekts der Moderne“ mehr oder

weniger darin erfolgreich, das Territorialelement ihres Staatsverständnisses mit seinen exakten räumlichen Begrenzungen und dem damit einhergehenden Konzept ebenso fixierter Jurisdiktion mit nahezu irreversiblen Konsequenzen auch in Afrika zu verankern. Die Einführung einer (ver-)einheitlichen(den) Verwaltung, Sprache und Rechtsordnung schuf eine territorial gebundene Individualität. Die vom Kolonialismus „eingefrorene“ Landkarte gab somit eine Situation vor, in der die verschiedenen bis dahin vorhandenen Dimensionen gezwungen wurden, sich innerhalb der neu geschaffenen Grenzen einzupassen und sich sowohl unter der kolonialen als auch der nachkolonialen Entwicklung weiter verdichteten und einebneten.

Der trotz rassistischer Diskriminierung allumfassende Anspruch und totalitäre Charakter dieser kolonialen Staatswesen führte unter den Akteuren der afrikanischen Dekolonisierungsprozesse zu der folgenschweren Annahme, dass die Beibehaltung der zugehörigen Strukturen aus Effizienzgründen unabdingbar sei. Dies schlug sich im Beschluss der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) bei deren Gründung zu Beginn der 1960er-Jahre nieder, die kolonialen Grenzen unhinterfragt zu akzeptieren (vgl. Walraven 1999, 77). Der postkoloniale (National-)Staat als handlungsleitendes Konzept legitimierte somit das Erbe der kolonialen Aufteilung des Kontinents und die institutionalisierten Formen der kolonialen Herrschaft. Die Schaffung nationaler Gebilde („nation building“) wurde zu einer der Hauptaufgaben der neuen politischen Eliten, was hingegen zumeist allenfalls partiell erfolgreich verlief. Auf dem wenig tragfähigen Fundament basierende Entwicklungen motivierten einen langjährig engagierten britischen Afrikanisten zu einer kenntnisreichen kritischen Bilanz, die vom Fluch des Nationalstaats als „Bürde des schwarzen Menschen“ (Davidson 1992) handelt.

Die politischen Herrschaftsstrategien in den souveränen Staaten Afrikas bestärkten weitgehend unhinterfragt den vorgegebenen, durch die europäische Kolonisierung oktroyierten Rahmen, der trotz seiner Willkür letztlich in gewissem Grade auch einem relativ langzeitlichen

4 Am Beispiel des „Caprivizipfels“ in Namibia, einer geographischen Monstrosität als Folge dieses Schachers um geostrategisch motivierte koloniale Gebietsaufteilungen habe ich dies zu konkretisieren versucht (vgl. Melber 2001a, 2004a und 2009). Ein Teil dieses Beitrags basiert auf dort bereits geäußerten Überlegungen. Ausführlicher hierzu argumentieren auf allgemein theoretischer Ebene auch Köbler/Melber (1993, 140 ff.).

5 Dabei war die Berliner Afrika-Konferenz von 1884/85 eher ein symbolischer Fixpunkt, der den anhaltenden Prozess dokumentierte. Die Konferenz und deren Ergebnisse selbst hingegen waren von geringerer Auswirkung und weniger entscheidend für die weiteren Entwicklungen als mitunter behauptet wird.

gesellschaftlichen und kulturellen Prozess geschuldet war. Für den ugandischen Sozialwissenschaftler Mahmood Mamdani (1990, 367) war so die Hochphase der formalen Unabhängigkeit der Staaten Afrikas während der 1960er-Jahre gleichbedeutend mit einer zweiten Aufteilung des Kontinents. Er misst dieser mehr noch als der ersten Zäsur während der 1880er-Jahre größere Bedeutung bei, da sie die Balkanisierung durch die Berliner Konferenz mittels der weiteren Unterteilung vorantrieb.

Staatsübergreifende Einheit und nationalstaatlich definierte Selbstbestimmung waren die schwer miteinander zu vereinbarenden Tendenzen, die politische Strömungen innerhalb des afrikanischen Kontinents während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts vor dem Hintergrund dieser Erblast kennzeichneten. Sie schlugen sich in der panafrikanischen Idee und dem antikolonialen Kampf für völkerrechtliche Souveränität nieder. Während sich beide Bestrebungen in der Abgrenzung zum extern bestimmten Kolonialverhältnis teilweise ergänzten, bildeten sie zugleich ein latentes Spannungsverhältnis. Wie der hierzu wohl kenntnisreichste deutschsprachige Historiker resümierte, barg die afrikanische Einheitsbewegung des Panafrikanismus ein unlösbares Dilemma zwischen nationalstaatlichen Partikularinteressen einerseits und dem kontinentalen Einheitsgedanken andererseits. Er kennzeichnete den Panafrikanismus als „eine typische Kopfgeburt isolierter Intellektueller, mit ideologischem Rückgriff auf Afrika als ideelle Ganzheit und idealisierter Vergangenheit“ (Geiss 2001, 485). Ähnliche Abstraktions- und Projektionsmechanismen galten aber auch für die der Nationsbildung zugrunde liegenden Ideologien, die der Mobilisierung für die Identifikation mit einem staatlichen Gebilde dienten, das vor der Kolonialherrschaft in dieser Form auf dem Kontinent nicht existiert hatte.⁶ So besehen ist der afrikanische Nationalismus ebenso sehr ein zeitgeschichtliches Produkt politischer Sozialisation und der Versuche zur abstrakteren Identitätsbildung wie der übergreifende Gedanke panafrikanischer Einheit. Die im nationalstaatlichen Rahmen repräsentierten Bevölkerungssegmente waren häufig ähnlich heterogen wie die Staaten Afrikas eben untereinander verschieden sind.⁷

Panafrikanismus als Dekolonisierungsideologie

Angesichts des mit der kolonialen Fremdherrschaft und des damit einhergehenden Ideologie-Imports auch zu ihrer – wenngleich zumindest unter den Kolonisierten nur schwerlich überzeugenden – Legitimation waren ideologische Gegenreaktionen als eine Ausdrucksform des Widerstands die zwangsläufige Folge. Sie waren ihrerseits ein Ergebnis des Wechselverhältnisses von Unterdrückung und Gegenwehr und von den Beziehungen zu den extern bestimmten Machtverhältnissen geprägt. Panafrikanismus und Nationalismus waren somit zwei Seiten einer Medaille, die in der Interaktion mit der Außenwelt geprägt wurden (vgl. Melber 2001b). Der Panafrikanismus illustriert dies in besonders augenfälliger Weise einerseits dadurch, dass dessen Hauptprotagonisten aus der afrikanischen Diaspora in Nordamerika und der Karibik stammten und andererseits die maßgeblich von W.E.B. Du Bois (1868-1963) geprägten intellektuellen Ursprünge von den Gedanken des deutschen Philosophen Johann Gottfried Herder (1744-1803) beeinflusst waren (vgl. hierzu Appiah 1999, 1485 und Irele 1997). Diese Bewegung war inspiriert vom Wunschgedanken der Rückkehr zu den kulturell-historischen Wurzeln und suggerierte damit eine fast schon mystifizierende Homogenität Afrikas, die es in der konkreten, auch historischen Realität (so weit sich diese nach dem heutigen Kenntnisstand rekonstruieren lässt) zu keiner Zeit gab. Afrika wurde als abstrahierende Pseudo-Einheit somit zur politisch-kulturellen, identitätsstiftenden Projektionsfläche, die sich aus den emanzipatorischen Gegenbewegungen zur europäisch-nordamerikanischen (weißen) Vorherrschaft erklärt. Der Panafrikanismus erfüllte dadurch eine mobilisierende Funktion und schuf zugleich Voraussetzungen zur Entwicklung eines schwarzen Selbstbewusstseins, wie es sich auch in den späteren Bewegungen der Negritude, der black consciousness, der Ubuntu-Philosophie oder der afrikanischen Renaissance bis in die Gegenwart artikuliert und als Ausdruck den Anspruchs auf Eigenständigkeit und Selbstwertgefühl zu interpretieren ist, das der globalen Dominanz der „WASP-Kultur“⁸ eigene, auch historisch begründete Identität entgegenzusetzen trachtet.

6 Gleiches gilt für die Herausbildung von Nationalstaaten in aller Welt. Siehe dazu die besonders aufschlussreiche Studie von Benedict Anderson (1988).

7 Die britischen Historiker Eric Hobsbawm und Terence Ranger (1983) haben in dem von ihnen herausgegebenen Sammelband über die Erfindung von Tradition hierzu Grundlegendes auch im internationalen Vergleich von Gesellschaften vorgelegt. Die internen Folgen der indirekten Herrschaft auf die Nationsbildung in den Ländern Afrikas wurden detailliert von Mahmood Mamdani (1996) aufgearbeitet.

8 „WASP“ steht für White Anglo Saxon Protestant und umschrieb als feststehender Ausdruck sehr zutreffend bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein die prägenden Züge des vorherrschenden Kulturimperialismus.

In einem deutschsprachigen Grundlagenwerk zur Ideengeschichte des Panafricanismus wird dies trotz aller kritischen Rezeption des ideologischen Konstrukts und seiner politischen Misserfolge anerkennend vermerkt. Der rationale Kern der Glorifizierungen erweist sich so „als unbewusster, meist unzureichend artikulierter Anspruch der Panafricanisten auf Gleichberechtigung für Afrika und die Menschen afrikanischer Abstammung. Durch sein Aufbegehren gegen Ideologie und Praxis der Rassenungleichheit, gegen die Hierarchisierung der Menschheit wurde der Panafricanismus zur eigentlichen Ideologie der Dekolonisation in Afrika“ (Geiss 1968, 10f.).

Die auch in dieser Studie monierte Stilisierung afrikanischer Identität blieb innerhalb des Kontinents selbst ebenfalls nicht ohne Kritik. Die in gewisser Weise in der Tradition des panafricanischen Gedankens stehenden Repräsentanten des „Afrozentrismus“ und der damit verwandten „Ethnophilosophie“ provozieren ihrerseits Gegenpositionen, die deren latente Verherrlichungen infrage stellen und sich selbst anderweitig verorten. Der seinerseits vom Marxismus inspirierte Philosoph Paulin Hountondji aus Benin beispielsweise bemängelt stellvertretend für eine ganze Generation jüngerer afrikanischer Intellektueller, dass die Gleichmacherei der Ethnophilosophie die real vorhandenen Spezifika des unterschiedlichen menschlichen Daseins und seiner Organisation eibebne. Die Annahme, dass alle Angehörigen einer bestimmten Gesellschaft jenseits ihrer sozialen Zugehörigkeit, ihres Geschlechts oder der städtischen bzw. ländlichen Lebenswelt usw. dieselben Werte und Auffassungen teilten, kultiviere einen Mythos hinsichtlich einer singulären afrikanischen Gedankenwelt. Dies laufe ihm zufolge auf eine Bestätigung des rassistisch diskriminierenden kolonialen Diskurses („die Neger“) und auf die Förderung konservativer Formen von Nationalismus hinaus (vgl. Howe 1998, 159). Eine solche Kritik zeigt zugleich die Schnittstelle auf, wo sich die panafricanisch und nationalistisch inspirierten Ideologien aufgrund ihrer simplifizierenden Tendenzen zur Vereinnahmung der menschlichen Vielfalt zu manipulativen Zwecken komplettieren können (was im übrigen im Sinne des „social engineering“ keinesfalls ein typisch afrikanisches Herrschaftsinstrument ist).

Andererseits verdeutlicht die Entwicklung in den Ländern Afrikas im Zuge der Dekolonisierung seit den 1950er-Jahren wie weit der panafricanische Einheitsgedanke von den Eigeninteressen der jeweils politisch Herrschenden afrikanischen Nationalisten entfernt lag. Der

insbesondere von Ghanas erstem Präsidenten Kwame Nkrumah vertretene Standpunkt, dass Afrikas Zukunft in der Vereinheitlichung des Kontinents liege, fand sich in der Gründung der OAU 1963 allenfalls höchst unzureichend wieder und kam einer Niederlage gleich (Sesay 2008, 10). Der kultivierte afrikanische Krypto-Nationalismus erwies sich als die gewichtigere Bezugsgröße und kollidierte zunehmend mit dem Anspruch auf die kollektive, länderübergreifende Bewältigung gemeinsamer Zukunftsaufgaben. Anstatt die Verwirklichung der Vision Nkrumahs von einer bundesstaatlichen Union Government for Africa anzustreben, beschränkte sich die OAU hauptsächlich auf Formalia einer multilateralen Kooperation, deren Hauptverdienst und -erfolg die organisierte Unterstützung der antikolonialen Befreiungskämpfe im Südlichen Afrika durch die unabhängigen Staaten mittels des Liberation Committee war. Mit den demokratischen Wahlen in Südafrika selbst konnten 1994 die Reste anachronistischer kolonialer Fremdherrschaft auch im Süden des Kontinents erfolgreich beseitigt werden. Einzig der Kampf um das Selbstbestimmungsrecht der Westsahara gegenüber der Besatzungsmacht Marokko dauert an und hat dazu geführt, dass Marokko aufgrund der Kritik an seiner Politik als einziger afrikanischer Staat aus Protest die OAU verließ und auch der AU bislang nicht beigetreten ist.

Die panafricanische Einheitsbewegung hingegen scheiterte spätestens mit dem Sturz Nkrumahs 1965. Salim Ahmed Salim, langjähriger Generalsekretär der OAU, resümierte in einem Referat anlässlich des 7. Panafricanischen Kongresses in Kampala 1994 rückblickend, dass nach Erlangung der Unabhängigkeit in den Ländern Afrikas die Ideale des Panafricanismus an Attraktivität verloren hätten. Stattdessen schuf die staatliche Souveränität afrikanischer Länder für deren politische Führer eine allzu große Versuchung sich nach eigenem Gutdünken zu verhalten. Sie gaben diesem eigenen Handlungsspielraum gegenüber einer kontinentalen politischen Union den Vorzug. Es bleibt weitgehend spekulativ, inwiefern eine andere Option die relative Verhandlungsmacht des Kontinents gegenüber den früheren Kolonialmächten gestärkt und das fortgesetzte divide et impera reduziert hätte. Jedenfalls vermochten sich die Gründerväter (und in der Tat waren es ausschließlich Männer) noch nicht einmal von Teilen ihrer neu gewonnenen Souveränität zu trennen. Trotz mannigfaltiger Machtwechsel und verschiedener Formen politischer Herrschaft blieb die Situation in dieser Hinsicht für den Rest des 20. Jahrhunderts unverändert, wenn nicht sogar die Obsession in punkto

Selbstbestimmung mitunter wuchs (Salim 1996, 235). Nation building wurde zum vermeintlichen Allheilmittel. Die Formel stand jedoch zumeist für Exklusivität und Marginalisierung statt für Inklusion und Gemeinwohl. Postkoloniale Eliten bedienten sich des vermeintlich notwendigen und erstrebenswerten Etiketts als Mittel zur Förderung ihrer eigenen hegemonialen Allüren. So wurde Afrika zum „Kontinent der Väter des Vaterlandes“ (Reiterer 1988, 264).

Schutzschild nationale Souveränität

Die weiteren Entwicklungen seit dem „ersten Wind des Wandels“, der in den späten 1950er- und frühen 1960er-Jahren über den afrikanischen Kontinent blies, beschieden den nationalistischen Projekten wenig Fortune. Sie degenerierten unter despotischen Kleptokratien allzu häufig zu einer Karikatur ihrer selbst und brachten den legitimen Selbstbestimmungsanspruch in Misskredit. Mit dem „zweiten Wind des Wandels“ der nachkolonialen Demokratiebewegungen der späten 1980er- und frühen 1990er-Jahre wurde das Scheitern diverser Spielarten des afrikanischen Nationalismus vollends deutlich. Nationalismus hatte zwar, wie Basil Davidson (1997, 275) es in einem Fazit formulierte, die Förderung politischer und sozialer Einheiten ermutigt, die einer demokratischen Entwicklung postkolonialer Nationalstaaten hätte dienen können. Mit dem nahenden Ende des Jahrtausends hingegen wurden Stück für Stück die vorgeblich nationalen Regierungen auf bürokratische Tyrannen reduziert. In den schlimmsten Fällen degenerierten sie zu bewaffnetem Banditentum. Ähnlich kritisch endet das Stichwort „Nationalismus in Afrika“ in einem Nachschlagewerk, das keinesfalls aus kolonialapologetischer Perspektive zur Denunzierung afrikanischer Errungenschaften zusammengetragen wurde. Es verweist als Schlussbeispiel darauf, dass etwa Mitte 1998 zwischen Eritrea und Äthiopien ein Krieg ausbrach, in dem beide Länder mit einer Bevölkerung, die durch Sprache, Religion und sogar Familienbande miteinander verknüpft waren, ihre Militäraktionen mit der Verteidigung des nationalen Selbstbestimmungsrechtes rechtfertigten (Aguar 1999, 1395).

Diese ernüchternde Bilanz ruft Erinnerungen an mahnende Worte wach, die in fast prophetischer Weitsicht bereits vor mehr als vier Jahrzehnten von einem der führenden Revolutionstheoretiker Afrikas formuliert wurden. In seinem Manifest „Die Verdammten dieser Erde“

beschied der im antikolonialen algerischen Widerstand engagierte, aus Martinique stammende Arzt und Psychiater Frantz Fanon der politischen Elite unabhängiger afrikanischer Länder in einem mit „Missgeschicke des nationalen Bewusstseins“ betitelten Kapitel beißende Kritik: „Das nationale Bewusstsein wird ... nur eine zerbrechliche, grobe Form ohne Inhalt sein. Die Brüche, die man in ihm entdeckt, erklären zur Genüge die Leichtigkeit, mit der man in den jungen unabhängigen Ländern von der Nation wieder zur ethnischen Gemeinschaft, vom Staat wieder zum Stamm übergeht. (...) Vom Nationalismus sind wir zum Ultra-Nationalismus, zum Chauvinismus, zum Rassismus übergegangen. (...) Die sogenannte nationale Partei verhält sich wie eine ethnische Partei. Sie ist im Grunde ein zur Partei erhobener Stamm. ... Die Regierungschefs sind die eigentlichen Verräter Afrikas, denn sie verkaufen es an den schlimmsten seiner Feinde: die Dummheit. Diese Stammestümelei der Regierungsgewalt hat natürlich Regionalismus und Separatismus zur Folge. ... Der Führer, der ‚Afrikanische Einheit‘ rief und an seine kleine Familie dachte, wacht eines Tages zwischen fünf Stämmen auf, die auch ihre Botschafter und Minister haben wollen“ (Fanon 1969, 115, 120 und 141).

Die Gleichsetzung der von Individualinteressen geprägten Partei mit der Regierung und der Regierung mit dem Staat, die später als „Renten- oder Pfründekapitalismus“ in dem Konzept der „neopatrimonialen Herrschaft“ thematisiert wurde (vgl. Chabal/Daloz 1999; Hauck 2001; Erdmann 2001), konnte in diesen Passagen bereits eindrucksvoll diagnostiziert werden. Trotzdem sollte bei aller berechtigten Kritik nicht das sprichwörtliche Kind mit dem Badewasser ausgeschüttet werden. Der Machtmissbrauch engstirniger, auf den eigenen Privilegienerhalt bedachter korrupter Eliten und deren Klientel darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zum Organisationsprinzip des (National-)Staates zumindest im 20. und beginnenden 21. Jahrhundert keine ernsthafte Alternative im international verankerten politischen System gibt. Es geht also nicht um die Abschaffung der vom Kolonialismus gewaltsam oktroyierten Form gesellschaftlicher Organisation durch eine zentralstaatlich strukturierte Instanz, sondern darum, diese mit emanzipatorischen Inhalten und Funktionen zu füllen. Auch hierfür hatte bereits Frantz Fanon (1969, 157) die passenden Worte gefunden: „Wenn die nationale Regierung national sein will, muss sie durch das Volk und für das Volk, für die Entrechteten und durch die Entrechteten regieren. ... die nationale Regierung muss, bevor sie sich mit dem

internationalen Prestige beschäftigt, jedem Staatsbürger seine Würde zurückgeben, die Gehirne ausstatten, die Augen mit menschlichen Dingen anfüllen, ein menschliches, weil von bewussten und souveränen Menschen bewohntes Panorama entwickeln.“

Innerafrikanische Neuordnungsversuche: Von der Nichteinmischung zur kollektiven Verantwortung

Als Fazit bleibt angesichts dieses historischen Rückblicks auf das Spannungsverhältnis von Panafrikanismus und Nationalismus ungeachtet der neueren Versuche, die durch die Umwandlung der OAU in die AU einen Schritt in Richtung der verstärkten kontinentalen Zusammenarbeit signalisieren, dass auch im Falle intensiverer Zusammenarbeit ein Primat des Nationalen bestehen bleiben wird (vgl. Melber 2001c). Das ist schließlich auch in anderen Formen regionaler Zusammenschlüsse bis hin zur (teil-)europäischen Vereinheitlichung mehr oder minder ausgeprägt der Fall. Die Herausforderungen an die Praktiken „guter Regierungsführung“ (good governance) werden so auch weiterhin zuvorderst an die Adresse staatlich verfasster Gesellschaften und deren politischer Repräsentanten gerichtet bleiben.

Parallel zu der globalpolitischen Neuordnung im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und dem Ende der bipolaren Weltordnung vollzogen sich jedoch auch erhebliche innerafrikanische Wandlungsprozesse. Mit den demokratisch gewählten Regierungen in Südafrika und Nigeria ließen die beiden Wirtschaftsgiganten im südlichen und westlichen Teil des Kontinents ihren Paria-Status hinter sich und erwachsen zu regionalen Hegemonialstaaten mit internationaler Akzeptanz. Zum Jahrtausendwechsel schickten sich Thabo Mbeki und Olusegun Obasanjo im Zusammenspiel mit Senegal, Algerien und Ägypten in direktem Dialog mit den westlichen Industriestaaten an, eine neue Form der Interaktion unter Anerkennung der von der WTO und den internationalen Finanzinstitutionen verankerten sozialökonomischen Prämissen einer Entwicklung in der Rolle von Juniorpartnern mit zu gestalten. Das Ergebnis war die New Partnership for Africa's Development (NEPAD), die nach einiger Inkubationszeit (und einem politischen Aushandlungsprozess) zum offiziellen wirtschaftspolitischen Instrumentarium der AU befördert bzw. degradiert wurde. Selbige wiederum stellte eine Transformation der OAU dar und

signalisierte ein dezidiert neues Politikverständnis (siehe u. a. Köbler/Melber 2003; Melber 2002b und 2004b). Im Zuge ihrer Umwandlung nahm sie – quasi als Gegenleistung für die Domestizierung der NEPAD – Abschied vom „heiligen Prinzip“ des Nichteinmischungsgebots in die inneren Angelegenheiten von Mitgliedstaaten.

Waren in der OAU die Prinzipien der staatlichen Souveränität und Nichteinmischung offizielle Normen, vollzog die auf dem Gipfeltreffen afrikanischer Staaten in Durban 2003 offiziell proklamierte AU einen paradigmatischen Wechsel hin zu kollektiver Verantwortung gegenüber Fragen menschlicher und staatlicher Sicherheit. In Krisensituationen können die Regierungen nun kollektive Interventionen in Mitgliedstaaten beschließen. Davon haben sie bereits in einigen Fällen mehr oder minder erfolgreich Gebrauch gemacht. Afrikanische Führer haben als Vermittler zur Kontrolle, Eindämmung oder sogar Beendigung von Konflikten beigetragen.

Diesen politischen Willen verdeutlichte besonders markant die programmatische Grundsatzerklärung der NEPAD, die wie keine Initiative zuvor auf lokale Ansätze für Demokratie, Menschenrechte und good governance setzt. Elemente, die erstmals explizit zu unverzichtbaren Bestandteilen einer nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklung erklärt wurden. Externe Partner – vor allem die G7/8 und die EU – begrüßten die NEPAD-Initiative schon früh und hofften, damit afrikanische Entwicklungs- und Friedensbemühungen zu unterstützen, gaben ihr aber zugleich das Stigma eines Pakts unter Eliten (vgl. Melber 2004b; 2005 und 2007). Die NEPAD-Architekten genossen schon aufgrund der Kraft ihres Entwurfes einen Vertrauensvorschuss. Interessanterweise verkaufte sie den Plan zuerst im Ausland und erst dann bei sich zuhause. Nachdem die AU die Initiative gebilligt hatte, wurde NEPAD von den Vereinten Nationen als Afrikas offizielle Entwicklungsstrategie unterstützt.

Die NEPAD-Versprechen können mittlerweile an den realen Erfolgen gemessen werden; diese sind aber eher dürftig geblieben. Eine interessante neue Dimension im Rahmen von NEPAD eröffnete jedoch der African Peer Review Mechanism (APRM). Die Idee, dass afrikanische Regierungen ihre Leistungen gegenseitig beurteilen, markiert einen Wendepunkt in der Suche nach einer gemeinsamen Grundlage für die Zusammenarbeit. Obwohl der APRM auf Freiwilligkeit beruht, bietet er einem Land eine gute Gelegenheit, seinen internationalen Ruf zu verbessern und Unterstützung von außen einzuwerben.

Der Peer-Review-Prozess wurde weithin begrüßt und weckte hohe Erwartungen; in der Praxis jedoch werden seine Grenzen sichtbar. Viele Regierungen haben Mandat und Anwendung des APRM reglementiert und den Untersuchungsgegenstand stark eingeschränkt. Es waren mehrere Anläufe nötig, um die Regeln des APRM zu bestimmen. Die Verhandlungen waren schwierig, viele Kompromisse waren nötig. Die afrikanischen Regierungen hatten Bedenken, der APRM könnte zu unerwünschten Untersuchungen oder gar zur Einmischung in innere Angelegenheiten führen. Die Verantwortung wurde deshalb von der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA) auf die AU übertragen. Es spricht für sich, dass der APRM – obwohl bereits praktiziert – noch immer nicht in einem rechtlich verbindlichen Dokument wie einem Protokoll fixiert ist (vgl. Fombad/Kebonang 2006).

Im Ergebnis bleibt die Entscheidungsmacht bei jenen Ländern, die überprüft werden. Das nährt Zweifel an der Autonomie und Unabhängigkeit der jeweiligen Untersuchungsteams. Ergebnisse werden nur mit Zustimmung der betroffenen Regierung veröffentlicht. Dieselben Behörden also, die für sich beanspruchen, den anderen gegenüber Rechenschaft abzulegen, können den APRM-Prozess in großen Teilen selbst steuern. Die Legitimität einer derart eingeschränkten Untersuchung bleibt damit fragwürdig. Auch zeigten bislang die Länder mehr Interesse am Prozess selbst als an der öffentlichen Diskussion der Ergebnisse. Inzwischen haben sich mit fast 30 Ländern mehr als die Hälfte aller AU-Mitgliedstaaten für den APRM registrieren lassen. Der APRM ist als Instrument gedacht, das die kollektive Verantwortung der Gemeinschaft der afrikanischen Staaten stärken soll. Der Mechanismus könnte ein Schlüsselindikator für Regierungsführung in Afrika werden, dazu braucht er jedoch ein Maximum an internationaler Glaubwürdigkeit. Das wiederum erfordert klare Richtlinien hinsichtlich Transparenz und Verantwortlichkeit; die afrikanische und die internationale Öffentlichkeit müssen informiert werden. Die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure würde die Glaubwürdigkeit und damit auch die Legitimität erhöhen. Kirchen, Gewerkschaften, Universitäten, die Privatwirtschaft, unabhängige Medien sollten an dem Prozess mitwirken können.

Die größte Herausforderung ist jedoch die Frage, wie die AU und ihre Mitglieder jene Regierungen behandeln sollten, die sich nicht an die Prinzipien „guter Regierungsführung“ halten. Dennoch ist es ermutigend zu

erleben, wie schnell die Zahl an friedlichen und verfassungsgemäßen Machtwechseln in Afrika wächst (vgl. Southall/Melber 2006). Auf der anderen Seite deuten Beispiele wie Kenia und Simbabwe darauf hin, dass die Idee begrenzter Amtszeiten offenbar noch längst nicht allgemein akzeptiert ist und die „Regierungen nationaler Einheit“ nunmehr den Machterhalt abgehalfterter Cliquen in abgewandelter Form sichern helfen sollen.

Trotz solcher Rückschritte ist es nicht zu leugnen, dass sich Regierungsführer heute öfter als früher verfassungsgemäß „verabschieden“. Die AU, NEPAD und der APRM dürften unter den afrikanischen Eliten durchaus die Idee einer gemeinsamen Verantwortung und die Beachtung demokratischer und menschenrechtlicher Prinzipien stärken. Wir sollten uns davor hüten, jede Veränderung als bedeutungslos und lediglich symbolisch abzutun. Prozesse sozialer und politischer Transformation waren schon immer zeitaufwendig. So darf es als positives Indiz gewertet werden, dass sich im Juni 2009 während der Debatte in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur 2005 beschlossenen Charta einer Responsibility to Protect (der Verantwortung zum Schutz) eine große Zahl afrikanischer Missionen ausdrücklich zustimmend (in Abweichung von der offiziellen Stellungnahme der Gruppe der blockfreien Staaten) für die aktive Verankerung der darin festgeschriebenen Prinzipien im normativen Selbstverständnis der Vereinten Nationen einsetzte. Damit zeigte man sich ausdrücklich und im Sinne der AU-Verfassung bereit, auch im weltweiten Kontext das staatliche Souveränitätsprinzip und Nichteinmischungsgebot nachrangig gegenüber Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu setzen.

Die staatliche Verantwortung definiert sich unter solchen Vorzeichen wenn schon nicht neu, so doch erheblich verantwortungsvoller. Dass dies Beschlüsse, wie den auf dem AU-Gipfel am 3. Juli 2009 im libyschen Sirte gefassten, nicht verhindert, das Auslieferungsgesuch des Internationalen Gerichtshofs für den sudanesischen Präsidenten al-Bashir zu ignorieren, zeugt hingegen erneut von der Schwierigkeit, universelle normative Handlungsrahmen jenseits der deklamatorischen Lippenbekenntnisse auch in die politische Praxis zu übersetzen. In diesem Sinne wird es auch hinsichtlich einer Verwirklichung des panafrikanischen Einheitsgedankens noch ein sehr weiter Weg sein.

Literatur

- Aguiar, Marian (1999). *Nationalism in Africa*, in: Kwame Anthony Appiah/Henry Louis Gates Jr. (Hg.). *Africana. The Encyclopedia of the African and African American Experience*, New York, 1392-1395.
- Anderson, Benedict (1988). *Die Erfindung der Nation*, Frankfurt/Main.
- Appiah, Kwame Anthony (1999). *Pan-Africanism*, in: Appiah, Kwame Anthony/Henry Louis Gates Jr. (Hg.). *Africana. The Encyclopedia of the African and African American Experience*, New York, 1484-1486.
- Chabal, Patrick/Jean-Pierre Daloz (1999). *Africa Works. Disorder as political instrument*, Oxford.
- Davidson, Basil (1992). *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-State*, London.
- Davidson, Basil (1997). *Nationalism*, in: *Encyclopedia of Africa South of the Sahara*, Volume 3, 270-277.
- Erdmann, Gero (2001). *Neopatrimoniale Herrschaft. Der Übergang zur Demokratie ist nicht gelungen*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, 10, 294-297.
- Fanon, Frantz (1969). *Die Verdammten dieser Erde*, Reinbek; (franz. Originalausgabe Paris 1961).
- Fombad, Charles Manga/Zein Kebonang (2006). *AU, NEPAD and the APRM. Democratisation Efforts Explored*. *The Nordic Africa Institute (Current African Issues; 32)*, Uppsala.
- Geiss, Imanuel (1968). *Panafrikanismus. Zur Geschichte der Dekolonisation* Frankfurt/Main.
- Geiss, Imanuel (2001). *Panafrikanismus*, in: Jacob E. Mabe (Hg.). *Das Afrika Lexikon. Ein Kontinent in 1000 Stichwörtern*, Wuppertal/Stuttgart, 485-487.
- Hauck, Gerhard (2001). *Pfründenkapitalismus und Reichtumstransfer. Zu den Ursachen von Entwicklung und Unterentwicklung in Afrika*, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, 10, 290-293.
- Hobsbawm, Eric/Terence Ranger (1983). *The Invention of Tradition*, Cambridge.
- Howe, Stephen (1998). *Afrocentrism. Mythical Past and Imagined Homes*, London/New York.
- Irele, F. Abiola (1997). *Negritude*, in: *Encyclopedia of Africa South of the Sahara*, Volume 3, 278-286.
- Köbler, Reinhart/Henning Melber (1993). *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, Frankfurt/Main.
- Köbler, Reinhart/Henning Melber (2003). *Afrikanische Kooperation im Zeichen der Globalisierung von Europa lernen?* in: Scharenberg, Albert/Oliver Schmidtke (Hg.). *Das Ende der Politik? Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen*, Münster, 208-230.
- Mamdani, Mahmood (1990). *The Social Basis of Constitutionalism in Africa*, in: *The Journal of Modern African Studies*, 28, 359-374.
- Mamdani, Mahmood (1996). *Citizen and Subjects. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton.
- Melber, Henning (1981). *Staat in der Dritten Welt. Zur Analyse von Herrschaft in Ländern Afrikas*, in: *Das Argument*, 126, 207-221.
- Melber, Henning (1991). *Staatlich-politische Herrschaft in Ländern der Dritten Welt – Zur Diskussion über den afrikanischen Staat*, in: Leveau, Rémy/Werner Ruf (Hg.). *Migration und Staat*, Münster, 8-24.
- Melber, Henning (2001a). *Grenzen einer Nation: Koloniale Territorien und Staatsentwicklung – das Beispiel Namibia*, in: *Geopolitik: Zur Ideologiekritik politischer Raumkonzepte*, Wien, 51-63.
- Melber, Henning (2001b). *Afrikanische Renaissance. Ideologien und ihre Gegenbewegungen*, in: Plate, Christoph/Theo Sommer (Hg.). *Der bunte Kontinent. Ein neuer Blick auf Afrika*, Stuttgart/München, 23-29.
- Melber, Henning (2001c). *The New African Initiative and the African Union. A Preliminary Assessment and Documentation*, The Nordic Africa Institute, Uppsala. (gekürzte deutsche Fassung: *Sadec-Brief Nr. 4/01*, in: *afrika süd*, Nr. 4/2001).
- Melber, Henning (2002a). *Panafrikanismus und Nationalismus*, in: *Evangelischen Missionswerk in Deutschland/Verband evangelischer Missionskonferenzen (Hg.). Afrika? Afrika! Staat, Nation und Kirchen. Jahrbuch Mission*, Hamburg, 45-55.
- Melber, Henning (2002b). *Afrika sucht seine Strategie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (47)4, 482-490.
- Melber, Henning (2004a). *Grenzen des (post-)kolonialen Staates. Von Deutsch-Südwest nach Namibia*, in: Becker, Joachim/Andrea Komlosy (Hg.). *Grenzen weltweit. Zonen, Linien, Mauern im historischen Vergleich*, (Historische Sozialkunde/Internationale Entwicklung; 23), Wien, 125-140.
- Melber, Henning (2004b). *The New Partnership for Africa's Development (NePAD). Eine Zwischenbilanz*, in: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, (24)96, 458-475.
- Melber, Henning (2005). *Pragmatischer Pakt. NEPAD: Partnerschaft zwischen Panafrikanismus und globalem Markt*, in: *der überblick*, (41)1, 63-66.
- Melber, Henning (2007). *Afrika und die G8 – Eliten unter sich?* in: Melber, Henning/Cornelia Wilb (Hg.). *G8 Macht Politik. Wie die Welt beherrscht wird*, Frankfurt/Main, 93-101.
- Melber, Henning (2009). *One Namibia, one nation? The Caprivi as contested territory*, in: *Journal of Contemporary African Studies*, 27(4) [in print].
- Nandy, Ashis (1984). *The Intimate Enemy – loss and recovery of self under colonialism*, Oxford. (dt. Ausgabe als: *Der Intimfeind. Verlust und Wiederaneignung der Persönlichkeit im Kolonialismus*, Nettersheim: *Graswurzelrevolution* 2008).
- Poulantzas, Nicos (1978). *Staatstheorie*, Hamburg.
- Reiterer, Albert F. (1988). *Die unvermeidbare Nation. Ethnizität, Nation und nachnationale Gesellschaft*, Frankfurt/Main.
- Salim, Salim A. (1996). *The OAU and the Future*, in: Abdul-Raheem, Tajudeen (Hg.). *Pan Africanism. Politics, Economy and Social Change in the Twenty-First Century*, London, 229-236.
- Sesay, Amadu (2008). *The African Union: Forward March or About Face-Turn?* *Department of Peace and Conflict research/Uppsala University und The Nordic Africa Institute (Claude Ake Memorial Paper series; no. 3)*, Uppsala.
- Southall, Roger/Henning Melber (Hg.) (2006). *Legacies of Power. Leadership Change and Former Presidents in African Politics*, Cape Town/Uppsala.
- Southall, Roger/Henning Melber (Hg.) (2009). *A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development*, Scottsville.
- van Walraven, Klaas (1999). *Dreams of Power. The Role of the Organization of African Unity in the Politics of Africa*, Aldershot, 1963-1993.

GOOD GOVERNANCE, STATE BUILDING, RESILIENCE

Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit

Jan Pospisil, Ursula Werther-Pietsch

Zur Frage der Staatlichkeit haben die verschiedenen entwicklungspolitischen Akteure traditionell ein ambivalentes Verhältnis. Nachdem die innere Verfasstheit der so genannten „Partnerländer“ in der Phase des Modernisierungsparadigmas über Jahrzehnte als vernachlässigbare Größe gesehen wurde, rückte der Staat ab Mitte der 1990er-Jahre über den Begriff der „Good Governance“ zurück in den Mainstream entwicklungspolitischer Aktivitäten. In den letzten Jahren ist es schließlich das aus dem sicherheitspolitischen Kontext stammende Bedrohungsszenario schwacher Staatlichkeit, das entlang einer sich verstärkenden Auseinandersetzung mit gewaltsam ausgetragenen Konflikten in verschiedenen Teilen der Welt die Debatte prägt. Der folgende Text versucht, ausgehend von historischen und rechtlichen Grundlagen, diese Debatte in ihren Grundzügen nachzuzeichnen sowie ihren gegenwärtigen Stand zu diskutieren, wo sich nach einer längeren Konzentration auf das eher statisch geprägte Konzept von „State-Building“ eine Verschiebung in Richtung eines dynamischeren „Resilience“-Ansatzes abzeichnet.

Staat und Staatsschwäche im Völkerrecht

Dem Umgang mit Fragilität im Völkerrecht wird im Rahmen der Entwicklungspolitik meist nur marginale Bedeutung beigemessen, obwohl bei näherer Sicht gerade in der universellen Völkerrechtsordnung jene Eckpfeiler für politische Theorie und Vorgaben für die Ausformung internationaler Beziehungen liegen, auf die sich staatliche Diskurse – Diktatoren wie auch demokratisch legitimierte Führungen und oppositionelle Regimegegner – stützen. Der Staat ist der zentrale Akteur im Völkerrecht; er erlässt die innere Verfassung, verhandelt gleichrangig mit anderen Staaten über die Gestaltung der äußeren Staatssphäre und verfolgt seine Bestandsinteressen bis hin zu erlaubter bewaffneter Selbstverteidigung gemäß Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen (VN-Charta). Mit der erodierenden Funktion dieses Gebildes, das Georg Jellinek bereits aus Staatsvolk und Staatsterritorium bestehend und mit Befolgungseffektivität ausgestattet

charakterisiert hat (Jellinek 1905), geht das aktuelle Völkerrecht zögerlich um. Reaktionen auf diese Entwicklung schlagen sich heute im Umgang mit neuen Akteuren, Gewaltverbot und Friedenssicherung nieder. Von einer umfassenden Bewältigung der Herausforderungen durch Globalisierung, Regionalisierung und Lokalisierung des politischen Weltgeschehens und damit Tendenzen einer Relativierung des Staates als primäres Völkerrechtssubjekt; Tendenzen, die in erster Linie den Souveränitätsbegriff betreffen, kann jedoch nur in Ansätzen gesprochen werden. Eine der wichtigsten Antworten auf Globalisierung im Völkerrecht, eine Hierarchisierung der Normen, steht noch aus.

Die Herausforderungen zwischenstaatlicher Normsetzung, die in einer Öffnung des Völkerrechts für neue Akteure münden könnte, liegen in vielfältigen funktionalen, geographischen und thematischen Fragmentierungen, die der zitierten „*fragmented globalisation*“ entsprechen. Wie die maßgeblich auf einer Studie Gerhard Hafners aufbauende Arbeitsgruppe der International Law Commission 2006 zum Thema konstatiert (Koskenniemi 2006; Hafner 2002), handelt es sich um Phänomene

- unterschiedlicher Strukturen der Rechtsnormen – reziproke, dezentrale, staatenverpflichtende und individuelle;
- zunehmender Spezialisierung in Teilrechtsordnungen (so genannte *self-contained regimes*);
- von Parallelregulierungen und konkurrierender Regulierungen durch verschiedene Rechtssysteme sowie
- unterschiedlicher Systeme von Sekundärrechtsnormen, die im Völkerrecht manifest werden (vgl. Thiele 2008; Ladeur/Viellechner 2008). Die der VN-Charta inhärente Werteordnung, die einen positivrechtlichen Ansatz für die Bewältigung dieser Fragmentierungsprozesse darstellt, steht jedoch im Widerstreit zu ihrer strukturellen Staatenorientierung. Das Erfordernis einer effektiven Hierarchisierung („Dach“) von Völkerrecht, einem vereinheitlichenden Stufenbau und systemischer Integration als Folge von Staatenschwäche ist daher ein auch im Völkerrecht zentral zu thematisierender Befund (vgl. Hofmann 2006, 491; Paulus 2005, 297ff.).

Gleichzeitig hat sich durch die Ereignisse um Staatenanerkennung und -nachfolge entlang der Interventionen „aus humanitären Gründen“ seit Ende der 1990er-Jahre gezeigt, dass der Rawls'sche „überlappende Konsensus“ (Rawls 1971; vgl. auch die „Übersetzung“ in die Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik von Sen 1999, 63) und damit Gemeinschaftswerte im Völkerrecht gestärkt wurden (Meron 2006). Die Suche nach gemeinsamen Werten ist ein Wagnis von der staaten-dominierten Welt in ein noch unbekanntes Land.

Von hier bezieht das Konzept menschlicher Sicherheit seine bleibende Bedeutung als Wegbereiter und Schmelde für die Definition von Gemeinschaftsinteressen, die im Gefüge der VN-Charta grundgelegt sind und den praktischen Fokus auf Staateninteressen der letzten 50 Jahre zunehmend überlagern. Die Human Security Doctrine for Europe (2004), die seinerzeit noch politisches Versuchsterrain darstellte¹, gab diesem Prozess eine Richtung: „*The primacy of human rights is what distinguishes the human security approach from traditional state-based approaches*“ (Study Group on Europe's Security Capabilities 2004, Hervorhebung durch Autor/innen).

Das Völkerrecht findet sich in der prekären Lage, vom zentralen Schlüsselbegriff Staat zu einem Status zu finden, der diese Werte und damit die Verbindung von Staat und Gesellschaft aufnehmen kann. An diese Entwicklung knüpft sich das Folgeproblem der möglichen Zulassung neuer Rechtssubjekte infolge der Ausrichtung von Völkerrecht auf den Menschen und die Werte von Individuen – ein Prozess der „Ent-Territorialisierung“, der erst in der Auseinandersetzung mit Staatsschwäche in einem globalen System klar erkannt wurde. Resultat dieser Entwicklung ist ein wachsendes Unbehagen gegenüber realen Funktionsmängeln und der begrenzten Anpassungsfähigkeit einer internationalen Völkerrechtsordnung, was sich am gravierendsten durch eine entsprechende Zahl in der letzten Dekade erfolgter Fehlschläge des kollektiven Sicherheitssystems manifestiert.

Das Meistern von Übergängen in fragilen Situationen, wobei *peacekeeping*, *peacebuilding* und *statebuilding* („continuum“) in einer gesamtgesellschaftlichen endogenen Weise erfolgen soll, (gesehen wäre sinngemäß auch möglich) wird zum Gegenstand von Forschung und internationalem Engagement von Sierra Leone bis

Afghanistan (vgl. etwa 3C Roadmap 2009; ADC 2009; Sherman 2009) – ein innovatorischer Impuls, der unter anderem der Revision der VN-Millenniumsziele 2010 eine neue Dimension gibt, das menschenrechtliche Defizit von 2000 auszufüllen und ein Konzept der Verbindung von Menschenrechten, Entwicklung und Sicherheit bereit zu stellen. Ziele der VN-Charta sind ja auch Friede und Sicherheit, und nicht der Staat per se (vgl. para 9, 138f. und 143 des Schlussdokuments des 2005 VN-Reformgipfels). Die Stärkung des Blicks auf das Individuum und die Gesellschaft ist das Pendant zu Globalisierung und Fragilität und zählt damit zu jenen Grundströmungen der post-modernen Gesellschaft, denen sich das Völkerrecht stellen muss (Werther-Pietsch 2009).

Aufstieg und Fall der Staatlichkeitsdebatte im entwicklungspolitischen Diskurs

Die seit Mitte der 1990er-Jahre rasant ansteigende und gegenwärtig starke Präsenz von Debatten um den „schwachen Staat“ an der Peripherie legt zweierlei Mutmaßungen nahe:

1. Entweder muss Staatlichkeit im globalen Rahmen in Zeiten des Kalten Krieges um vieles besser funktioniert haben als danach, oder aber
2. sie wurde nicht im notwendigen Rahmen in Analysen, Strategien und Konzepten einbezogen.

Wenngleich vermutlich beide Argumente im Verhältnis zum Denken der Zweiten und Dritten Entwicklungsdekade brauchbare Erklärungsansätze liefern, sollte nicht vergessen werden, dass die Frage von Staatlichkeit und ihrer Gestaltung zu Beginn des Unternehmens Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle einnahm.

Diese zentrale Rolle ergab sich einerseits folgerichtig aus den angeführten völkerrechtlichen Prinzipien. Es war nicht nur ein Ergebnis der verschiedenen Formen kolonialer Staatlichkeit, sondern vor allem das Prinzip staatlicher Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft im Rahmen der VN entlang des verbrieften Selbstbestimmungsrechtes, das eine zentrale Motivation der überwiegenden Zahl antikolonialer Bewegungen darstellte (anfängliche Reduktion auf externe Selbstbestimmung in Form der Unabhängigkeit im Kolonialkontext, heute anerkanntes *ius cogens*). Dies führte dazu, dass in Fol-

¹ EU-RAA/AB – EZA-Segment back-to-back mit EU-Verteidigungsministerrat, 20.11.2007.

ge „the heterogeneity of political forms that had existed throughout man's organized history has now been reduced to a single form“ (Holsti 1996, 79). Zugleich spielte der Staat eine wesentliche produktive Rolle im Modernisierungsdiskurs, der alle entwicklungspolitischen Ansätze – von links bis rechts – bis in die 1970er-Jahre dominierte. Nachholende Entwicklung, das zentrale Paradigma jener Phase, war nur durch eine führende Rolle des Staatsapparates denkbar; entweder durch die Schaffung kapitalistischer Wachstumsvoraussetzungen wie in der Rostowschen Stadien-theorie oder durch seine Rolle im Prozess einer mehr oder minder planwirtschaftlich konzipierten Industrialisierung, wie sie für verschiedene Spielarten der Dependenzansätze maßgeblich war (vgl. Hein 2004, 270f.).

Die Abwendung der Modernisierungstheorie und die mit ihr einhergehende Besinnung auf Armutsbekämpfung als dem zentralen entwicklungspolitischen Leitmotiv ab den 1970er-Jahren – verkörpert insbesondere durch den Grundbedürfnisansatz – ließ die Frage der Staatlichkeit schlagartig in den Hintergrund rücken. Gefragt waren in der sicherheitspolitischen Konstellation des Kalten Krieges verlässliche geostrategische Partner, deren konkrete Form der Herrschaft in dem ihnen zugebilligten Territorium so lange keine wesentliche Rolle spielte, als die Stabilität ihrer Herrschaft nicht grundlegend in Frage gestellt war; umso mehr, als es die zentrale Aufgabe insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit wurde, die immer weiter auseinanderklaffenden sozialen Widersprüche abzufedern.

Auf wissenschaftlicher Ebene war das Interesse an der Frage von Staatlichkeit schon früher zurückgegangen. Im US-amerikanischen Mainstream war die stark verfassungsrechtlich geprägte Bearbeitung der Staatlichkeit schon ab den 1950er- und 1960er-Jahren stärker gesellschaftszentrierten, strukturfunktionalistischen Ansätzen gewichen (vgl. Skocpol in Evans et al. 1999 [1985], 4), und auch in Europa gerieten die überaus theorielastigen Debatten über die Ausgestaltung „bürgerlicher Klassenherrschaft“ im Rahmen peripherer Staatlichkeit (vgl. als eines der späten Beispiele Evers 1977) zunehmend in den Hintergrund. Eine Trendumkehr ist ab Mitte der 1980er-Jahre festzustellen, wobei dem Sammelband „*Bringing the State Back In*“ (Evans et al. 1999 [1985]), der einige zu dieser Zeit große Namen aus den Sozial- und Geschichtswissenschaften (von Theda Skocpol bis Charles Tilly) versammelt, eine Schlüsselrolle zukommt. Die erste explizite Auseinandersetzung mit dem Thema schwa-

cher Staatlichkeit unternimmt schließlich Joel Migdal im Jahr 1988: Sein „*Strong Societies and Weak States*“, das sich mit Bedingungen und Herrschaftsmethoden staatlicher Führungen im Kontext einer Situation befasst, in der es um heftig mit dem Staat konkurrierende alternative Sozialformen geht, hat bis heute wenig von seiner Innovativkraft verloren und weist weit über die zunächst dominant werdenden eher statisch institutionszentrierten Ansätze eines „State-Building“ hinaus.

„Good Governance“ – Der Staat als Gewinner der „verlorenen Dekade“

Auf entwicklungspolitischer Ebene ist es vor allem die Suche nach den Ursachen für die generelle Erfolglosigkeit aller Bemühungen, der den Staat, zunächst primär im Sinne einer Ansammlung endogener Entwicklungshemmnisse, zurück in die Debatte holt. Der Weltentwicklungsbericht 1983 (World Bank 1983) listet beispielsweise staatliche Versäumnisse in der Umsetzung effizienter ökonomischer Politiken auf (vgl. auch Nuscheler 1996, 343) und fordert eine Rückbesinnung auf die Frage von staatlicher Lenkung sowie starker und effizienter öffentlicher Institutionen. Es sind dies die Vorläufer des Konzeptes von „*Good Governance*“, das seinen Ursprung ebenfalls im Rahmen der Weltbank hat. Erstmals vorgestellt im Westafrika-Bericht der Weltbank von 1989, „*From Crisis to Sustainable Growth*“ (World Bank 1989), geht es auch hier – mit bedingt durch das Politik-Verbot der Weltbank – zunächst um ein technokratisch geprägtes Verständnis von *Institution-Building*: „*A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public*“ (ebd., xii).

Von diesen vorsichtigen Anfängen ausgehend erlebt die Governance-Debatte in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre einen Boom (vgl. Fuster 1998, 8ff.), wobei vor allem die bilateralen Geber den Begriff durch die Verbindung mit Demokratisierung und Menschenrechtsfragen zunehmend politisieren. Ausdruck davon sind die vom Development Assistance Committee (DAC) im Jahr 1995 herausgegebenen *Guidelines* zu „*Participatory Development and Good Governance*“, wo festgehalten wird: „It has become increasingly apparent that there is a vital connection between open, democratic and accountab-

le systems of governance and respect for human rights, and the ability to achieve sustained economic and social development“ (DAC 1995, 5). Diese ambitionierte Programmatik und die etwa im Cotonou-Abkommen zwischen AKP-Staaten (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten) und Europäischen Union dialogisch praktizierte Konditionalität² kontrastierte allerdings mit einer Realität, in der nicht nur durch das Ende des Kalten Krieges beschleunigte Globalisierungsprozesse die Bedingungen peripherer Staatlichkeit nachhaltig veränderten, sondern auch – neben einigen wenigen Erfolgsbeispielen – gewaltsame Staatszerfallsprozesse (Sowjetunion, Jugoslawien) oder überaus blutige inner- oder intrastaatliche Konflikte (Ruanda, Somalia, Westafrika) das politische Tagesgeschehen dominierten. Dennoch konsolidierte die Forderung nach *Good Governance* neben dem Erstarken einer außenwirksamen Menschenrechtspolitik den Fokus auf „Gemeinschaftswerte“ zumindest auf der regionalen Ebene der Europäischen Union als dem weltweit größten ODA- (Official Development Assistance-) Geber.

State-Building als neue Aufgabe integrierten außenpolitischen Handelns

Auf *Policy*-Ebene ist die Problematisierung schwacher Staatlichkeit zunächst klar eine Domäne des sicherheitspolitischen Bereiches, wobei sich anfangs faktisch keine Überschneidungen mit dem entwicklungspolitischen *Governance*-Diskurs feststellen lassen. Erstmals wird der Begriff „Failed States“ von Steven Ratner, U.S. State Department, und Gerald Helman, ehemaliger US-Botschafter bei den VN in Genf, im Jahr 1992 in ihrem *Foreign Policy*-Artikel „*Anarchy Rules: Saving Failed States*“ verwendet. Ratner und Helman sehen bei der als neu und expansiv charakterisierten Aufgabenstellung des „*nation-saving*“ vor allem die VN gefordert, wobei damit einhergehend auch eine Neuverhandlung des bislang als sakrosankt behandelten Prinzips der Souveränität erfolgen sollte (Helman/Ratner 1992, 3).

In weiterer Folge sind es vor allem zwei großangelegte Forschungsgruppen in den USA, die die Begrifflichkeiten rund um Staatsschwäche und Staatsversagen ausdifferenzieren und mit empirischem Material unterfüttern.

Das von der CIA finanzierte State Failure Project konzentrierte sich auf die Entwicklung quantitativer Kriterien, die eine „*Early Warning Research for U.S. Policy Planning*“ (so der Untertitel des Forschungsprogramms) ermöglichen sollte. Als wesentlichstes signifikantes Kriterium wurde dabei Demokratisierung identifiziert, was der Gruppe scharfe Kritik angesichts eines offenbar selbstreferentiellen Zugangs einbrachte (vgl. Rotberg 2003, 21). Eine über die konkreten Befunde hinausgehende, grundlegende Kritik setzte die Debatte gar in eine mehr oder minder lineare Kontinuität mit der seit George Bush sen. angewandten Schurkenstaaten-Terminologie der US-Administration (vgl. Bilgin/Morton 2002, 66).

Einen nachhaltigeren Einfluss auf die gesamte folgende Diskussion auf wissenschaftlicher wie auch auf *Policy*-Ebene hatte das „*Failed States*“-Projekt, das 1998 an der Harvard University unter Leitung von Robert I. Rotberg eingerichtet wurde. Insbesondere die von Rotberg und seinem Team zugrunde gelegte Definition von Staatsschwäche über die mangelnde Fähigkeit eines Staates, der Bevölkerung öffentliche und politische Güter zur Verfügung zu stellen, hat sich nachhaltig etabliert und wird nach wie vor vom DAC als wesentliche Definition von Staatsschwäche und -stärke angewandt (vgl. etwa DAC 2008a)³. Zugleich führen Rotberg et al. verschiedene Kategorien von Staatsschwäche ein: den „*failing state*“ – was qualitativ etwa dem Migdalschen „*weak state*“ entsprechen würde – sowie den „*collapsed state*“, charakterisiert durch ein totales Vakuum an staatlicher Autorität (Rotberg 2002, 90).

Mit der Jahrtausendwende wird schwache Staatlichkeit zu einem der wesentlichen Bedrohungsbilder in den relevanten Sicherheitsdoktrinen – „*America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones*“ (The White House 2002, 1) heißt es in der *National Security Strategy* der USA von 2002; auch in der *Europäischen Sicherheitsstrategie* figuriert Staatsversagen als eine der fünf Hauptbedrohungsszenarien (vgl. EU 2003, 5). Spätestens damit – und mit der sich etwa zur gleichen Zeit vollziehenden Verankerung von gesamtstaatlichen („*Whole-of-Government*“) Ansätzen⁴ außenpolitischen Handelns, wie sie etwa durch die im Jahr 2001 von der britischen Regierung eingesetzten, alle außenpolitischen Handlungsbereiche einbeziehenden „*Conflict Prevention*

2 2000 Cotonou-Abkommen Art. 8, 9, 96, 97.

3 Die derzeit gültige Definition des DAC aus den „Principles for Good International Engagement in Fragile States“ listet die als notwendig erachteten politischen Güter auf: „States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations“ (DAC 2007b).

Pools“ verkörpert werden – ist die Entwicklungspolitik bei diesem Thema auch in die Pflicht genommen.

Gerade im Rahmen zunehmend umfassender integrierter Einsatzkonzepte wird die Frage der Souveränität zu einem der Kernpunkte der politischen Debatte. So ist hier die Rede von „*disaggregated sovereignty*“ (Slaughter 2004), „*responsible sovereignty*“ (Deng 1996; Casese 2005), „beschränkter Souveränität“ wie im Fall des Kosovo (Dzihic/Kramer 2009) oder in einem konditionalen Sinn, „*specifically on the ability to provide [human] security to the individual*“ (Guilhaudis 2001, 116). Der völkerrechtliche Status von Souveränität, wie sie in der „Exklusivität“ des Staats als Völkerrechtssubjekt als wesentliche Charakteristik der Funktionsweise der internationalen Beziehungen 1945 indorsiert wurde, wurde damit im politikwissenschaftlichen Diskurs bereits weitgehend in Frage gestellt. Die VN-Reform ist derzeit, nach einigen utopischen Anläufen im Zusammenhang mit Mitgliedschaft zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, dem Veto-Recht der „P-5“ und dem Einfluss der Regionalgruppierungen, auf die Reform von *Peacekeeping* und *Peacebuilding* konzentriert, was gerade mit dem entwicklungspolitischen Fokus auf die Verbindungen von Sicherheit und Entwicklung koinzidiert. *Post*-Konfliktsituationen und *failed states* stellen dabei nur zugespitzte Spezialfälle der allgemeineren Problematik eines Verlusts an *Governance* auf globaler Ebene dar (vgl. Debiel/Franke 2008, 74-76; Schneckener 2006).

Die praktischen Schwerpunkte in dieser Periode (ab Mitte der 1990er-Jahre) liegen in der Arbeit an staatlichen Kernsektoren (für einen guten Überblick des State-of-the-Art bis Mitte der 2000er-Jahre vgl. Junne/Verkoren 2005): Aufbau staatlicher Institutionen, Rechtsstaatlichkeit/*Rule of Law*, Dezentralisierung/*Local Governance*, die Arbeit an einem hier noch sehr eng definierten Sicherheitssektor sowie geberspezifische Schwerpunkte wie Demokratisierung und politischer Wettbewerb (ein traditioneller Schwerpunkt der USA) oder die Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols und die „Entwicklungsorientierung“ der Regierungsführung (etwa von Deutschland, vgl. dazu Pospisil 2009).⁵ Ansätze des

Nation-Building werden zwar diskutiert (Hippler 2004; Fukuyama 2006), angesichts der praktischen Schwierigkeiten aber faktisch nirgendwo stringent umgesetzt.

„Fragility“ und „Resilience“ – Die Rückbesinnung auf flexiblere Kategorien

Ab den Jahren 2004/2005 kommt es zu einer markanten Änderung der Begrifflichkeiten – zunehmend ist nicht mehr von Staatsschwäche oder Staatsversagen die Rede, sondern von „Fragilität“ (USAID 2004, 13; EC 2004, 114; DFID 2005; USAID 2005; Clingendael 2005).⁶ Der Prozess dieser Änderung ist schleichend und wissenschaftlich bislang kaum reflektiert. Als wesentliche Ursachen können drei Faktoren angenommen werden:

1. In der Zuschreibung schwacher Staatlichkeit gegenüber einem Partnerland liegt nicht nur das Risiko von Verstimmungen auf diplomatischer Ebene, sondern sie beinhaltet auch die sehr reale Gefahr, die Situation einer zumeist ohnehin strauchelnden Regierungskonstellation durch das mit dieser Diagnose einhergehende faktische Misstrauensvotum weiter zu unterminieren und damit eine ohnehin prekäre Situation weiter zu destabilisieren.
2. Die praktischen Probleme in der Umsetzung von auf Institutionen konzentrierten *State-Building*-Programmen in einem instabilen Umfeld mögen ebenfalls zu dieser Umorientierung beigetragen haben, Problematiken, die über die internationalen Diskussionsforen und die wissenschaftliche Begleitforschung durch zahlreiche spezifische Kritiken an konkreten *State-Building*-Programmen auf die konzeptionelle Ebene rückgespielt wurden (vgl. etwa die Beiträge in Milliken 2003).
3. Die Internationalisierung interner Konflikte erweist sich als irreversibler Prozess, womit die Konzentration auf einen „failed state“ zu kurz greifen muss. Um der Komplexität und der nur schwer möglichen räumlichen Eingrenzbarkeit des Phänomens gerecht zu werden, verschiebt sich die staatszentrierte Terminologie zunehmend in Richtung fragiler Situationen oder überhaupt „Fragility“.

4 Zum Whole-of-Government (-System)-Ansatz vgl. 3C-Roadmap 'Improving results in conflict and fragility' as of 20 March 2009; <http://www.3c-conference2009.ch/>.

5 Interessanterweise ist es Francis Fukuyama (2004), der diesen praktischen Kanon – insbesondere Institutionsaufbau und Dezentralisierung – als einer der ersten einer grundsätzlichen Kritik unterzieht.

6 Verknüpft ist dieser Prozess mit einer sprunghaften Zunahme von Fragilitätsindizes und -rankings von durchaus unterschiedlicher Qualität (vgl. DIE/UNDP 2009; Roithner 2009, 85-104).

„The modern experience [...] is of a fragmented rather than a uniform globalization. Today's globalization is not a gradual emergence of a world society under the leadership of interstate politics, but is a highly contradictory and highly fragmented process in which politics has lost its leading role“, so Gunther Teubner (1997, 5) schon 1997 zur Vielschichtigkeit politischer, wirtschaftlicher und sozialer Integration auf globaler Ebene. Das Paradigma der Fragilität kann als allgemeinste Antwort auf diese sich gegenseitig beeinflussenden interdependenten Handlungskreise gelten: „Today's interdependence is indeed a web – but there are multiple spiders“ (Khanna 2008, XVIII). Sie führt die Interdependenztheorien von Keohane/Nye, Robertson, Luhmann (vgl. Paulus 2001) hinaus in den neo-korporativen Raum Nuschelers und Debiels (vgl. Nuscheler 2009), in dem sich auch das Völkerrecht wiederfindet, das – wie erwähnt – jedoch schon mit der Anerkennung von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs, vgl. dazu Hummer 1999) kämpft. Dies folgt aus dem Faktum, dass der zentrale Begriff der Staatlichkeit das geltende Völkerrecht als Rechtsordnung der „internationalen“ Beziehungen systemisch durchwächst, wobei der Einzelne völkerrechtlich durch seine Staatszugehörigkeit mediatisiert wird. Das Ringen um die Existenz anderer Völkerrechtssubjekte – Individuen, wie in der rezenten individuellen Strafrechtsverantwortung mit dem ICC (International Criminal Court) verwirklicht, der NROs, aber auch der internationalen Gemeinschaft als solcher („the international community as a whole“, Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention, als Hüter des *ius cogens*) – hat den vielfachen Reformbedarf deutlich gemacht. Die „Öffnung des Staates“ vollzieht eine fundamentale Funktionswandlung moderner Staatlichkeit durch Globalisierung (Brand 2007).

Für Völkerrecht wie für Entwicklungspolitik ergeben sich daraus neue Handlungsoptionen: Wer heute über Staat und Staatsschwäche nachdenkt, bewegt sich notwendigerweise weg von der „Sanierung administrativer Institutionen“ hin zum Aufbau gesellschaftlich relevanter und konfliktresistenter Clearing-Mechanismen für den praktischen politischen Ausgleich. Aus der Debatte um erweiterte Völkerrechtssubjektivität und der Etablie-

rung von „Gemeinschaftswerten“ auf Grundlage von menschlicher Sicherheit kann eine Verbindung zu den neuen entwicklungspolitischen „Resilience“-Ansätzen gezogen werden.

Tatsächlich hat im Hinblick auf fragile Situationen ein signifikanter Terminologiewechsel stattgefunden (vgl. etwa Bredow 2009; Stewart/Brown 2009), der mit der Gründung des *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) im Dezember 2008 in Paris, der 3C-Konferenz „Improving results in conflict and fragility“ in Genf vom 19./20. März 2009 sowie in den Berichten des VN-Generalsekretärs Ban Ki-Moon, „*Implementing the responsibility to protect*“ vom 19. Jänner 2009, „*Peacebuilding and the immediate aftermath of conflict*“ vom 3. Juli 2009 und „*Armed violence reduction and development*“ (Ende 2009) manifest wird. Die Gemeinsamkeiten dieser rezentesten Problemanalysen liegen im proaktiven, holistischen Aufgreifen des Fragilitätskontexts auf Basis der *Accra Agenda for Action* von 2008. Dem Fokus auf frühe Transitionsprozesse entspricht der im VN-GS-Bericht vom 3. Juli genannte Zweijahreshorizont. Die Bereitschaft des VN-Sekretariats, eine integrierte Herangehensweise zu wählen, lässt sich aus dem Zitat von VN-Untergeneralsekretär für *Peacekeeping* Alain Le Roy am 23. Jänner 2009 vor dem VN-Sicherheitsrat, „Many of our peacekeeping operations are early peacebuilding missions“⁹, ableiten. Die OECD, aufbauend auf britischen und US-amerikanischen Vorläufern, engagiert sich im Thema gleichermaßen wie die NATO. Es folgen die EU mit dem European Development Report zu Konflikt und Fragilität in Afrika¹⁰, der am 23. Oktober 2009 in Stockholm als Weltneuheit präsentiert wurde, und letztlich auch die Weltbank mit ihren Vorarbeiten zum 2011 *World Development Report* über Fragilität.

Den wesentlichen Schritt in der qualitativen Veränderung von Zielbestimmungen geht das DAC in seinem Versuch, den Begriff der „Resilience“ – verstanden als „*the ability to cope with changes in capacity, effectiveness, or legitimacy*“ (DAC 2008a, 12; Hervorhebung durch Autor/innen) – gegenüber dem statischen Konzept der Stabilität zu etablieren. Nicht mehr die Einrichtung möglichst

7 „Coherent, coordinated, complementary“ – der Grundsatz eines übergreifenden Regierungshandelns bzw. des Systemansatzes von internationalen Organisationen („Whole-of-Government- (Systems-) Approach“).

8 VN-GS-Bericht ‚Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict‘ (draft), New York, final for translation 11.6.2009 (veröffentlicht am 3.7.2009).

9 PKO-Debatten im VN-Sicherheitsrat vom 23.1.2009 und 28.6.2009, New York.

10 <http://erd.eui.eu/media/2009-10-20ERD-Report-advancedCopy.pdf>

stabiler und leistungsfähiger Institutionen, sondern die Arbeit an möglichst trag- und widerstandsfähigen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft rückt in den Mittelpunkt, was auf methodischer Ebene die bisherige Praxis zwar nicht verwirft, aber an wesentlichen Punkten ergänzt: „Resilience, we argue, therefore derives from a combination of capacity and resources, effective institutions and legitimacy, all of which are underpinned by political processes that mediate state-society relations and expectations“ (ebd.). Den Unterschied, den dieses Verständnis auf programmatischer Ebene macht, demonstriert etwa die terminologische Verschiebung von Sicherheitssektor- zu Sicherheitssystemreform (SSR), den das DAC vollzogen hat, um damit das nun viel breitere, verstärkt an den gesamtgesellschaftlichen Wirkungen orientierte Konzept von SSR zum Ausdruck zu bringen (vgl. DAC 2007a). Den gleichen Weg hat das *Vienna Environment on Human Security* (VEHS) – eine Projektgruppe der in Wien basierten VN-Organisationen und assoziierten akademischen Think Tanks – eingeschlagen¹¹: Im Verhältnis zu den eher staatszentrierten Analysen der letzten Jahre scheint somit wieder eine stärkere Rückbesinnung auf soziologische Zugänge (wie etwa auf die Ansätze von Joel Migdal, vgl. etwa Migdal 2001) stattzufinden, indem die Frage der multiplen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zentral aufgegriffen wird.

Herausforderungen und *Trade-Offs* in der Praxis

Wie geht die Gebergemeinschaft mit dem Phänomen der Staatsschwäche in der Praxis um? In faktisch allen Fällen steht der Mannigfaltigkeit der sich stellenden Aufgaben eine ebensolche Mannigfaltigkeit an Strategien, Konzepten und praktischen Initiativen gegenüber. Die Ambivalenz einer solchen Situation ergibt sich aus der Problematik, eine auch nur rudimentäre Koordination – geschweige denn Synergie – unter den zahlreichen Akteuren herzustellen, was insbesondere durch zwei Faktoren erschwert wird:

- Einerseits haben bilaterale, multilaterale und private (allen voran INGOs) Akteure nicht nur unterschiedliche Zugänge und Verständnisse der Problemstellungen,

sondern auch überaus unterschiedliche Herangehensweisen, was ein effektives *Pooling* der vorhandenen – finanziellen, personellen und technischen – Ressourcen erschwert.

- Andererseits fehlt dem offiziellen Counterpart – also der Regierung des als fragil eingestuften Staates, in dem die Intervention läuft – zumeist die Kapazität, diese Prozesse effektiv zu steuern und entlang der von ihm festgelegten Prioritäten anzuordnen, wie das den gängigen und international verbindlichen entwicklungspolitischen Grundprinzipien entsprechen würde.

Es ist daher folgerichtig, wenn die DAC-„*Principles for Good International Engagement*“ gleich nach der Kontextgebundenheit das „*Do no harm*“-Prinzip (vgl. Anderson 1999) als zweite wesentliche Handlungsmaxime aller Aktivitäten herausstreichen. Im Lichte einer Situation, in der davon ausgegangen werden muss, dass alle Schritte angesichts eines sehr dynamischen und volatilen Kontextes und eben einer mangelnden „*Resilience*“ vielfältige und zumeist schwer überschaubare Wirkungsketten auslösen, ist jede Art von hastigem Aktivismus fehl am Platz. Es muss jedem Akteur klar sein, dass die übernommenen Verantwortungen in fragilen Konstellationen zumeist weit über die unmittelbar angestrebten Zielsetzungen hinausgehen.

Zusätzlich zu dieser grundsätzlichen Problemstellung ergeben sich verschiedene unvermeidliche Widersprüchlichkeiten und „*Trade-Offs*“ (angelehnt an Putzel 2008, 5), die für nahezu alle Fälle entwicklungspolitischer Interventionen in fragilen Situationen charakteristisch sind und auch von den jeweiligen Akteuren unterschiedlich diskutiert und bewertet werden, was die konkrete Abstimmung und Koordination „*on the ground*“ zumeist nachhaltig erschwert:

1. Schnelle und effektive humanitäre Hilfe gegenüber der Etablierung nachhaltiger Strukturen für die Erbringung staatlicher Leistungen: So unbestritten es ist, überlebensnotwendige Basisleistungen wie Nahrungsmittel von akuter Not betroffenen Gruppen zur Verfügung zu stellen, so unbestritten ist mittlerweile auch, wie komplex und schwierig derartige Aktivitäten insbesondere in ihren langfristigen Wirkungen sind.¹² Probleme wie die Etablierung vielfältiger fal-

11 Eine Initiative des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) in der Manu River Region/West-Afrika, beauftragt für die Project outline IIASA, Nilsson, Sten, A Resilient State, Dahlman, Ola, Security and Resilience, background papers prepared for the August 2008 Alpbach VEHS Retreat organized by the Austrian Ministry for European and International Affairs.

12 Zahlreiche Studien, die zumeist von David Keens 1994 erschienenem Klassiker „The Benefits of Famine“ inspiriert sind, setzen sich mittlerweile kritisch mit den negativen Wirkungen der humanitären Hilfe auseinander (vgl. etwa de Waal 1997; Vaux 2001).

scher Anreizsysteme (von der Unterminierung der Bereitschaft eines Staates, im Bereich der Grundbedürfnisse aktive Schritte zu setzen, da diese ohnehin von internationalen Akteuren erfüllt werden, über eine Austrocknung lokaler Marktstrukturen durch „Food Aid“ und andere Hilfsgüter bis hin zu einem „Deskilling“ der betroffenen Bevölkerungsgruppen) sowie die Schaffung oftmals fataler Binnenökonomien (extreme Übertreibung in jenen Orten, die als Zentren für die internationale Hilfsgemeinschaft dienen) bis hin zu fragwürdigen Interessenslagen (humanitäre Katastrophen garantieren internationale Spendengelder; insbesondere für INGOs ein strukturell relevanter Faktor) sind nur die Spitze eines Eisberges. Oftmals stehen etwa VN-Missionen vor der ganz konkreten Frage, ob es sinnvoller ist, zur Verfügung stehendes Geld in Nothilfe oder in den Bau einer Straßenverbindung, die lokale Produktionsstrukturen stützen würde, zu investieren, wobei sich die Informations- und Faktenlage mitunter im Tagesrhythmus ändern kann. Darunter fällt auch die Frage der besseren Interaktion internationaler Friedensmissionen mit der lokalen Bevölkerung (vgl. ADC 2009).

2. *Direkte Unterstützung der Zielgruppen durch Projektarbeit gegenüber der Unterstützung des Staates beim Aufbau der Kapazitäten im Hinblick auf die Verwaltung seines Budgets und der Umsetzung seines Aufgabenspektrums:* Auf den Punkt gebracht lässt sich diese Problematik auf die Frage herunterbrechen, inwieweit die Prinzipien der *Paris-Deklaration* und der *Accra-Agenda* im Kontext fragiler staatlicher Strukturen umzusetzen sind. Es besteht ein internationaler Konsens, wonach der Schwerpunkt der Aktivitäten im Bereich der Kapazitätsentwicklung der Partnerregierung zu liegen habe, jedoch stellen sich auch hier vielfältige konkrete Problemstellungen wie die Frage, ob etwa Infrastruktur-Projekte mit vielfach höheren Kosten und in ungleich langsamerer Weise mit dem Partnerstaat oder doch billiger, effizienter und schneller in Eigenregie mit Hilfe direkt angeworbener internationaler Kontraktoren umgesetzt werden sollen.
3. *Internationaler Druck in Richtung eines politischen Wettbewerbs und Demokratisierung gegenüber der Arbeit an der Stabilisierung und Konsolidierung des politischen Systems:* Zahlreiche Fälle selbst in der jüngeren Vergangenheit (die 2009 abgehaltenen Wahlen in Afghanistan seien als nur ein Beispiel genannt) zeigen die Schwierigkeiten, mit denen eine

„reibrettgeplante“ Demokratisierung in der Praxis konfrontiert ist. Dennoch ist es insbesondere Politik der Vereinigten Staaten im Rahmen ihres Ansatzes der „*transformational diplomacy*“ (vgl. US Department of State/USAID 2007), Wahlprozesse als zentrales Element einer *State-Building*-Strategie zu begreifen, auch wenn selbst USAID-Wahlen durchaus als möglicher Trigger-Faktor für nachhaltige Destabilisierungen und den Ausbruch bewaffneter Kämpfe identifiziert werden können (vgl. USAID 2005b, 28; dagegen FIDH/EP C-13 Ausschuss, 23. Oktober 2009, European Development Days, Stockholm).

4. *Klarer Bruch mit der Vergangenheit im Sinne eines nationalen Neubeginns gegenüber der Notwendigkeit zur historischen Legitimierung des Staatswesens und der Gerechtigkeit für begangenes Unrecht* (vgl. ICTJ 2008): In faktisch allen Fällen sind im Zuge des Prozesses staatlicher Stabilisierung auch Gewaltprozesse aufzuarbeiten, die die betroffene Region zu meist schwer erschüttert haben. Die Aufarbeitung einer solchen Geschichte zählt zu den schwierigsten Aufgaben bei der Etablierung eines tragfähigen Post-Konflikt-Systems, wobei sich die inhärente Sprengkraft aus dem nahezu unvermeidlichen Widerspruch zwischen einer Bestrafung der Täter/innen als notwendige Bedingung zur Herstellung von Gerechtigkeit und damit möglichst unbelasteter Grundlagen des Staatswesens gegenüber der unabdingbaren, ebenfalls möglichst weitgehenden Integrativwirkung dieses Staatswesens als Voraussetzung einer Friedensentwicklung speist. Die möglichen Methoden reichen von Amnestien über Wahrheitskommissionen, rechtlichen Aburteilungen bis zur Anwendung traditioneller Rechtsformen (bzw. einer Kombination dieser Methoden) und sind derart komplex, dass sich daraus ein eigener Spezialisierungsbereich – „*transitional justice*“ (vgl. Elster 2004; Latta 2002, 12ff.) – entwickelt hat. Die zunehmenden Aktivitäten des im Jahr 2002 formell eingerichteten Internationalen Strafgerichtshofes tragen zudem in den von ihm behandelten Fällen (derzeit in Ost- und Zentralafrika, vgl. dazu Allen 2006; Waddell/Clark 2008) durch die damit einhergehende unvermeidbare Verstrafrechtlichung (vgl. Branch 2007) zur Komplexität der rechtlichen Transitionsprozesse bei.
5. *Peacebuilding und Konflikttransformation gegenüber State-Building:* Das DAC definiert derzeit Peacebuilding als eher kurzfristig angelegte, den langfristigen Staatsaufbau notwendig unterstützende Aufgabenstellung (vgl. DAC 2008b, Punkt 11). Diese

Auffassung ist speziell in jenen Teilen der Friedensforschung, die Frieden als langfristigen Prozess und damit mit permanentem Handeln verknüpft verstehen, sicher nicht mehrheitsfähig, was – angesichts des großen Einflusses, den die Friedensforschung auf die Gemeinde der in Konfliktregionen aktiven „Peacebuilding-Practitioner“ ausübt – zu Spannungen führen muss.¹³ Unbestreitbar ist zumeist die Notwendigkeit von Aktivitäten entlang beider Schwerpunkte; der sich ergebende Widerspruch zeigt sich vielmehr anhand konkreter Entscheidungsprozesse, ob endliche Ressourcen etwa in Mediations- und Versöhnungsprozesse oder aber in den Aufbau staatlicher Institutionen investiert werden sollen. Die Einrichtung von INCAF (als Verschmelzung der Themenstellungen „Konfliktprävention“ und „fragile Staatlichkeit“) und die Etablierung des „Resilience“-Konzeptes im Rahmen des DAC sind auch als Antworten auf diese Problemstellung zu interpretieren.

6. *Geopolitische Bedenken gegenüber endogenen Interessenslagen:* Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit jene Regierungsform, die sich ein staatliches Gebilde in einem endogenen Prozess gibt, auch den geopolitischen Interessenslagen entspricht: der Irak, Afghanistan und Somalia sind nur drei hervorstechende Beispiele, in denen geopolitisch nicht erwünschte Formen von (wie auch immer gearteter) staatlicher oder para-staatlicher Regierung als unmittelbarer Anlass für eine Intervention von außen dienten; in allen drei Fällen ebenfalls unmittelbar verknüpft mit einer nachhaltigen Destabilisierung des betroffenen Landes.

Fazit

Aus diesen praktischen Problemen wird ersichtlich, dass die entwicklungspolitische Intervention in fragile Situationen ein überaus komplexer Prozess ist, für den auch perspektivisch keine allgemeingültigen Lösungen zu finden sein werden. Angezeigt ist vielmehr ein notwendiger flexibler Umgang mit den spezifischen Kontexten, in denen die Intervention stattfindet, mit einer einhergehenden genauen Abstimmungen bezüglich der Dimension des Einsatzes und der angewandten Instrumente entlang der aus den bisherigen Erfahrungen abgeleiteten, für fragile Situationen charakteristischen Problemstellungen.

Auf spezifische Kontexte eingehen heißt, über staatliche Strukturen hinaus denken und handeln (DAC 2009). Der im Konzept der *good governance*¹⁴ verdrängte und in der Arbeitsteilung zwischen Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit, Finanz- und Militärsektor bisher ausgegrenzte Bereich der Fragilitätsanalyse adaptiert daher klassische Konfliktprävention und Institutionen- bzw. Kapazitätsaufbau (ebd.). Aus einer allgemeinen ‚go to the crisis‘-Philosophie (Carty 2005) wurde so das breitere Interesse an *fragile states* im Entwicklungsdiskurs wach. Mit dem verstärkt auf die Prozesshaftigkeit der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft reflektierenden „Resilience“-Begriff hat die Gebergemeinschaft auf konzeptioneller Ebene einen wesentlichen Schritt nach vorne getan. Die praktische Umsetzung dieser Erkenntnisse steckt vergleichsweise allerdings noch in den Kinderschuhen und bildet – angesichts einer globalen Situation, in der staatliche Fragilität auch zukünftig zu einer der gängigen Rahmenbedingungen für jede Art von internationalen Interventionen zählen wird – eine der zentralen Herausforderungen gegenwärtiger entwicklungspolitischer Praxis.

13 Für eine kritische Diskussion von State-Building aus dem Peacebuilding-„Lager“ vgl. Fischer/Schmelzle 2009.

14 Vgl. dazu auch das Konzept der „good enough governance“ (DFID 2005).

Literatur

- 3C Roadmap (2009). Online in Internet: <http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/media/3C%20Roadmap.pdf> (Stand: 23.10.2009).
- Allen, Tim (2006). *Trial Justice. The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*, London/New York.
- Anderson, Mary B. (1999). *Do no harm. How aid can support peace – or war*, Boulder, Col./London.
- ADC – Austrian Development Cooperation (2009). *International Peace Operations and Local Society*, Online in Internet: http://www.entwicklung.at/uploads/media/Int_peace_operations_and_local_society_Sept2009_02.pdf (Stand: 25.10.2009).
- Bilgin, Pinar/Adam David Morton (2002). *Historicising representations of 'failed states': Beyond the cold-war annexation of the social science?* In: *Third World Quarterly*, 23(1), 55-80.
- Bøås, Morten/Kathleen M. Jennings (2005). *Insecurity and Development: The Rhetoric of the 'Failed State'*, in: *European Journal of Development Research*, 17(3), 385-95.
- Branch, Adam (2007). *Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention*, in: *Ethics and International Affairs*, 21(2).
- Brand, Ulrich (2007). *The Internationalization of the State as the Reconstitution of Hegemony*, in: *IPW Working Paper No 1/2007*, Institut für Politikwissenschaft/Universität Wien, Wien.
- Bredow, Wilfried von (2009). *Nicht nur Kollateralschäden – Was ein Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan für Folgen hätte*, in: *Internationale Politik*, 64(4), 56-61.
- Carty, Anthony (2005). *The Iraq Invasion as a Recent United Kingdom 'Contribution to International Law'*, in: *The European Journal of International Law (EJIL)*, 16(1), 143-151.
- Cassese, Antonio (2005). *International Law*, Oxford.
- Clingendael Institute (2005). *The Stability Assessment Framework: Designing integrated responses for Security, Governance and Development*, prepared for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, The Hague.
- DAC – Development Assistance Committee (1995). *Participatory Development and Good Governance*, Development Co-Operation Guidelines Series, Paris.
- DAC – Development Assistance Committee (2001). *Helping Prevent Violent Conflict: The DAC Guidelines*, Paris.
- DAC – Development Assistance Committee (2007a). *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris.
- DAC – Development Assistance Committee (2007b). *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*, Paris.
- DAC – Development Assistance Committee (2008a). *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, Paris.
- DAC – Development Assistance Committee (2008b). *State Building in Situations of Fragility. Initial Findings*, Paris.
- DAC – Development Assistance Committee (2009). *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, Paris.
- de Waal, Alex (1997). *Famine Crimes. Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, Bloomington.
- Debiel, Tobias/Volker Franke (2008). *Auf tönernen Füßen? Zur normativen Begründbarkeit menschlicher Sicherheit*, in: Ulbert, Cornelia/Sascha Werthes (Hg.). *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Baden-Baden, 66-77.
- Deng, Francis M. et al. (1996). *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, Washington D.C.
- DFID – UK Department for International Development (2005). *Why we need to work more effectively in fragile states*, London.
- DIE – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/UNDP (2009). *Users' Guide on Measuring Fragility*, Bonn/Oslo.
- Dzihic, Vedran/Helmut Kramer (2009). *Kosovo After Independence – Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?* *Internationale Politikanalyse*, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2009.
- EC – European Commission (2004). *Annual Report 2004 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance*, Brussels.
- Elster, Jon (2004). *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge.
- EU – European Union (2003). *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, approved by the European Council on 12 December 2003, edited by Javier Solana, Brussels.
- Evans, Peter B./Dietrich Rueschemeyer/Theda Skocpol (Hg.) (1999 [1985]). *Bringing the State Back In*, Cambridge, UK.
- Evers, Tilman (1977). *Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen*, Köln/Frankfurt/Main.
- Fischer, Martina/Beatrix Schmelzle (Hg.) (2009). *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. *Berghof Handbook Dialogue Series No. 8*, Berlin.
- Fukuyama, Francis (2004). *Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik*, Berlin.
- Fukuyama, Francis (Hg.) (2006). *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*, Baltimore, Maryland.
- Fuster, Thomas (1998). *Die 'Good Governance' Diskussion der Jahre 1989 bis 1994*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Guilhaudis, Jean-Francois (2001). *Séparation, sécession et sécurité humaine*, in: Rioux, Jean-Francois (Hg.). *La sécurité humaine – une nouvelle conception des relations internationales*, Paris.
- Hafner, Gerhard (2002). *Risks Ensuing from Fragmentation of International Law*, *Official Records of the General Assembly*, 55th session, Supplement No 10 (A/55/10) Annex.
- Hein, Wolfgang (2004). *Entwicklungsstaat, Strukturanpassung und prekäre Staatlichkeit*, in: *NORD-SÜD aktuell*, 3. Quartal, 469-485.
- Helman, Gerald B./Steven R. Ratner (1992). *Saving Failed States*, in: *Foreign Policy*, Iss. 89/Winter 1992, 3-20.
- Hippler, Jochen (2004). *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn.
- Hofmann, Rainer (2006). *Concluding Remarks*, in: Zimmermann, Andreas/Rainer Hofmann (Hg.). *Unity and Diversity in International Law*, Berlin.
- Holsti, Kalevi J. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge, UK.
- Hummer, Waldemar (1999). *Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung - Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur*, in: *Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System – Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 39, 45-230.

- Franck Thomas M. (1999). *The Empowered Self, Law and Society in the Age of Individualism*, Oxford.
- ICTJ – International Center for Transitional Justice (2008). *International Conference on Whole of Government Approaches to Security System Reform*, 9./10.4.2008, Den Haag.
- Jellinek, Georg (1905). *Allgemeine Staatslehre*, 2. Auflage, Berlin.
- Junne, Gerd/Willemijn Verkoren (2005). *Postconflict Development. Meeting New Challenges*, Boulder, London.
- Khanna, Parag (2008). *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*, New York.
- Koskenniemi, Martti (2006). *Fragmentation of International Law, Report of the Study Group of the ILC*, in: UN Doc.A/CN.4/L.682 vom 13.4.2006.
- Ladeur, Karl-Heinz/Lars Viellechner (2008). *Die transnationale Expansion staatlicher Grundrechte*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46(1), 42-73.
- Latto, Benedict (2002). *Governance and Conflict Management: implications for donor intervention*, in: *Crisis State Programme Working Paper Series No. 1*, Vol. 9, London.
- Meron, Theodor (2006). *The Humanization of International Law, The Hague Academy of International Law Monographs*, Vol. 3, Leiden/Boston (2006), 39.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton.
- Migdal, Joel S. (2001). *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge.
- Milliken, Jennifer (Hg.) (2003). *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Malden/Oxford/Melbourne/Berlin.
- Nuscheler, Franz (1996). *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Bonn.
- Nuscheler, Franz (2009). *Rhetorik und Praxis von Global Governance*, in: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktforschung (Hg.): Globale Armutsbekämpfung – ein Trojanisches Pferd?*, Beiträge zur Friedensforschung, Bd. 56 (2009), 303-319.
- Paulus, Andreas L. (2001). *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht – Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung*, München.
- Paulus, Andreas L. (2005). *Jus Cogens in a Time of Hegemony and Fragmentation*, in: *NorJIL* 74(2005) 314, 297ff.
- Pospisil, Jan (2009). *Die Entwicklung von Sicherheit. Entwicklungspolitische Programme der USA und Deutschlands im Grenzbereich zur Sicherheitspolitik*, Bielefeld.
- Putzel, James (2008). *State-building in fragile situations – How donors can do no harm and maximise their positive impact*. LSE/PwC-PowerPoint-Presentation for OECD/DAC, 3 December 2008.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge (Harvard).
- Roithner, Anna Katharina (2009). *Politischer (Wieder)-Aufbau in fragilen Staaten. Eine staatstheoretische Analyse am Beispiel der Republik Jemen*. Dissertation an der Paris Lodron Universität Salzburg, Mai 2009.
- Rotberg, Robert I. (2002). *The New Nature of Nation-State Failure*, in: *The Washington Quarterly*, 25(3) 85-96.
- Rotberg, Robert I. (Hg.) (2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Cambridge, MA/Washington D.C.
- Rotberg, Robert I. (Hg.) (2004). *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton/Oxford.
- Schneckener, Ulrich (Hg.) (2006). *Fragile Staatlichkeit. ‚States at Risk‘ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*, Oxford.
- Sherman, Jake (2009). *The Political Dimensions of Peace Operations, Draft Background Paper for the 11 September 2009 Thematic Series ‚Building More Effective UN Peace Operations‘*, Center on International Cooperation, Alpbach Retreat.
- Slaughter, Anne-Marie (2004). *A New World Order*, Princeton.
- Stewart, Frances/Graham Brown (2009). *Fragile States*, CRISE Working Paper No 51, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Online in Internet: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper51.pdf> (Stand: 24.10.2009).
- Study Group on Europe's Security Capabilities (2004). *A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, 15 September 2004, Principles for a new European Security Doctrine.
- Teubner, Gunther (Hg.) (1997). *Global Law without a State*, Dartmouth.
- The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C.
- Thiele, Carmen (2008). *Fragmentierung des Völkerrechts als Herausforderung für die Staatengemeinschaft*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46(1), 1-41.
- US Department of State & USAID 2007 Strategic Plan, Fiscal Years 2007-2012. *Transformational Diplomacy*. Washington, D.C.: Department of State/USAID Publication.
- USAID – U.S. Agency for International Development (2004). *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century, White Paper*, Washington D.C.
- USAID – U.S. Agency for International Development (2005a). *Fragile States Strategy*, Washington D.C.
- USAID – U.S. Agency for International Development (2005b). *Conducting a Conflict Assessment. A Framework for Strategy and Program Development*, Washington D.C.
- Vaux, Tony (2001). *The Selfish Altruist. Relief Work in Famine and War*, London.
- Waddell, Nicholas/Phil Clark (Hg.) (2008). *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, London.
- Werther-Pietsch, Ursula (2009). *Sicherheit und Entwicklung – Zwei Pfeiler eines Systems?*, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie in Kooperation mit dem Genfer Zentrum für die Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (2/2009/S), Wien/Genf.
- World Bank (1983). *World Development Report 1983. World Economic Recession and Prospects for Recovery; Management in Development; World Development Indicators*, Washington D.C.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*, Washington D.C.

POVERTY REDUCTION: DEVELOPMENTAL AND EFFECTIVE STATES AND THE PRIMACY OF POLITICS ¹

Adrian Leftwich

Introduction and argument: Bringing politics back in

Reduction of poverty in recent and contemporary history has generally been attributable to two processes: economic growth which creates opportunities and jobs, and political processes which develop and sustain institutional arrangements that provide both safety nets and redistributive provision (welfare regimes, broadly). Neither have been possible without direct intervention and action by effective states and both have only occurred quickly where such states have not only been effective but developmental. On its own, rapid market-driven (or even state-driven) transformative economic growth can leave many people or regions out of the process and generate profound inequalities. The work done by the UNDP International Poverty Centre in Brazil provides ample evidence of this, and indeed the history of the growth 'miracle' in Brazil itself from the 1960s or in post-war South Africa illustrates precisely how growth is not automatically or necessarily inclusive, and that it does not always contribute directly to the reduction of poverty or inequality. In principle, it is of course possible for either growth or redistributive politics to contribute to poverty reduction, but having both is preferable.

In this article I will argue that the fundamental condition for all conceivable forms of both growth trajectories and social justice are effective (or better still, developmental) states that are capable of establishing and maintaining the institutional arrangements which deliver the benefits of both. As I shall suggest later, the fundamental and defining role and function of the *modern* state (as distinct from imperial, feudal, princely, absolutist or other pre-modern states) has been to promote, organize, protect and sustain an economic and social transformation. On the one hand this has meant the provision of the institutions which guarantee the necessary public goods of peace and security plus the economic institutions and incentives – whether socialist, mixed or capitalist – which enable economic activity to proceed. On the other hand,

this has meant devising the institutional rules which define the welfare regime, according to the level of economic development and need, but in a manner that contributes to the first objective of growth; that is, where the welfare regime is also a constituent part of the developmental regime (Mkandawire 2001; Kwon 2005) and also contributes to popular support and legitimacy as housing policy has done in Singapore (Lee 2001).

I argue therefore that we need to bring politics back in, centrally, to the analysis and promotion of pro-poor development and welfare regimes. If we do not understand the politics which determine how these processes of growth and distribution are brought about or hindered we will continue, in vain, to look for 'missing links' (Grootaert 1998), such as social capital or, before it entered the intellectual firmament, 'social development', 'institutional reform', 'policy reform' (of any, but most recently, the liberal kind), 'human capital and skills' and 'physical capital', to name but some (Kenny/Williams 2000, 4). The key central conceptual and advocacy task is to *redefine* as robustly as possible our understanding of what politics is. For development and poverty reduction are not technical processes, but quintessentially political ones and both require effective (or developmental) states with the legitimacy, will and capacity to bring them about. Such states can not be had to order, but are the product of the interaction between internal and external political processes in the context of their historical legacies.

Developmental states, *whether democratic or not*, have the capacity to enhance, orchestrate and manage *both* processes referred to above, the promotion of job-creating economic growth and the provision of welfare nets through redistributive practices. It is my contention here that, given the dominance of economists in aid agencies and development research institutions, we have

¹ This is a shortened version of a paper presented to UNRISD as part of its programme on Poverty Reduction and Policy Regimes (2008).

devoted far too little attention to understanding the diverse political contexts, processes and practices which frame developmental outcomes, whether positive or pathological, and hence thus determine poverty reduction outcomes.

Developmental states

Though the provenance of the term 'developmental state' goes back to Chalmers Johnson's study of MITI, the Ministry of International Trade and Industry in Japan (Johnson 1982), there is now a substantial literature on these states (but in particular see Amsden 1988; Wade 1990; Leftwich 1996; Woo-Cumings 1999; Kohli 2004; Doner, Ritchie/Slater 2005; Kang 2002). There is of course debate as to when a state is a developmental state and when it is not, and I have discussed this elsewhere (Leftwich 2000) where I define developmental states as those states whose successful economic and social development performance illustrates how their political purposes and institutional structures (especially their bureaucracies) have been developmentally-driven, while their developmental objectives have been politically-driven. Each sustained an annual average increase in its GNP of 4 %, or more, during the last third of the 20th century. There are various forms of these developmental states (Leftwich 1998): some have been autocratic (such as the Republic of Korea and Taiwan), some democratic (such as Botswana and Singapore); and of the latter, some have been run by dominant single parties (Singapore) and others by shifting coalitions (Mauritius). My examples in this article will be drawn from all of them in the course of their 20th century history, including the Republic of Korea, Japan and Taiwan (in East Asia), Thailand, Indonesia, Malaysia and Singapore (in South-east Asia); Botswana and Mauritius (in Africa) and not excluding Finland, as an early European and extremely educative example.

It is not necessary here to go into the specific details of their formation and their structure but what is important is to identify (a) the conditions which seemed to be associated with their emergence and (b) the characteristics which they displayed. This is important because it shows that establishing effective states, the necessary basis for developmental states – intensifying 'stateness' (Fukuyama 2005) and extending state capacity to devise and implement policy – cannot be had to order, and that the historical circumstances which were associated with the

emergence of these more or less effective states are not easily replicated.

In each of the paradigmatic developmental states of East Asia, and to some extent in the case of the second tier of South-east Asian developmental states such as Thailand, Indonesia and Malaysia, as well as those outside Asia, such as Mauritius and Botswana or even Finland (Jäntti/Saari/Vartiainen 2005) in the period after the bloody civil war there in 1918, a number of contingent historical factors have commonly been present at their emergence.

External threat. In all major cases, external threat was intense, thus providing very powerful incentives for concerted policy, cooperation amongst elites and commonly the encouragement of a nationalistic ideology (often given economic, political and cultural expression). Japan in 1870 was threatened by the intrusion of western powers in eastern waters and the danger of sinking economically after the second world war; the Republic of Korea was not only under constant threat, but also attacked by its northern neighbour; Singapore saw itself sandwiched between Islamic Malaysia and Indonesia; Taiwan had the People's Republic of China glaring at it across the straits; Finland was deeply aware, and had historical experience, of Russian and then Soviet intentions – and so on. In addition, internal threat – the insurgency in Malaysia and fear of it in Thailand – can also not be under-estimated.

The coherence of a coalition of internal elites, and hence political 'will', either of a dominant player (such as the military) or in the form of a compromise amongst elites around a new set of rules, has commonly been shaped by these circumstances, and radical opposition has often quickly and effectively been neutralized or co-opted. That was certainly the case in the Republic of Korea after the military coup of 1960. But another, softer version of this kind of settlement, occurs (often in democratic contexts) where rival elites or interests have compromised around a new set of political and socio-economic rules – often underpinned by a 'social contract' – which enables growth to be promoted by the state without massively threatening the dominant interests. The case of Finland in the 60 years after its bloody civil war in 1918 is highly instructive. Historic and prevailing external threat from Russia, extending property rights to crofters, giving the state a major role in promoting pragmatic cooperation between state and business, a 'social contract' between business and labour and a steady stream of welfare measures were all part of the political processes which

forged stability, promoted growth and tackled poverty in the course of the 20th century (Jäntti/Saari/Vartiainen 2005).

Concentration of power and continuity of policy. In all the prime cases – the Republic of Korea, Taiwan, Singapore and even Botswana (as a milder developmental state) – there was substantial concentration of political, military and ideological power in the hands of the state, at least in the formative stage. In the case of the Republic of Korea, Taiwan and Thailand (at least on and off) de facto military rule (or military-backed rule) ensured this. In the case of formally democratic Singapore, Malaysia and Botswana, the continuity of one dominant party, re-elected time after time, had the same effect, ensuring continuity of policy and the ability to adjust policy where necessary. Elsewhere – as in Finland and Mauritius – there was no such dominant party or concentration of (military) power in the state, but constantly shifting governmental coalitions. However, the long-standing commitment of all major parties to combining growth and equity has made for continuity of policy goals, across the shifting coalitions and party alignments (Jäntti/Saari/Vartiainen 2005; Bräutigam 1996). Indeed one of the more remarkable features of the political regimes in all developmental states – prime and sub-prime – has been their commitment to growth and equity, whether their reasons were ideological or based on political pragmatism, or whether they saw that ensuring welfare, increasing opportunity and containing if not decreasing inequality were necessary conditions not only for broad-based and effective economic growth, but for the political stability that would ensure it could happen.

Developmentally driven institutions. In each case, the circumstances outlined above enabled the regimes to impose, or negotiate, an agreed set of developmentally driven rules governing economy and polity in order to protect and promote national interest, if not survival. In short, their politics were developmentally driven and their development was politically driven because growth was seen as important for national autonomy and defence (in the slogan of the Meiji after 1870: 'Rich country, strong army'). External threat, concern to avoid internal conflict, a need to 'catch up' and a recognition that growth and equity were not inconsistent but mutually re-enforcing policy goals, were all part of the political dynamics which shaped their developmentally effective institutions.

These conditions, associated with their formation, gave rise to a set of characteristics which have distinguished developmental states, quite markedly, from most other states in emerging economies.

- The circumstances of their birth – especially internal instability and external threats – gave rise to either determined developmental elites, often with military backing, or to developmental coalitions committed to agreed socio-economic and political goals.
- Given the generally low level of economic development at the time of their formation (all these states were primarily agricultural and poor at the time of their consolidation as developmental states), there were (initially and generally) few powerful and independent economic interests in the society – at least in the East Asian cases. Moreover in these cases, given the firm grip of the regimes on political power, they were able to develop relative state autonomy in relation to these but, by hook or by crook, were able to build 'synergistic' relations – 'embedded autonomy' in Evans' terms (1995) – with existing or emerging business interests. Though there is evidence to show that – in the east Asian cases at least – some of these state-business relations, unsurprisingly, at times bordered on the corrupt (Haggard 1994; MacIntyre 1994) and that 'money politics' was rife, these trends were never allowed to spin out of control to the point where they seriously threatened the growth strategy (Kang 2002). Unlike much of Latin America where powerful landed interests had long been dominant in the polity, the state in East Asia was for all intents and purposes the major if not only game in town. In the 'softer' developmental states, that is in the developmental democracies (at least formally democratic), such as Singapore, Mauritius, Botswana and Finland, these deals and relations between state and wider societal interest (of capital, class or traditional authorities) both required and involved more political negotiation, more 'social contracts' and more deals to establish the fundamental rules of the game and the legitimate authority of the state.
- Given the urgency of their goals, developmental states were quick to develop effective bureaucracies with the means to ensure infrastructural power (Mann 1986), that is the capacity to devise, implement and achieve socio-economic and policy goals. But also, these bureaucracies were generally well-trained and highly competitive with respect to entry and promotion (Evans/Rauch 1999).

- At the heart of each of these states and these bureaucracies located close to and protected by executive power and authority, most developmental states were able to build and maintain powerful, competent insulated specialist economic bureaucracies, highly trained and largely insulated from the cloying demands of special interests, avoiding, in the main, 'capture' by such interests (unlike much of the Latin American experience). The classic case was of course MITI (the Ministry of International Trade and Industry) in Japan, but this function has been performed in the same manner by the Economic Planning Board (EPB) in the Republic of Korea, the Economic Development Board (EDB) in Singapore and the Ministry of Finance and Development Planning (MFPD) in Botswana. In Finland, an Economic Council was set up in 1946 to manage the complex politics of an incomes policy, part of the social contract in that country, and still to-day acts as the consultative context for major economic and social policy decisions between public and private sector interest.
- In most of the paradigm cases, whether formally democratic (e.g. Botswana and Singapore) or not (e.g. the Republic of Korea and Taiwan Province of China), at least initially, the corollary of an effective state with substantial infrastructural power was a relatively weak, subordinated civil society. But as economic growth occurred, there has been a proliferation of economic and other social interests and an expanding and demanding middle class, as well as an effective and mobilized trade union movement, acting to strengthen civil society and intensify its demands. And certainly, in the non-democratic developmental states, this was one of the factors that helped to shape the transition to democracy in the 1980s and beyond (Potter 1997; Kang 2002). On the other hand, in the formally democratic developmental states (Botswana, Singapore and even Malaysia) single party domination enabled the state to control, buy off or co-opt potentially hostile organizations in civil society (for example trades unions and business associations). And in the developmental states where coalition politics shaped the limits of the possible (Mauritius and Finland again provide good examples), the new rules of the game which were established acted as constraints on political behaviour amongst civil society organizations. They did so directing the actions and interactions of major social interests through the institutional arrangements for consultation and negotiation, notably the Joint Economic Council in Mauritius (Bräutigam/Rakner/Taylor 2002) and the Economic Council in Finland (Jäntti/Saari/Vartiainen 2005). This point illustrates starkly how critical distinct political processes – and the political opportunity frontier which they establish – are in shaping not only the character and capacity of the state but also its wider relations with civil society.
- The East Asian developmental states, in particular, exercised tight control over capital and finance. In the Republic of Korea after 1960, for example, all financial institutions were controlled by the state (Woo 1991) and hence it was able to direct loans to where it thought they would best serve national strategic goals, though this process was not always entirely innocent of patronage, cronyism or 'money politics' (Kang 2002). Elsewhere, cooperative relations with banks and finance houses through consultative councils were forged with similar ends in view. As a consequence, these states were able to establish close and often influential relations with emerging or aspirant private business and financial interests (to the point of disciplining them), both domestic and foreign, and hence engender a unified commitment to capital accumulation, sometimes ruthlessly so.
- Generally, especially in East Asia, human and civil rights were not well protected, and although this was not as true in the democratic developmental states, their formal 'democratic' features (regular elections) were nonetheless more pronounced (despite many limitations) than their 'liberal' features.² Even today, Singapore's score in the Freedom House measurement of civil and political rights is lower than Mauritius, the Republic of Korea and Botswana, despite having a far higher GNP per capita. And Thailand, with one of the more dynamic economies of South-east Asia, has had a civil and political rights record that has fluctuated up and down as the polity has veered between democracy and military rule. And although civil, political and human rights scores have generally been low, it remains one of the more remarkable features of these states that their incumbent regimes appear to have enjoyed remarkable legitimacy. This is almost entirely due to their success in (a) providing the institutional arrangements and incentives that generated job-creating growth; (b) redistributing opportunities or resources (for example through land reform in the Republic of Korea, guaranteeing property rights for crofters in Finland and positive discrimination for native Malays, the bumiputra, in Malaysia); and (c) investing in social provision such

2 The best time series of data on political and civil liberties can be found at the Freedom House website, which confirms the above. See: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> (28.10.2009)

as housing (Singapore especially), education or health care. I shall return to this point later, but what is important to suggest here is that in general the developmental states sought to legitimize their rule by economic development and ensuring a steadily rising standard of living. For some (Mauritius and even Singapore) this was driven by strong social democratic principles and commitments; for some, delivering material well-being and increasing welfare was a necessary condition for avoiding internal conflict in the face of external threat or internal conflict (the Republic of Korea, Malaysia and Finland are good examples); while for yet others social policy was seen as an intrinsic part of their economic development strategies (Kwon 2005; Mkandawire 2001). Even today, the literacy rates of Singapore, Botswana, Mauritius and Malaysia, remain consistently higher than those of, say, India, Pakistan and Nigeria, three of the largest non-developmental states. Moreover, life expectancy (a very good proxy for aggregating a whole range of welfare and development factors) in those developmental states (except that of Botswana which has plummeted because of the HIV/AIDS crisis) remains consistently higher than those of India, Pakistan and Nigeria (UNDP 2006).

- Finally, but most importantly, most developmental states enjoyed considerable moral, diplomatic and material (and in some cases military) support from major western powers in the context of the cold war. Technical help, financial help, military help and diplomatic cooperation – without contemporary governance or reform conditions – were given quite liberally to these states, even though they all were adopting economic development strategies which would have been entirely at odds with the Washington consensus orthodoxy of the 1990s (Williamson 1990). The full force of liberalization and 'reform' was only to bite after the end of the Cold War in 1990.

Summary of argument and implications

If the opening propositions of this paper are correct – that a combination of economic growth and investment in welfare and social provision are together most effective for the reduction of poverty – then I hope I have

shown that the fundamental requirement for both is, at least, an effective state and, preferably, a developmental one. That is, a state capable of providing the institutions which not only allow and encourage growth, but (as in developmental states) directly foster it by a variety of active state measures of involvement, and also provide the social policy to generate and sustain the legitimacy which such a state requires, whether democratic or not. But such states cannot be had to order. Their formation and consolidation depend crucially on the politics and political processes which forge and sustain them – whether authoritarian or democratic, and whether run by a single dominant party or a shifting coalition of parties – and which establish the fundamental political and socio-economic agreements, or settlements, that is the rules of the game and public institutions for the polity on which the state is anchored. These establish the political possibility frontier for any given state.

In the absence of such agreements, there is every incentive and probability that even formal institutions or commitments which are officially or publicly dedicated to developmental objectives will flounder because rules will be short-circuited, broken or ignored, whatever the formal and published rhetoric, as the case of Kenya shows so well (Jama 2007). But even where the rules of the game and the political settlement are basically secure, the internal politics and *games within the rules* may frustrate public policy directed at poverty reduction, especially rural poverty – in India, for example, the levels of poverty (80 % earning less than \$2 per day), child malnutrition and pregnant anaemic women remain very high, despite six decades of planned development by an effective state (Nagaraj 2007).³

Ultimately, therefore, a minimally *effective state* consists of a set of public institutions, underpinned by widespread legitimacy, and which is authorized, limited, held in place and maintained by dedicated political and juridical processes. Thinking of the state in terms of the way political processes function to produce such outcomes helps to deepen our understanding of strong states, weak states and failed states and their respective capacities to promote growth and social justice, at least in the form of poverty reduction.

³ It is important to qualify the general picture of the Indian case by noting that different states within the federation have achieved very significantly different levels of growth and poverty reduction – a further illustration of the role of politics in poverty reduction (Besley/Burgess/Estevé-Volart 2007).

In short, poverty reduction is ultimately a function of *state formation and state capacity*; state formation and capacity is essentially an *institutional matter*; and the design and maintenance of such institutions is essentially a *political matter*. It is the latter point that is my focus here, for the specific policy details which states develop to promote growth, reduce poverty and enhance social inclusion will vary greatly from place to place – consider the most recent innovation in the form of conditional cash transfers, such as the *Red Solidaria* in El Salvador aimed at breaking intergenerational poverty traps (de Britto 2007), and contrast that with the essentially job-creating strategies which are being pursued in Botswana (Siphambe 2003). Strategies, policies and programmes – whether aimed at job creation or social provision – will depend on the circumstances, level of economic development, endowments and the politics of the possible. But the necessary condition is an effective state and ideally a developmental one: that is a state that is able to achieve not only developmental momentum but also ‘synergy’ (Lange/Rueschemeyer 2005) with the private sector and which can and does actively shape economic processes so as to promote growth, poverty reduction and inclusion, whether its reasons are economic, political, ideological or a mixture of all. But what are the prospects for building effective and developmental states in the new millennium? What are the obstacles and what means can donors adopt to facilitate the political processes that will build effective states?

Developmental and effective states

The defining and core function of the modern state has been to promote, organize, protect and sustain this economic and social transformation and the evidence is overwhelming that effective modern states and economic growth have gone hand in hand. The modern state was shaped by internal political processes through the interaction over time – often long periods of time – of traditional ancient regimes and emerging organized social and economic interests, groups and forces (Tilly 1992; Ertman 1997; Bates 2001), but never without conflict. But just as with the developmental states of East Asia, the provenance of modern states in their primarily European context was also driven by external factors, and especially those of economic, military and other forms of competitive nationalism.

Moreover, in the course of their formation and consolidation, all modern states have, sooner or later, had to confront four main challenges: internal security and defence against external attack, the promotion and protection of the national economy, democratization and the associated demand for (or requirement of) the provision of social welfare. Simply stated, four main strategies or models were developed (though each contained a variety of forms). The first was the Anglo-American model (crudely, the liberal model) which required the state to ensure four prime conditions for the promotion of private, market-driven growth: secure property rights, a fair and efficient judicial system, an open and understood set of rules for economic activity and facilitating market entry and functioning. The second, often emerging and building from the first, has been the social-democratic model in which the democratic processes were fundamental in ensuring that fiscal and institutional arrangements have been developed to contain the worst excesses of capitalism, by redistributing opportunity and income and reducing over time the inevitable inequalities associated with the earliest forms of capitalist development. The third model was the Soviet model, of forced-march top-down industrialization involving pervasive state ownership, control and management of the economy. The fourth and final model was that of the ‘developmental state’ typified by the East Asian examples, but elements of which may be found in many other societies, from Bismarck’s Germany, post-war France and indeed in many small but important respects in many of the now developed economies, including the USA (Chang 2002). It is important to stress that each of these models or strategies embodied states that were effective for some particular social, economic and political purposes and *each* has undergone transformation over time.

Nonetheless, if economic growth is to be achieved, if poverty is to be reduced, if inequality is to be contained if not reversed, and if social provision to be assured, any emerging state in the developing world will need to be effective in terms of one of these models. It is clear that the Soviet model is now unlikely, to say the least: both national and global political circumstances are hardly propitious anywhere. All other models require that the fundamental rules (political and economic) of the developmental game be settled, and in many developing countries that is simply not the case. Indeed the institutions which define and constitute the state are insecure and many states (especially in Africa) themselves are without infrastructural capacity. In such insecure states,

unsettled or conflicting sets of rules and latent or manifest conflict means that the fundamental political conditions for growth are absent or weak. Without growth there is unlikely to be much progress on the poverty or welfare front.

So two key questions remain. First, what are the prospects for developmental states to emerge? And secondly, if developmental states are not (as I shall suggest) likely to emerge, what can donors do that will, at least, enhance the prospects for effective democratic states to emerge, especially in those societies where weak or failing states prevail and where most of global poverty is concentrated?

Prospects for new developmental states

It is pretty clear that few, if any, of the circumstances and conditions (see above) for the construction of developmental states are present. External factors, in particular, are hardly conducive and the geo-political context is adverse, to say the least. The cold war is over, neo-liberal (Toye 1987) orthodoxies inform policy in all the major international institutions (World Bank, IMF and World Trade Organization) and donors, the commitment to planning which characterized the 1960s and 1970s (Killick 1976) has evaporated and the belief that democracy was likely to be the outcome of economic growth (Lipset 1959) has been replaced by the assumption that it is a condition of growth (DFID 2007). In short a new anti-developmental state orthodoxy defines the dominant development discourse (Leftwich 2005). It has involved the usual menu of actions: rolling back and slimming down the state, privatizing state-run industries (and some public services), liberalizing markets, reducing tariffs, tearing up national plans, democratization and attempts at far-reaching public administration reform – with very mixed results as a number of reports have indicated, and almost always for political reasons (Levy/Kpundeh 2004; UNDP n.d., Polidano 2001). As a consequence, building developmental states, on the classical model, has become very difficult, even where the internal conditions have been suitable. For example, given its history and ideology and its huge (and probably lasting) electoral majorities, the ANC in South Africa seemed poised to begin the construction of a democratic developmental state in the 1990s. But the rapid shift from its initial Reconstruction and Development Programme (the RDP), which had strong developmental and social democratic principles, to the Growth Employment and

Redistribution Programme (GEAR), with a far more open and liberal economic strategy, suggests that strong external factors and influences simply foreclosed on the emergence of a democratic developmental state (Bond 2000; Moon 2002).

But if developmental states in any of the forms of the original pattern are unlikely, what of effective states? Some qualifications are first necessary. First, it is not possible to generalize about all states in the developing world, so my focus will thus be mainly on those 'least developed countries' (as defined by the United Nations) of which there are 50 (34 are in Africa, 10 in Asia, 1 in Latin America and the Caribbean, and 5 in Oceania) and where the lack of effective states remains the most critical problem. Second, there are indeed many long-established, consolidated and effective states (for example in Latin America), even if their politics have not been focussed on pro-poor growth or trying to reduce inequality (as in Brazil, Egypt and Pakistan). Even Botswana, often thought of as not only a stable, consolidated and effective state, but also sometimes as a developmental one, has enjoyed remarkable and sustained economic growth along with deep pockets of poverty (47 % in 1994 and probably reduced since then) and profound inequalities (Clover 2003). Third, there is no precedent for effective and consolidated states – built on agreed rules of the political and socio-economic game – to be established quickly, so it will inevitably take time.

What is to be meant by an effective state? For most aid agencies today, the key elements are a state which is capable, accountable and responsive, the so-called CAR framework of DFID (2007), which is essentially a simple model of the liberal democratic state. But conditions for such a state involve much more fundamental elements, well understood by Max Weber and other political scientists since him. First, the state must have a monopoly on the legitimate use of force (there can be no private armies); second, the fundamental rules of the political game – the institutions of rule – must be considered to be legitimate by the people who live in and under it; and, third, the state must have the infrastructural capacity for its writ to run the length and breadth of the country. Few of the least developing countries qualify with respect to most of these characteristics even before questions of accountability and responsiveness (essentially the democratic elements of the definition) come into the picture. It is hardly surprising that almost all are the ones in which poverty is the defining feature.

Yet external pressures – through aid conditions, international rules and diplomatic influence – seek to enforce democratic processes where both the institutional rules which define the democratic game are not established, agreed or applied; and where the players – especially the political parties and many other organizations and interests within civil society – are often not fully aware of how the game is to be played. Trying to develop democratic politics where the institutions of rule, governance and the state are insecure or uncertain is ‘democratising backwards’ (Rose/Shin 2001). For in all other cases of successful democratization, the process has occurred in states which have already been solidly established, even if in the process of democratization there have been important transformations in the character of the state. The prior existence – and longevity – of a state appears generally to have been a significant condition for such democratization.

Conclusions: What is to be done?

The need for effective states as the necessary precondition for integrated growth, poverty reduction and inclusive welfare regime strategies requires donors and international agencies to move into entirely uncharted but critical areas of activity – investing in the political process. There is some evidence that donors are beginning to think their way into this difficult but important area (Unsworth 2007) but there is much research and exploration to be undertaken. The underlying hypothesis and principle is simple: effective states cannot be built by top-down institutional mono-cropping (Evans 2004). Indeed, much of the work on institution building in the 1990s was simplistic in its managerial and technicist assumptions that effective states could be built by top-down ‘organizational overhaul and financial support to procure the requisite technical advice, training and hardware’ (Levy 2004, 11). We know from the rich historical studies that *modern* states are not built from above, but from below, by political processes, either through (i) the interaction of social, political and economic interests and groups in society – and especially new or emerging elites – with the leadership of older *ancien* and established regimes; or, (ii) with greater difficulty and much slower, where there is no tradition of state or central authority longevity (as in much of sub-Saharan Africa) such interests negotiate, struggle and agree on the rules of rule, the institutional foundations of the modern state (Tilly 1992; Ertman 1997; Bates 2001). The fewer and the shallower

the cleavages between them (whether regional, ethnic, economic, cultural or religious) the easier that task may be; and the greater the perceived incentives for collective action by more or most of the interests, the quicker the task may be. But whatever the context, and however difficult it may be, the critical need is for enough groups and interests to recognize a common or ‘encompassing’ interest and the long-term advantages of cooperation and hence the need for hammering out rules that will institutionalize such cooperation and therefore provide the *sine qua non* condition for economic growth to advance. Exploring the variety of equally legitimate forms which such institutional arrangements may take is a key task of engagement with the players.

Investing in the political processes which may commence that process – or consolidate and secure it where it is under way – requires first that we understand in intimate analytical detail the political dynamics which work through the formal and informal institutional arrangements that constitute the current political status quo. There are already provisional analytical frameworks for doing so – such as the Drivers of Change, Politics of Development, Country Governance Analyses and Political Profiles of the United Kingdom’s Department for International Development (DFID) and the European Union. Deepening and refining them is an important research task. Deploying these explanatory frameworks for the analysis of individual countries will help to identify not only the political dynamics and overlapping rules of the game, but will also help to identify and understand the interests and groups, elites (and their followers) which constitute the players of the game. These will include incumbent or challenging political elites; legislators, executives and gatekeepers to power; ‘traditional’ leaderships with strong residual authority, support and following (for instance the Swazi royal family); ethnic, urban, or regional associations; formal and informal organizations of professionals, businesses (sectoral or federated), farmers or workers and also the civil society organizations and NGOs that abound in developing societies, albeit often in a transient manner. Detailed and painstaking analytical work, drawing on the insights of national researchers and insiders in each country is required for a real understanding of these dynamics and the interactions of the players.

Once better understood, donors need to think about how next to engage with such groups and what resources and expertise from within developed countries

might be deployed to interact with them. For these are the building blocks, the players, who will need to make the rules and institutional agreements that will constitute the foundations of effective states. For example, where business associations, political parties or trades unions are split on the basis of ethnic, religious and regional fissures, how can donors help them to consolidate and co-operate? How can they be helped to define and recognize the 'encompassing interests' (Olson 1993) that will ensure that all can be better off in the long run? What incentives can be deployed, what experiences (from other countries, perhaps) can be demonstrated, what interactions and discussions can be facilitated that will strengthen if not create more effective players? How can 'common interests' (but not collusive rent-seeking) or 'synergy' (Lange/Rueschemeyer 2005, 240) be forged in support of growth and social justice between the public and the private sectors, and within each? How can political parties and other activist forces which are currently structured around patronage, ethnic or regional bases be helped to transform into issue-or-interest-based and inclusive parties disposing of more effective power? How can the dispersed, often disaggregated and therefore weak effective political demand for better service delivery – whether it be water or schooling or rural roads – be consolidated and aggregated into movements that are strong and effective? Within developed, transitional and newly industrialized economies are many experiences which are illustrative and telling. Those who have been part of them have important and indicative stories to tell, examples to use and encouragement to give. The role of leadership – understood as a process rather than a property – and how leaders of different sectors and elites can work to form growth and developmental or growth coalitions – will be a critical part of this.

Investing in the strengthening and interaction of the players will contribute directly to help their shape and consolidate, from within, the institutions of rule and governance appropriate to their circumstances, which will make growth and poverty reduction a reality.

There are of course many obstacles – some petty, some substantial. Turf and bureaucratic competition between agencies within donor governments (for example between aid agencies and ministries of foreign affairs) is one of the more shameful ones. Respect for the sovereignty of developing polities has been another, but this has seldom stopped international agencies from imposing economic and political conditions. The inevitable resistance

from entrenched interests within developing countries – for whom institutional reform or change may reduce or limit their incumbency and power – is another.

The research and action-research agenda is lengthy. But without recognizing the primacy of politics in establishing and maintaining the institutional structure of the effective state, we will continue to skirt round and avoid engagement with the essential political dynamics which shape developmental outcomes and poverty reduction. Investment in research, interaction with, and help to inform the political processes that will create or strengthen the institutional rules that underpin effective states for pro-poor growth must be the critical next stage in the fight against poverty, as other work goes on. And if, in the process, substantive rather than cosmetic democratic processes can be encouraged, then it is not yet out of the question that economic growth and democracy can combine again to establish the social democracies in developing countries which they were able to establish for at least some developed ones.

References

- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant*, New York.
- Besley, T./R. Burgess/B. Esteve-Volart (2007). *The Policy origins of Poverty and Growth in India*, in: UNDP/Poverty Centre (2007). *Poverty in Focus. Analysing and Achieving pro-Poor Growth*, Brasilia.
- Bond, Patrick (2000). *Elite Transition. From apartheid to Neoliberalism*, London.
- Bräutigam, D. (1996). *Institutions, Economic Reform, and Democratic Consolidation in Mauritius*, in: *Comparative Politics*, 30(1), 45-62.
- Bräutigam, D./L. Raknerl/S. Taylor (2002). *Business associations and growth coalitions in Sub-Saharan Africa*, in: *Journal of Modern African Studies*, 40(4), 519-547.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, London.
- Clover, J. (2003). *Botswana: Future prospects and the Need for Broad-based Development*, Situation Report, Institute for Security Studies, African Security Analysis programme, Pretoria.
- De Britto, T.F (2007). *The Challenges of El Salvador's Conditional Cash Transfer Programme*, Red Solidaria, Cash Transfer Research Programme, Country Study Number 9, International Poverty Centre, Brasilia.
- DFID (Department for International Development) (2007). *Governance, Development and Democratic Politics*, London.
- Doner, R.F./B.K. Ritchie/D. Slater (2005). *Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective*, in: *International Organization* 59(2), 327-361.

- Ertman, Thomas (1997). *Birth of Leviathan. Building States and regimes in medieval and Early Modern Europe*, Cambridge.
- Evans, Peter/James E. Rauch (1999). *Bureaucracy and Growth: a Cross National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth*, in: *American Sociological Review*, 64, 748-765.
- Evans, Peter (2004). *Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation*, in: *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.
- Fukuyama, Francis (2005). *State-building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London.
- Grootaert, C. (1998). *Social Capital: the missing link*, Social Capital Initiative Working Paper 3. Social Development Department. The World Bank, Washington.
- Haggard, Stephan (1994). *Business, Politics and Policy in Northeast and Southeast Asia*, in: MacIntyre, Andrew (ed.). *Business and Government in Industrializing Asia*. Ithaca, New York, 268-301.
- Jama, M.A. (2007). *Poverty Reduction and Policy regimes: The case of Kenya*; paper delivered to paper presented to the UNRISD Poverty Reduction and Policy Regimes Methodology Workshop, Geneva, Switzerland, 21-23 February 2007.
- Jääntti, M.J. Saari/J. Vartiainen (2005). *Growth and Equity in Finland*, Background Paper prepared for World Bank Development Report, 2006. The World Bank, Washington.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford.
- Kang, D.C. (2002). *Bad loans to good friends: Money politics and the Developmental State in South Korea*, in: *International Organization*, 56(1), 177-207.
- Kenny, Charles/David Williams (2001). *What Do We Know About Economic Growth? Or, Why We Don't We Know Very much*, in: *World Development*, 29(1), 1-22.
- Killick, Tony (1976). *The possibilities of development planning*, in: *Oxford Economic Papers*, 28(2), 161-84
- Kwon, Huck-ju (2005). *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Social Policy and Development Programme Paper Number 22, UNRISD, Geneva.
- Lange, M./D. Rueschemeyer, (eds.) (2005). *States and Development*, Basingstoke.
- Lee, James (2001). *Review of 'Chua, Beng-Huat (1997)*, in: *Political Legitimacy and Housing: Stakeholding in Singapore*, *Housing, Theory and Society*, 18(1), 93-94.
- Leftwich, A. (1995). *Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State*, in: *Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.
- Leftwich, A. (2000). *States of Development*, Cambridge.
- Leftwich, A. (2005). *Politics in Command: Development Studies and the Rediscovery of Social Science*, in: *New Political Economy*, 10(4), 573-607.
- Levy, Brian (2004). *Governance and Economic Development in Africa: meeting the Challenge of Capacity Building*, in: Levy, B.S. Kpundeh (eds.) *Building State Capacity in Africa* (Washington, The World Bank), 1-42.
- Levy, B.S. Kpundeh (eds.) (2004). *Building State capacity in Africa*. The World Bank, Washington.
- Lipset, S.M. (1959). *Some social requisites of democracy: economic development and political development*, in: *American Political Science Review*, 53, 69-105.
- MacIntyre, Andrew (ed.) (1994). *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca, New York.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power. Volume 1. A history of power from the beginning to A.D. 1760.*, Cambridge.
- Mkandawire, T. (2001). *Social Policy in a development Context; Social Policy and Development Programme Paper, Number 7 UNRISD*, Geneva.
- Moon, Sihle (2002). *Who can see clearly in the dark. The failure to build a developmental state in the post-apartheid transition in South Africa*, PhD thesis, Department of politics, York.
- Nagaraj, R. (2007). *Poverty Reduction and Policy regimes in India; paper presented to the UNRISD Poverty Reduction and Policy Regimes Methodology Workshop*, Geneva, Switzerland, 21-23 February 2007.
- Olson, Mancur (1993). *Dictatorship, Democracy and Development*, in: *American Political Science Review*, 87(3), 567-576.
- Polidano, C. (2001). *Why Civil service Reforms fail*, IDPM Public Policy and Management Working Paper no.16, University of Manchester. Online in Internet http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm (27.10.2009)
- Potter, D. (1997). *Democratization at the same time in South Korea and Taiwan*, in: Potter, D. et al (eds.). *Democratization*, Cambridge, 219-239.
- Siphambe, H.K. (2003). *Dimensions and Measures to Reduce Poverty in Botswana*, in: *Botswana Journal of African Studies*, 17(2), 19-25.
- Tilly, Charles (1992). *Coercion, capital and European States, AD 990-1992*, Oxford.
- Toye, J. (1987). *Dilemmas of Development*, Oxford.
- UNDP (2006). *Human Development Report. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, New York.
- Unsworth, Sue (2007). *Rethinking Governance to Fight Corruption*, U4 Brief, No. 7. Chr. Michelsen, Institute, Bergen.
- Wade, R. (1990). *Governing The Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton.
- Williamson, John (1990). *What Washington Means by Policy Reform*, in: John Woo, Jung-en (1991). *Race to the Swift. State and Finance in Korean Industrialization*, New York.

CAUGHT IN A CROSSFIRE OF INFLUENCES

Assessing the State in Development

Simon Hartmann

Introduction

In their recently published Least Developed Countries (LDCs) report, the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) concentrated on the role of the state in development. By defining the state as 'formal institutions' (executive, legislature, bureaucracy, judiciary and police) they understand it as a player in the process of governance where its role is shaped by interaction with the society (UNCTAD 2009, 15). In the same report, the duty of the state is seen as an authority promoting development governance and an actor which may '[...] create new national development opportunities and achieve common national development goals' (UNCTAD 2009, 15). They concluded that the connection of good governance concepts – from the view of a variety of different experts and organisations – and economic development is far from being unambiguous (UNCTAD 2009, 19-25). Matt Andrews (2008) comprehensively specified this difficulty by referring to 'problematic shortcomings' of the good governance agenda: 'The lack of a theoretical framework underlying current [governance] indicators [...] is partly the result of a general rush to measure effectiveness without a theory of effectiveness. This has left indicators prompting more questions about effective government than they answer [...]' (Andrews 2008, 399) and hence they mostly provide a 'one-best way model' picture of developmental states and largely neglect varying developmental contexts of individual countries. Pointing to the historic example of Sweden Andrews makes shortcomings more obvious: 'One is guaranteed to find that past models adopted in today's more effective governments fall short of a high-scoring WGI [World Governance Indicator] 'effective government' – many of today's more effective governments did not have formal budget systems in the 1900s, for example, but were involved in important developmental endeavors; but the effectiveness of the Swedish (and other) governments in their own development process is evidenced in their improved results since the 1900s' (Andrews 2008, 392). Wolfgang Reinhard (1999) pointed his argument in the same direction by concluding that states with unmodified Western institutions as well as states with modified

Western Institutions are among 'successful' as well as 'failed' states (Reinhard 1999, 481). Dani Rodrik (2007) – from the perspective of economic development – refers to the importance of identifying 'binding constraints' of national economies, which could be rather varying from country to country. Although there is only 'one economics', successful development strategies could fail from neglecting differences in national economies. As states in general do not face the same kind of challenges – not even most developmental states – it is important to add a case specific context which matters to the character of state mechanisms and their relations to society as well as the external impact on national agendas. Moreover a framework for analysis must not neglect informal processes which impact from both perspectives.

However historical evidence shows that the state matters in development issues (see for example Lange/Rueschemeyer 2005) or as Richard Rose and Terrance Karran comprehensively put it: 'Governing [...] is not so much about making fresh choices: it is principally about living with the consequences of past choices. Most activities of government do not reflect today's decisions, but decisions made yesterday' (Rose/Karran in: Middleton 2004, 478). Historical path-dependence differs by case and so specific developmental contexts also do. Thus it is indispensable to assess their historically grown capabilities and constraints. Again historical evidence shows that states are terrains which are persistently contested by internal and external actors (see for example Wallerstein 1974-89 & 2006; Evans 1998, for the case of the African state see: Young 1994 or Herbst 2000).

Hence a broad analysis on understanding the role of the state as an actor in development – as clearly in other political areas as well – must address three levels of 'causal regularities'; (1) the histories of states, (2) social structures and (3) transnational relations in the modern world (Skocpol 1985, 28). Hence in the first part of this essay, state-society relations (intrastate) are analysed from a functional as well as formal perspective. The second

part provides more context to state society relations by adding an informal level to the framework and by dipping into the external relations (intrastate and global perspective¹) again from both, the formal and informal level as well. Drawn together, all factors determine a range of actions which could be defined as ‘*policy space*’; a room for manoeuvre to the development of policies. The intention of the essay is that all levels (functional, formal and informal) together with the internal and external relations of states have to be considered for a framework for understanding the role of the state in developmental challenges. The analyses mainly deal with only some political economic, historic and socio-political perspectives and as an analytical constraint, this analysis concentrates on states which are obviously interconnected with their societies². This essay suggests an extended, more inclusive framework which might help to overcome the rudimentary state picture of many governance concepts.

State – society relations

This chapter focuses firstly on functional and secondly on formal aspects of the state which are important to understand its role in developmental challenges.

State functions (the policy development level)

Ashraf Ghani and Clare Lockhart (2008) see the rule of law as the ‘glue’ which connects state, economy and society. Admitting that historic and geographic factors are clearly influential to the state functions, they, however, defined 10 functions a state must fulfil to meet the societies’ demands for inclusion and development. From their historical studies and practical experience in state building they proposed following actions as the ‘*critical functions*’ for effective states: (1) control a monopoly on the means of violence, (2) uphold the rule of law, (3) oversee international relations and public borrowing, (4) define social contract and delineate citizenship rights and duties, (5) invest in human capital, (6) invest in natural, industrial, intellectual assets, (7) run effective infrastructure services, (8) control public administration, (9) regulate and oversee markets and (10) manage public

finances (all defined by the Institute of State Effectiveness, based on: Ghani/Lockhart 2008, 125-166). Immanuel Wallerstein (2006) concentrates on a more specific aspect of state-society relations: the state-business relations. He proposed (1) the conditions³ for cross border trade of commodities, capital, and labour, (2) property rights, (3) the rules for employment and compensation of employees, (4) the conditions about internalization of cost, (5) the degree of monopolization of economic processes, (6) a tax system, and finally (7) their capabilities to influence decisions of other states,⁴ as important functions entrepreneurs may ask from the state in a capitalist world-economy (Wallerstein 2006, 46).

From the view of the international agreement called ‘Paris Declaration on Aid Effectiveness’ steered by the Development Co-operation Directorate-Development Assistance Committee (DCD-DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) states are requested to establish effective governance structures and build legitimate institutions in order to provide: (1) public safety, (2) security, and (3) equitable access to basic social services for their citizens (DCD-DAC 2005, § 38). Based on the work of Julius Court (2006), the UNCTAD (2009) rely on more differentiated principles of good governance which are preferably (1) participation of affected stakeholder, (2) fairness (rules equally apply to everyone in the society), (3) decency (rule without humiliating or harming) , (4) accountability (politicians are responsible for their political statements and actions), (5) transparency (clarity and openness of decisions) and (6) efficiency (allocation of resources without waste, delay or corruption (UNCTAD 2009, 16).

Many of these indicators could be influential to development but again it is important to emphasize that none of these functions or effective governance recommendations could firmly and/or exclusively claim to promote development. Others, do not refer to functions which claim to promote development but rather concentrate on basic public goods which could be seen as a minimum a state has to provide to the society, such as Milliken et al. (2003) who sketched out security, representation and welfare as minimum state (Milliken 2003). In a simplified

1 An external impact on the state could be derived from other states (interstate) or – for example – international organisations (global actors).

2 For discussion about states with little or barely any state-society cohesion see for example the concepts of the ‘Gatekeeper State’ by Frederick Cooper (2007) or the ‘Rentier State’ by Hazem Beblawi/Giacomo Luciani (1987).

3 The discussion has to start whether they should be allowed and in the next step it should be discussed under which conditions.

4 For example, in the case that firms which are situated within their boundaries are affected, states could use – if existing – their power to externally affect the decisions of other states (Wallerstein 2006, 46).

model Douglass North (1990) – as well – circumscribes a rather basic state role: *'[A] ruler acts like a discriminating monopolist, offering to different groups of constituents protection and justice or at least the reduction of internal disorder and the protection of property rights in return for tax revenue'* (North 1990, 48).

Whether or not state functions could meet development challenges does not only rely on the discussion of what function but rather on discussing historic factors such as their origin, persistence and/or change because particularly functions which are considered to promote development should be recognized as 'dynamic' and thus they rather change than they remain the same over the years (John Dewey in: Ghani/Lockhart 2008, 118). So it is important to exceed the stage of policy development and plunge into the institutional structure of states and the processes that drive their change. Understanding the state in development by addressing only the functional level is rather insufficient because it neglects complex mechanisms which underlie state actions. Hence a view on the formal institutions of the states is an important next step for better insights to problems which finally appear on the functional level. Both, the functional and formal level are mutually influential (see for example level 2 and 3, in Williamson 1999, figure 1, 597-99). Changes on the functional level may not be successful because they merely scratch the surface of complex interconnected multilevel networks.

The formal institutions

The role of states in developing policies could be understood as a process that consists of both, a stage of actions to define strategies and a stage of actions which are responsible for proper implementation. Depending on the concrete nature of the challenge actions could range from intervention to laissez-faire⁵ and depending on the nature of those actions they could be either favourable or destructive for development. Lessons from

the outcome derived from implementation are important to draw. At this review stage, state mechanisms should be challenged on different levels. Some guiding questions such as *what strategies a state develops to cope with societal demands?, what are the actions the state chose for implementation (the intended results)?, what do the results turn out to be in reality?*, could help to differentiate the role of the state in varying policy fields. In doing so the ongoing process of how states choose to address their challenges might be an interesting aspect when addressing state-society relations.

Given *'the will of the people'*⁶ is seen as the improvement of socio-economic and socio-cultural conditions the state should – at least – strive for it. From a supply-demand view cohesion of state-society relations could be sketched out as demand for legitimacy from the part of the state and demand for action⁷ from the part of society. Legitimacy of states – from the view of Adrian Leftwich (2008) – is intimately tied in with allowances and incentives (encouraging and measures) set by their institutions to provide economic growth, investment in welfare and social provision and thus effectively contribute to reduction of poverty (Leftwich 2008, 17). From a comparative historic view Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer (2005a) point out that *'[...] stubborn blockages to state-society relations may be built into state-society relations'* and hence actors engaged in policy development are in need of detailed insights in their functionalities (Lange/Rueschemeyer 2005a, 255).

From an economic historian view these relations could be characterized as Douglass North (1990) did it in his work *'Institutions, Institutional Change and Economic Performance'*. He admits to a more complex constellation in modern representative democracies with some *'hierarchical structure of agents'* (bureaucracy) on the part of the ruler and *'representative bodies'* (parliaments) and *'interest groups'* on the part of the constituents or more specified the voters (North 1990, 49). For the case

5 Wolfgang Reinhard (1999) – for example – announced that even highly pronounced neo-liberal economic policy (often circumscribed with 'laissez-faire') has proved to be an active and highly interventionist policy because it clearly influences economy and society (Reinhard 1999, 342-3).

6 At least with the establishment of the Universal Declaration of Human Rights in 1948, and in many cases even before, '[...] almost all states – whether liberal democracies, one-party revolutionary states, military dictatorships, or traditionalist regimes – subscribed to the notion that 'the will of the people' constitutes the ultimate source of governmental legitimacy.' (Brad R. Roth cited in: d'Aspremont 2006, 884). Hence the awareness for the legitimacy is broadly – even though at least theoretically – accepted by many states, although ideology and interest together with specific historically grown institutional environment could considerably influence this constraint and biased perception which could be generally called 'the will of the people'.

7 Depending on 'the will of the people' in developing countries this could be something like for example equal capabilities

of development countries, North (2005) added that not the exact copy of *'western institutions'* but the *'incentive structure'* which could provide *'recipes'* for economic development matter to positive development. For the purpose of sustainability these structures shall be embedded in the economic and political structures which imply the development of some kind of efficient institutions (North 2005, 159).

The concept of *'embedded autonomy'* provided by political sociologist Peter Evans (1995) makes similar demands to state-society relations. States are embedded in a societal context via *'continual negotiation and renegotiation of goals and policies'* and at the same time a certain degree of autonomy which basically relies on the corporate coherence⁸ character of bureaucracies (Evans 1995, 12). In addition, Evans specified that connectedness complements autonomy (Evans 1995, 72) and state autonomy can not be seen as self-sufficient from society because both structures influence each other (Evans 1995, 41). Joined together they tend to avoid predation and provide capacity to promote effective developmental states (Evans 1995, 247). In his 2005 article *'Harnessing the State'* he proposed that an integrated balance of bureaucratic capacity (meritocratic recruitment, professional norms, division of labour and others), market signals (cost-benefit analysis, performance-based compensation, fiscal discipline and others) and bottom-up democratic participation⁹ (transparency, accountability, broad based deliberative participation and others) *'[...] is a likely means of securing performance from public institutions that will reduce corruption, improve the delivery of essential collective goods and generate increasing well-being for ordinary citizens'* (Evans 2005, 32). Putting the dynamics of all three levels together is currently the main challenge of comparative analysis.

Picking up this picture, states can be differentiated in terms of their internal organization and the way they are tied to societies. Mathew Lange (2005) emphasizes on the necessity of *'social embeddedness'* of states and provides a framework for comparative historical studies which emphasize an improvement of *'general coordination capacity of society'* enforce by the rule of law. For favouring positive-sum developmental outcomes he suggests associations, bureaucracies and markets as structures to coordinate exchanges of actors within both the state and the society and between the two (Lange 2005, 55-59). Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer (2005a) concluded from an historical perspective that the varying developmental performance on a global level is influenced by different histories of building legal-administrative apparatuses and state-society relations. Firstly their development usually takes decades and secondly when they are built they tend to be persistent. Hence their characteristics could be seen influential to social and economic development over long periods of time (Lange/Rueschemeyer 2005a, 254).

Summing up, given functioning institutional framework, the role of the state could be seen as promoter of functions which are favourable for the development process. Understanding the state mechanism on this functional level is important for conclusions drawn from implementation providing feedback for the strategy stage hence – if necessary – support alignment of strategies. The process largely relies on both, *'trial and error'* as well as experience. In the end, policy development ideally reinforces some learning circles which tend to favour the developmental path of a country. Due to the connectedness of the formal and functional layer, an understanding of the role of the state in development has to put the processes of the functional level into context of the formal level described earlier in this essay.

8 It is best characterized by a selective meritocratic recruitment and long-term career rewards which creates a certain degree of commitment (Evans 1995, 12). The concept of meritocratic recruitment – together with the existence of competitive salaries and the degree of internal promotion and career stability – had already been established by Max Weber as one of three factors of corruption and bureaucratic performance (Dahlström et al. 2009, 8). Dahlström et al. (2009) – for example provided empirical evidence that meritocratic recruitment reduces corruption; one necessity claimed by the many good governance concepts.

9 According to Evans (2005) neither bureaucracy capacity nor market signals alone are able to provide real state reform in the absence of the third element of the hybrid. Bottom-up democracy is about innovative ways of increasing the ability of ordinary citizens to enforce transparency and accountability. Evans justifies this claim as follows: *'Privileged private elites [...] have little to gain from the institutionalization of robust, inclusive, deliberative democracy. To the contrary, they are likely to oppose deliberative procedures, simply because effective bottom up democracy increases the possibility that public institutions will address the interest of ordinary citizens, which are inevitably at least in partial competition with particular interests of elites [...]* In the end, the state bureaucracy itself could end up playing a key role in tipping the balance in favour of strengthening the democratic leg of the tripod (or in failing to do so)' (Evans 2005, 43). The works of Mark Robinson and Gordon White (1998) or Richard Kozul-Wright and Paul Rayment (2007) are only two out of a variety of scientific works which argue for building democratic developmental states.

Socio-economic challenges of states do not exclusively originate from conditions on the functional and formal layer of nation states. Their nature is intimately tied to informal processes and some exogenous factors.

Beyond formal rules: The contest on policy space

If the state role only consisted of the functional and formal level, state building would be – even if rather complex – a rather unambiguous, predictable process. This view neglects a large range of contextual factors, which could be seen as a composite of informal processes and external constraints – and clearly affects the development of function and formal levels of states.

The informal level

As mentioned in the functional chapter above Douglass North (1990) described polity as bargaining between ruler and constituents about revenues; incremental revenues if economics of scales are given. The outcomes of the bargains – North adds – are shaped by the *'relative bargaining power'* of the actors involved (North 1990, 49). This exemplifies an important aspect which could be found in the functional level or formal level of state-society relations. Factors as *'relative bargaining power'* are clearly influential to socio-economic challenges. In this model such rather informal factors are counted among the *'informal level'* which again widens the context for understanding the role of the state. Informal processes are important to understand because they could either complement or run counter to the formal level and hence undermine formal activities (Leftwich 2008, 9-10) such as development policy. Hence – as North (2005) emphasizes – the need for *'effective informal norms of behaviour whereof formal rules could draw on'* (North 2005, 120). Here the example of policy space should provide additional evidence for the importance of a more integrated approach. A range of internal factors are influential to the capabilities of state performance.

Lack of policy space of nation states is often discussed by referring to various external factors (for external impact – see below: Chapter III b). For a sufficient understanding of the functions of policy space, it is important to look at internal factors well. Past experience shows that the size of policy space has been changing due to permanent

competition and has generally depended on various domestic actors and factors as well. Interests (for example lobbying and others) as well as ideologies (free market and others) are influential to the policy space of states and clearly make them subject to power considerations. Beyond that they have the ability to mint the character of state actions. For the case of state-business relations Adrian Leftwich noted that *'[...] ideas, interests, ideologies, forms and degrees of power and/or influence which organisations or organised interests – on the state or business side, or externally – bring to practice'* shape state-business relations and either produce *'positive or negative synergy for growth'* (Leftwich 2009, 12).

On the internal level formal as well as informal institutions affect policy space. From historical studies of the Suq and the Campagne Fairs Douglass North (1991) concluded that *'customs, religious precepts, and formal rules (and the effectiveness of enforcement)'* appeared as constraints to economic activity (North 1991, 108). As Andreas Exenberger has already stated in his article in this volume, Oliver Williamson's (1999) categorization of *'Economics of Institutions'* shows that states – from the formal perspective – are embedded in something that could be called informal institutions, customs, traditions, norms or religion and that governments – however – are affected by the formal rules of the state (polity, judiciary and bureaucracy) and hence indirectly from informal institutions as well (Williamson 1999, 597). Drawing for this concept it is important that state actions such as economic activity – as Max Weber has already claimed – can not be properly understood as independent from a greater complex of social relations wherein they are *'embedded'* (Granovetter 1985, 506-7). Immanuel Wallerstein – for example – points to the complexity of the political game in referring to the case of ongoing class struggles where the state had always been a central actor to shift allocations to either one or the other part of the participants while both disputants – vice versa – *'put pressure'* on the state. Pointing to the longevity of this process he adds; *'that it took quite a while, several centuries, before the working strata were able to organize themselves sufficiently to play the political game with any minimal degree of efficacy'* (Wallerstein 2006, 50-1). Summing up, neither informal institutions nor informal processes may be neglected in understanding the state, even if they are clearly difficult to identify in many cases and thus rarely subject to analysis. Additionally the example of policy space can also be used to make the impact of external actors and factors more comprehensible.

External impact

From the external view Ha-Joon Chang (2005, 2008) – from a long term historical perspective – suggests policy space has enormous influence to the economic development of countries and that in the past (for example between the 2nd World War and the 2nd Oil Shock) policy space of developing countries have already been larger than today (see for example the essay in the volume of Gallagher 2005, 2008). Gallagher defines policy space as *'[...] flexibility under trade rules that provides nation states with adequate room to manoeuvre to deploy effective policies to spur economic development'* (Gallagher 2008, 63). On both levels, interests (see for example the case of financiers or exporters of agriculture products, Chang 2008, 19) and ideologies (see for example economists in developing countries, Chang 2008, 20 or politicians, Putnam 1973, 31-92) clearly shape the room to manoeuvre and hence make policy action subject to power considerations.

Finally, it is not all about politically calculated consequences. Unintended effects matter as well and in terms of their impact on policy space they are equally important to analyse as intended effects. For the economic development Kevin P. Gallagher (2008) – for example – referred to information externalities (lack of information about opportunities for profitable investment), coordination (profitability depends on simultaneous establishment of up- and downstream industries), imperfect competition (highly concentrated sectors make market entry and technological change very difficult) and environmental externalities (environmental costs of production and consumption) as aspects of market failure that are particularly critical for developing countries (Gallagher 2008, 63-64). But as in previous levels influence of external impact is not definite. Linda Weiss (2003) – for example – in her volume *'States in the Global Economy'* shows *'[...] globalisation impacting in ways unanticipated by globalists [...]'* and that much of the policy fields such as taxation, social welfare or industrial governance revealed *'[...] a surprisingly broad area for action left to states seeking to promote wealth and social protection'*. However the concept of policy development will not be the same for each country because many of them differ in their type of international integration. Much depends on the intensity and direction of impacts. Different cost

and benefit of policy choices are influenced by *'[...]'* at least three criteria: the country's strength in terms of both its international influence and economic situation, its exposure to an uncertain international environment, and policy sequencing¹⁰ (Mayer 2009, 392-3). Finally there are at least some policy fields – such as for example industrial policy – where interests of local elites in developing countries and external interests traditionally might not differ substantially.

Summing up, constraint and capabilities for policy development largely depends on the characteristic of the external impact as well as mechanisms operating on the three levels described above.

Concluding remarks

'Simply mimicking [...] the organizational forms of a particular 'Denmark' – has in fact been a root cause of deep problems encountered by developing countries' (Pritchett/Woolcock, 2004, 193, cited in Andrews 2008, 348). From a more inclusive view on the role of the state in developmental challenges it becomes clear that it is rather unlikely to initiate a process of development by transplanting the institutional framework and policy instructions of successful developmental states (at any particular stage) into developing countries. As soon as many Post-colonial states – at least formally – adapted the European state model at the process of independence its characteristics were subject to transformation. Wolfgang Reinhard (1999) refers to a hybrid of *'European Stateness'* and *'native political culture'*. European understanding of stateness was only selectively adapted due to different regional, cultural and social autochthonous (indigenous) background. The differences provoked a process of transformation. (Reinhard 1999, 482).

Coping with developmental challenges requires an idea of the entangled levels that are influential to the state: the functional and formal level of states as well as contextual factors such as informal institutions and external impact. In these days, socio-economic development does not principally rely on the expansion of the manufacturing sector anymore but on *'intangible assets'* which has a lot more to do with human capabilities such as *'ideas, skills, and networks'* (Evans 2008, 3-4). Actors involved

10 This is about which policy should be adapted in which order.

in state-building processes must take this change into account. In their book *'Fixing Failed States'* Ashraf Ghani and Clare Lockhart (2008) propose that state-building strategies should be organized by a *'double compact'* along with governments and the international community on the one hand and the country leaders and citizens on the other.

Even if our understanding how to create strong but limited polity has been improved we are still a far way from perfection. Success largely depends on the improvement of the understanding the role of the state in development. Untangling the rather complicated influences of functional, formal and informal level of state-society as well as state-external relations could be derived from more comparative data (see for example the Sovereignty Index in: Ghani/Lockhart 2008) refined to the requirements of this multi-level framework, as for example Matt Andrews 2008 proposed:

'If we identify certain services as key and certain contextual factors as influential, we should be able to understand why they are so, and we should be able to explain how effective governments adjust their challenge focus and choose the processes to meet challenges. The focus should be on why different states match different development contexts' (Andrews 2008, 399).

Peter Evans (2005) proposes to draw lessons from historical examples which are indispensable for current political debates. They should provide basis for *'[...] institutional proposals that are lucid and compelling'* (Evans 2005, 44). Comparing countries with more similar developmental contexts could not exclusively rest on analyzing historical data but must most importantly contextualize their conclusions which experience from actors, which work on the practical issues of development cooperation. A better understanding of the extraordinarily obscure informal level of local, regional and international relations shall be attained by bridging the gap between findings of researchers and manifold experience and first-hand insider information of practitioners. Even from the perspective of researchers – as Ghani/Lockhart (2008) concluded – it is *'clearly richer'* to analyse state practice such as *'dissection of public finances'*¹¹ rather than bare state theory (Ghani/Lockhart 2008, 120-1).

Summing up, what has been clear so far from analysis and (practical) experience – first: *'Creating a strong but limited polity is still a long way from being completely understood even though we have made progress in understanding the issues. But one fact is clear; such a state cannot be created overnight. It entails the development of effective informal norms of behaviour that will undergrid formal rules'* (North 2005, 119-20) and second: *'[P]ermanence cannot be taken for granted even when construction seems successfully achieved'* (Evans 1995, 71). Hence the role of the state in development is long-term and changes at times. In assessing this role it is important to understand that state capacity depends on the size of policy space for learning processes, which one could call policy development (as the UNCTAD do). In talking about states as actors in development it is indispensable to understand that this *"room to manoeuvre"* is influenced by formal, informal and external factors and thus concepts such as *"good governance"* which largely strike not more than the surface of complex networks are insufficient to assess the state in development.

References

- Andrews, Matt (2008). *The Good Governance Agenda. Beyond Indicators without Theory*, in: *Oxford Development Studies*, 36(4), 379-407.
- Beblawi, Hazem/Giacomo Luciani (eds.) (1987). *The Rentier State*, Kent (Istituto Affari Internazionali).
- Chang, Ha-Joon (2005). *Policy Space in Historical Perspective*, Revised Paper presented at the Queen Elizabeth House 50th Anniversary Conference: *'The Development Threats and Promises'*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 4-5 July, 2005. Online in Internet: http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01250/_res/id=sa_File1/ (10.11.2009).
- Chang, Ha-Joon (2008). *Third World Industrial Revolution in Historical Perspective*; in: Aretis, Philip/John Eatwell (eds.). *Issues in Economic Development and Globalization*, New York, 8-27.
- Cooper, Frederick (2007). *Africa since 1940: The Past of the Present*, Cambridge.
- Court, Julius (2006). *Governance, Development and Aid Effectiveness: A Quick Guide to Complex Relationships*, Overseas Development Institute Briefing paper, London. Online in Internet: <http://www.odi.org.uk/resources/download/181.pdf> (10.11.2009).
- Dahlström, Carl J./Victor Lapuente/Jan Teorell (2009). *Bureaucracy, Politics and Corruption*, APSA 2009 Toronto Meeting Paper.
- D'Aspremont, Jean (2006). *Legitimacy of Governments in the Age of Democracy*, in: *New York University Journal of International Law and Politics (JILP)*, 38, 878-917.

11 They suggest that this aspect mostly reveals *'state's rights and obligations to its citizens'* and vice versa. Due to the framework suggested here, again it is important not to forget to consider influence of informal processes as well.

- DCD-DAC (2005): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (Stand: 10.11.2009).
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton.
- Evans, Peter (1998). *Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies*, in: *Journal of Development Studies*, 34(6), 66-86.
- Evans, Peter (2005). *Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation*, in: Lange, Matthew/Dietrich Ruschemeyer (eds.). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York, 26-47.
- Evans, Peter (2008). *In Search of the 21st Century Developmental State*, Centre for Global Political Economy (CGPE) Working Paper 4, University of Sussex, Sussex. Online in Internet: http://www.sussex.ac.uk/cgpe/documents/cgpe_wp04_peter_evans.pdf (10.11.2009)
- Gallagher, Kevin P. (2008). *Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round*, in: *Review of International Political Economy*, 15(1), 62-85.
- Gallagher, Kevin P. (ed.) (2005). *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs*, London.
- Ghani, Ashraf/Clare Lockart (2008). *Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world*, New York.
- Granovetter, Mark (1985). *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in: *The American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Herbst, Jeffrey (2000). *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton.
- Kozul-Wright, Richard/Paul Rayment (2007). *The Resistible Rise of the Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*, London.
- Lange, Matthew (2005). *The Rule of Law and Development: A Weberian Framework of States and State-Society Relations*, in: Lange, Matthew/Dietrich Ruschemeyer (eds.). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York, 48-66.
- Lange, Matthew/Dietrich Ruschemeyer (2005a): *States and Development. What Insides did we gain?* In: Lange, Matthew/Dietrich Ruschemeyer (eds.). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York, 239-258.
- Lange, Matthew/Dietrich Ruschemeyer (eds.) (2005). *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York.
- Leftwich, Adrian (2008). *Developmental States, Effective States and Poverty Reduction: The Primacy of Politics*, York (UNRISD), 1-28.
- Leftwich, Adrian (2009). *Analysing the Politics of State-Business Relations. A methodological Concept note on the Historical Intuitionist Approach*, IPPG Discussion Papers Number 23a. Online in Internet: <http://www.ippg.org.uk/papers/dp23a.pdf> (10.11.2009).
- Mayer, Jörg (2009). *Policy Space: What, for What, and Where?*, in: *Development Policy Review*, 27(4), 373-395.
- Middleton, Roger (2004). *Government and Economy*, in: Floud Roderick/Paul A. Johnson (eds.). *Cambridge economic history of modern Britain. Volume II: Economic Maturity 1860-1939*, Cambridge.
- Milliken, Jennifer (ed.) (2003). *State failure, Collapse and Reconstruction*, Malden.
- North, Douglass Cecil (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- North, Douglass Cecil (1991). *Institutions*. In: *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- North, Douglass Cecil (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton/Oxford.
- Pritchett, Lant/Michael Woolcock (2004). *Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, in: *World Development*, 32, 191-212.
- Putnam, Robert D. (1973). *The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*, New Haven/London.
- Reinhard, Wolfgang (1999). *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München.
- Robinson, Mark/Gordon White (eds.) (1998). *The Democratic Developmental State: Political Institutional Design*, Oxford.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton.
- Skocpol, Theda (1985). *Bringing the State Back in. Strategies of Analysis in Current Research*, in: Evans, Peter/Theda Skocpol/Dietrich Ruschemeyer (eds.). *Bringing the State Back In*, Cambridge, 3-37.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009. The State and Development Governance*, New York. Online in Internet: http://www.unctad.org/en/docs/lfdc2009_en.pdf (10.11.2009)
- Wallerstein, Immanuel (1974-89). *The Modern World-System. 1-3*, New York.
- Wallerstein, Immanuel (2006). *World System Analysis. An Introduction*, Durham.
- Weiss, Linda (2003). *Is the State 'Being Transformed' by Globalisation?* In: Weiss, Linda (ed.). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge.
- Williamson, Oliver E. (2000). *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, in: *Journal of Economic Literature* 38(3), 595-613.
- Young, Crawford (1994). *The African Colonial State in Comparative Perspective*, New Haven.

ENTWICKLUNG, STAAT UND ZIVILGESELLSCHAFT¹

Ulrich Brand

In der aktuellen multiplen Krise von Wirtschaft und Finanzen, von Ernährung und ausreichend wie gesicherten Lohnarbeitsverhältnissen, von Klima und Energie, von politischer Repräsentation und Willensbildung werden Fragen angemessener politischer Steuerung bzw. *Governance* und ihre Komplexität immer wichtiger.

In einigen Ländern des globalen Südens – und hier insbesondere in Lateinamerika – und in der Entwicklungsforschung findet die derzeit vielbeschworene „Rückkehr des Staates“ schon seit einigen Jahren statt.² Das hängt zunächst mit den historischen Erfahrungen zusammen. Nach dem Zweiten Weltkrieg bildete sich als breit akzeptierte Form des Denkens und Handelns eine spezifische Form nationaler Entwicklung heraus. Der Staat spielte darin – wie damals auch in den kapitalistischen Zentren – eine wichtige Rolle als Planungsinstanz für sozio-ökonomische Entwicklung; egal, ob es sich um wirtschafts- und gesellschaftspolitische Strategien handelte, die sich theoretisch eher im Kontext der Modernisierungstheorie oder der Dependenztheorie bewegten, ganz gleich, ob es sich um top-down- oder bottom-up-Ansätze handelte (Leftwich 2005, 576f.).

Und auch während der Phase der staatskritischen so genannten Strukturanpassungen in den 1980er-Jahren wurde deutlich, dass die Ausdifferenzierung der „Dritten Welt“ unter anderem darin bestand, dass es zu einem Aufstieg der südostasiatischen „Tiger-Staten“, von Mauritius, Botswana und später China wegen starker Entwicklungsstaaten kam (ein instruktiver Überblick über jüngste Entwicklungen bietet Tausch 2006).

Die neoklassische Orthodoxie geriet Mitte der 1990er-Jahre mit ihrer Unterschätzung stabiler politisch-institutioneller Verhältnisse – und kultureller Faktoren – unter Druck, was zu dramatischen Problemen und Krisen geführt hat (Bayer 2009, 94-96). Prominent deutete sich in der Weltbank nach 15 Jahren neoliberalen

Washington Consensus mit dem Weltentwicklungsbericht *The State in a Changing World* (World Bank 1997) eine gewisse Einsicht an, die dann mit dem Bericht *Building Institutions for Markets* (World Bank 2002) vertieft wurde. Unter dem Leitbild der *good governance* sollten die Staaten reformiert werden (und der Begriff der Zivilgesellschaft wurde in der entwicklungspolitischen Diskussion gestärkt).

Zudem geriet der „epistemologische und ontologische Universalismus“ (Kenny/Williams 2000) in Bezug auf Vorstellungen ökonomischer und damit gesellschaftlicher Entwicklung, die als unabhängig von politischen und kulturellen Bedingungen angenommen werden, unter Druck. Hier setzte die Kritik am *Washington Consensus* an (Bayer 2009). Noch grundlegender war die Kritik unter dem Begriff *Post-Development*, die neben den politisch-institutionellen Problemen im engeren Sinne auch das damit zusammenhängende Entwicklungsdenken und die damit verknüpften Praxen kritisierte (Escobar 1995, Ziai 2006, Purkarthofer 2009).

Ich möchte im Weiteren nicht auf die umfangreichen staats- und entwicklungstheoretischen Diskussionen eingehen, sondern mich aus einer bestimmten theoretischen Perspektive dem Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft nähern, um das mir von der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) gestellte Thema abzuhandeln: Ich kombiniere die kritische Staatstheorie mit der Hegemonietheorie Antonio Gramscis und beziehe sie auf postkoloniale Gesellschaften im Kontext der Globalisierung des Kapitalismus. In diesem Beitrag, der neben den anderen in diesem Heft versammelten Artikeln das Thema „Staat und Entwicklung“ aus verschiedenen Perspektiven genauer umreißen soll, geht es um Vorüberlegungen, mit denen politikrelevante Antworten zur komplexen Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft besser aufbereitet werden können.

1 Wichtige Hinweise dazu verdanke ich Nicola Sekler und Michael Obrovsky.

2 Ich lasse die failed states in diesem Beitrag unberücksichtigt und negiere auch nicht die Tatsache, dass es weiterhin Länder mit schwachen und aktiv geschwächten Staaten gibt.

Ich plädiere bei der Analyse der komplexen Beziehung der Zivilgesellschaft mit dem Staat, dafür (neben vielen anderen Aspekten) einen weiten Staatsbegriff zu verwenden, der Zivilgesellschaft nicht per se als kritisch und oppositionell zum Staat sieht und der die (semi-)peripheren Staaten als internationalisierte versteht. Aus der von mir skizzierten Perspektive, so die These, können dominante wie marginale Verständnisse von Entwicklung wie auch reale Entwicklungsdynamiken und -hindernisse besser untersucht und verstanden werden. Der Fokus liegt auf Staat und Zivilgesellschaft, wobei deutlich werden wird, dass damit sozio-ökonomische Verhältnisse berücksichtigt werden. Die Argumentation entwickelt sich entlang der Annahme, dass es sich bei „Entwicklung“ um einen umkämpften politischen Prozess handelt, in dem gesellschaftliche Interessen, ökonomische, politische wie kulturelle Macht, Diskurse und Selbstverständlichkeiten, internationale Abhängigkeiten und die Bedeutung unterschiedlicher räumlicher Ebenen immer wieder neu ausgehandelt werden (vgl. etwa Köbler 1998; Hauck 2004; feministische Kritik an Entwicklungstheorien bei Zdunnek 2004).

Im Anschluss an Adrian Leftwichs institutionalistische Perspektive schlage ich drei Erweiterungen vor: Zum einen in Richtung Analyse und Verständnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure, ihrer Interessen, Wertvorstellungen und Identitäten und zweitens die Berücksichtigung sozio-ökonomischer und kultureller Praxen, gesellschaftlicher Orientierungen oder Diskurse, die mehr oder weniger „selbstverständlich“ sind (insbesondere der Entwicklungsdiskurs selbst, aber auch lokale Praxen und Diskurse). Beides bündle ich analytisch mit einem Staats- und Hegemoniebegriff im Anschluss an Antonio Gramsci, da damit Governance- und Entwicklungsaspekte mit solchen sozio-ökonomischer Abhängigkeiten und sozialer Herrschaft verknüpft werden. Drittens sollte m. E. der „methodologische Nationalismus“ auch in der Entwicklungsforschung überwunden werden, demzufolge Nationalstaaten die zentrale Ebene der Gesellschaft und des Politischen sind. Denn auch die peripheren Staaten – wie auch die Zivilgesellschaften – sind internationalisiert. Hier betrete ich relatives Neuland und beziehe mich auf eigene Arbeiten und auf erste Überlegungen der Arbeitsgruppe „periphere Staatlichkeit“ innerhalb der Assoziation für kritische Gesellschaftsforschung (vgl. JEP 2008).

Hegemonie, Staat, Zivilgesellschaft

Der Begriff der Zivilgesellschaft erreichte insbesondere in den 1990er-Jahren hohe Popularität. Mit den Veränderungen in Osteuropa in den 1980er-Jahren (Keane 1988), aber auch in Zusammenhang mit den Demokratisierungsbewegungen in Afrika und Lateinamerika zur gleichen Zeit, gewann er als wissenschaftlicher wie politischer Begriff an Bedeutung. Von der Zivilgesellschaft aus, so schien es, sind grundlegende gesellschaftliche Veränderungsbedürfnisse und -prozesse artikulierbar und initierbar. Und in der Tat kamen die staats-sozialistischen und andernorts autoritären Regime auch deshalb ins Wanken, weil Selbstorganisation, unabhängige Interessenartikulation und Politisierung in nicht vom Staat kontrollierten Bereichen geschaffen wurde.³ In autoritären Regimen, die gerade dadurch ausgezeichnet sind, dass öffentliche Räume von einem autoritären Staat rigide kontrolliert werden und Selbstorganisation verhindert wird, haben solche unabhängigen Aktivitäten in bestimmten historischen Konstellationen offenbar „systemsprengenden“ Charakter. Sie unterlaufen die verkrusteten Staats- und Parteiapparate, die den Kampf um unabhängige politische Räume nicht zulassen können, weil genau in diesen Räumen die Verkrustungen deutlich werden. Ich skizziere im Folgenden verschiedene Verständnisse des Zivilgesellschaftsbegriffs, um meine eigene Perspektive auf Zivilgesellschaft, Staat und Entwicklung zu verdeutlichen.

Zivilgesellschaft als normativ überladener Begriff

Der Zivilgesellschaftsbegriff (synonym wird auch von „Bürgergesellschaft“ gesprochen) wird auch für „nordwestliche“, d. h. liberaldemokratische Verhältnisse verwendet, unter denen Selbstorganisation, unabhängige Interessenartikulation, Kritik am Staat etc. möglich, ja sogar konstitutiv sind. Unter Zivilgesellschaft wird auch hier ein gesellschaftlicher Bereich verstanden, der weder Staat noch Ökonomie ist. Damit verdichtet sich im Zivilgesellschaftsbegriff eine Kritik am paternalistischen und technokratischen Staat.

Mit Zivilgesellschaft werden in der politischen Alltagssprache und in vielen Theorien institutionell nicht-staatliche und nicht-privatkapitalistische Zusammenschlüsse zu einem eigenständigen Handlungssystem gemeint,

³ Politische Vereinigungen benutzten übrigens schon Ende des 19. Jahrhunderts den Begriff in der strategischen Absicht, eine übergroße „despotische“ Staatsmacht zu beschränken (Keane 1988, 22).

sie sind „in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankert“ (Habermas 1992, 443). Der Charakter des Nicht-Zwanges, also der Freiwilligkeit, ist dabei genauso wichtig wie die Möglichkeit öffentlicher Meinungs- und Willensbildung. Allerdings übersieht dieses Verständnis, dass zentrale gesellschaftliche Bereiche, das heißt die Kerne gesellschaftlicher Transformationsprozesse (wissenschaftlich-technischer, ökonomischer, aber auch politischer Art), gerade *nicht* mehr zur öffentlichen Verhandlung stehen (Becker et al. 1991). In vielen liberaldemokratisch orientierten Beiträgen zur Zivilgesellschaftsdebatte findet zudem feministische Kritik an der patriarchal strukturierten Zivilgesellschaft und der Art und Weise der Trennung von „öffentlich“ und „privat“ – letzteres nicht im Sinne privatkapitalistischer Produktion, sondern vor allem der Familie – keine Berücksichtigung (vgl. klassisch dazu Pateman 1988). Auch die Vorstellung vom demokratisierenden Potential der Zivilgesellschaft, zusätzlich aufgeladen mit der Konnotation „zivilisierend“, bricht sich an den Realitäten der aktuellen Veränderungen.

Zivilgesellschaft als Teil des integralen Staates

Eine realitätsnähere Verwendung des Begriffs der Zivilgesellschaft gelingt, wenn er von seinem politisch-normativen Überhang als öffentliche Sphäre der guten und altruistischen Anliegen und Akteure befreit wird und als durchzogen von Machtverhältnissen verstanden wird. Ein Ausdruck von Auseinandersetzungen, nämlich jene um die „öffentliche (oder veröffentlichte) Meinung“, ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass die beherrschten Kräfte wenig Einfluss auf ihre Ausbildung haben. Das zeigt sich in der aktuellen Krise besonders deutlich, in der alternative Krisendeutungen kaum Gehör finden.

Um Staat und Zivilgesellschaft zu verstehen, kann in der Entwicklungsforschung insbesondere an die Theorietradition Antonio Gramscis angeschlossen werden, der Staat und Zivilgesellschaft nicht als mehr oder weniger stark getrennte Sphären, sondern als relative Einheit verstand. Zivilgesellschaft ist bei Gramsci eine staats- und gesellschaftstheoretische Kategorie, denn er wollte begreifen, wie politische und soziale Herrschaft organisiert sind (GH 4, 816). Dafür führte der italienische Theoretiker den Begriff der Hegemonie ein. Diese wird verstanden als Fähigkeit der herrschenden Klassen (und anderer sozialer Kräfte), ihre Interessen dahingehend durchzusetzen, dass sie von den subalternen Klassen und Akteuren als Allgemeininteresse angesehen werden und dass es weitgehend

geteilte gesellschaftliche Vorstellungen über die Verhältnisse und ihre Entwicklung gibt. Insofern ist Hegemonie ein „aktiver Konsens der Regierten“ (GH 1, 101f.), kann aber auch als „passiver Konsens“ mangels Alternativen oder Durchsetzungskraft erduldet werden. Man denkt unweigerlich an die Idee der Entwicklung, die als Denkformen und Praxen herrschaftlich sind und bestimmte soziale Gruppen privilegieren; gleichzeitig hat sich „Entwicklung“ – trotz aller Kritik und manchmal justiert als „nachhaltige Entwicklung“ – als attraktive Orientierung über die gesamte Gesellschaft ausgebreitet. Gramsci sprach von einem „national populären Programm“ als Teil von Hegemonie. Der Begriff der Hegemonie betont daher Konsens- und Kompromisselemente (auch materielle) zwischen relevanten Gruppen, ohne die Dimensionen von Zwang und offener Gewalt auszublenden.

Während nun in der Zivilgesellschaft unterschiedliche Kräfte um die Stärkung oder sogar hegemoniale Durchsetzung ihrer Interessen, Normen und Identitäten ringen – hegemonial ist in den meisten Gesellschaften etwa eine spezifische Form der Männlichkeit oder des als überlegen erachteten Weiß-Seins –, werden spezifische, zivilgesellschaftlich ausgefochtene bzw. ausgehandelte Verhältnisse durch den Staat im engeren Sinne institutionell abgesichert: durch Gesetze, finanzielle Mittel, Anerkennung (etwa von Gewerkschaften). Die *società civile* nannte Gramsci einen privat organisierten Hegemonieapparat, der eben neben dem Regierungsapparat wichtig ist.

Konsens ist weder eine passive Angelegenheit noch harmonischer Interessenausgleich. Der Begriff ist vielmehr vor dem Hintergrund sozialer Auseinandersetzungen und sich im politischen Prozess artikulierender (und teilweise erst bildender) Interessen, Normen und Identitäten zu verstehen. Die relative Stilllegung oder Institutionalisierung von Kämpfen erfolgt über soziale (asymmetrische) Kompromisse, in denen sich die relevanten und artikulierten Interessen berücksichtigt sehen. Der Staat ist ein wesentliches Moment der Formierung und Stabilisierung von Kompromissen.

Gramsci bemerkt, dass Regierung zwar mit Konsens zu tun hat, „aber mit dem *organisierten Konsens*, nicht mit einem allgemeinen und vagen, wie er sich zum Zeitpunkt der Wahlen äußert: der Staat hat und verlangt den Konsens, aber er ‚erzieht‘ auch zu diesem Konsens mittels der politischen und gewerkschaftlichen Vereinigungen, die jedoch private, der Privatinitiative der führenden

Klasse überlassene Organismen sind“ (GH 1, 117f., Hvh. ub). Staat und Zivilgesellschaft stehen im Prozess der Hegemonie also in einem wechselseitigen Verhältnis. Der Staat ist mehr oder weniger massiv daran beteiligt, dass und wie Zivilgesellschaft organisiert ist. Er kann sie aber nie – oder nur unter diktatorischen Bedingungen – vollständig kontrollieren.

Wie kann nun der Staat begriffen werden? Ich möchte zunächst einen allgemeinen Staatsbegriff einführen, der die konkrete Analyse anleiten kann, ohne die Mannigfaltigkeit der Verhältnisse und die konkreten Ausformungen peripherer bzw. postkolonialer Staatlichkeit zu übergehen.

Bestimmte Dimensionen des Staates dürften über einen breiten Konsens in der Staatsforschung verfügen. Es handelt sich beim Staat um einen institutionalisierten und mehr oder weniger zentralisierten Apparat, der eine mehr oder weniger funktionierende Bürokratie ausbildet, mit legalen Mitteln den Ordnungsrahmen einer Gesellschaft schafft und ihn mehr oder weniger erfolgreich mit physischen Gewaltmitteln durchsetzt. Der Staat verfügt über finanzielle Mittel, um bestimmte Projekte wie Infrastrukturausbau oder Umverteilung zu fördern, er gewährt formale wie diskursive Anerkennung (etwa von Nicht-Regierungsorganisationen – NGOs). Der Staat ist ein Steuerstaat, teilweise auch ein Zollstaat, dessen Ressourcen aus einer gedeihlichen Ökonomie stammen. Gerät diese in die Krise, gibt es auch Probleme mit den Staatsfinanzen. Insofern ist jeder Staat in gewisser Weise ein Entwicklungsstaat, denn er ist mit der sozio-ökonomischen Entwicklung „seiner“ Volkswirtschaft aufs Engste verbunden.

Über dieses Verständnis hinaus sollten aus einer kritisch-staatstheoretischen Perspektive einige zusätzliche Dimensionen berücksichtigt werden: Unterschätzt wird in vielen Staatsanalysen jedoch, dass und auf welche Weise zivilgesellschaftliche Akteure wie Unternehmen und ihre Verbände, Gewerkschaften, NGOs und soziale Bewegungen, Wissenschaft und Medien auf den Staat Einfluss nehmen und welche Rolle der Staat dabei einnimmt, sodass diese Akteure auf eine bestimmte Art und Weise agieren können (z. B. Banken- oder Mediengesetze, das Verbandsklagerecht, Steuererleichterungen für bestimmte Branchen oder Stiftungen). Unberücksichtigt bleibt häufig, dass in die institutionelle und Wissensstruktur des Staates bestimmte Interessen und Weltansichten eher eingeschrieben sind als andere – etwa ein bestimmtes

Entwicklungsverständnis, das dem Personal in den staatlichen Organisationen plausibel ist; oder die stärkere Aufmerksamkeit gegenüber bestimmten (Wirtschafts-) Interessen als anderen (wie Umwelt). Nicos Poulantzas (2002, 159) begriff den kapitalistischen Staat entsprechend als „spezifische und materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen Klassen und Klassenfraktionen“. Mit der Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse ist nicht gemeint, dass der Staat nur deren Ausdruck ist, sondern dass er diese wiederum stabilisiert und durch seine bestehende Materialität hindurch verändert.

Unterschätzt wird auch die Rolle des Staates in der Ökonomie. Dies nimmt die kritische Staatstheorie in den Blick. Sie geht davon aus, dass Gesellschaften grundlegend widersprüchlich und krisenhaft sind und nicht existieren können, wenn ausschließlich der ökonomische Verwertungsprozess bzw. die „Marktgeseetze“ wirken. Es besteht immer eine Einbettung in kulturelle Strukturen und Prozesse, aber eben auch in politisch-institutionelle, deren Kern der Staat bildet. Der Staat im Sinne eines eigenständigen Apparates ist zunächst die Trennung der „Politik“ – und der Staat gilt aus dominanter Perspektive als institutionelles Zentrum von Politik – vom Ökonomischen wie auch von der Gesellschaft. Die Gründe für diese Trennung sind vielfältig. Ein zentrales Argument lautet, dass kapitalistische Herrschaft und Dynamik besser organisierbar und legitimer sind, wenn nicht permanent offene Gewalt ausgeübt wird (etwa um den Mehrwert anzueignen), sondern der „stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse“ dominiert. Das heißt, Menschen müssen nicht offen dazu gezwungen werden, für andere zu arbeiten, sondern der Zwang zu leben lässt ihnen meist keine andere Wahl als die Lohnarbeit (neben Kleingewerbe). Der Staat sichert auch allgemeine Bedingungen, damit die Gesellschaft sich reproduzieren kann, wie etwa das Geld oder die Regeln des Zusammenlebens. Ein anderer Grund für die Trennung von Staat und Ökonomie liegt darin, dass die Bourgeoisie bzw. die ökonomischen Eliten in Konkurrenz zu anderen Eliten und gegenüber den Lohnabhängigen stehen. Daher wird ihre ökonomische Herrschaft besser abgesichert, wenn politische Herrschaft anderweitig – nämlich im und über den Staat – organisiert wird. Damit sind wir bei einer wichtigen Präzisierung: Genau dies ist in neo-patrimonialen Gesellschaften nicht der Fall, dort fallen ökonomische und politische Herrschaft oft zusammen.

Gesellschaften in den Ländern des globalen Südens zeigen erhebliche Differenzen. Als Gemeinsamkeit weisen

sie auf, dass es im Moment der politischen Unabhängigkeit relativ kleine kapitalistische Märkte gab, eine schwache und auf den Weltmarkt ausgerichtete Infrastruktur und wenig akkumuliertes Kapital. Es bestand und besteht eine größere Außenabhängigkeit durch eine subalterne Einbindung in den Weltmarkt, in der Regel eine Kontrolle der ökonomischen Schlüsselsektoren durch Auslandskapital (insbesondere im Rohstoffbereich) und die Notwendigkeit zum Devisenimport über Leistungsbilanzüberschüsse oder Kredite für langfristige Investitionen. Auch in diesen Ländern ist die Finanzierung des Staates, die neben Steuern aus Zöllen und Konzessionen besteht, auf ökonomisches Wachstum angewiesen. Diese Strukturmerkmale haben auch Auswirkungen auf die Sozialstruktur, da externe Kräfte und ausländisches Kapital entweder direkt oder über interne Kräfte ihre Interessen verfolgen und Macht ausüben. Die Gesellschaften weisen eine mehr oder wenig starke strukturelle Heterogenität – in Form der Artikulation von vorkapitalistischen und kapitalistischen Elementen, durch eine große städtische Armutsbevölkerung – auf (vgl. die klassische Studie von Evers 1977 sowie mit wichtigen Präzisierungen Becker 2008). Man könnte noch hinzufügen, dass periphere Gesellschaften bei raschen ökonomischen Veränderungen tendenziell eher verletzlich sind als die nordwestlichen Gesellschaften. Allerdings zeigt die aktuelle Krise, dass sich hier etwas zu verändern scheint, d. h. Schwellenländer wie China oder Brasilien sich dieser Verletzbarkeit bewusst sind und Schutzmechanismen dagegen errichten. Die staatlichen Bürokratien waren und sind Teil überlappender Rechtssysteme und von neo-patrimonialen, sultanistischen, klientelistischen oder caudillistischen Netzwerken. Insbesondere in sehr schwachen Staaten entstanden mitunter Schattenstaaten, um politische und sozio-ökonomische Herrschaft zu organisieren (Leftwich 2005).

Es war aus dieser Perspektive also ein Mythos der 1980er-Jahre, dass der Staat verschwindet bzw. verschwinden sollte. Der Staat und die Gesellschaft wurden aber umgebaut – hin zu „nationalen Wettbewerbsstaaten“ (Hirsch 1995), Kräfteverhältnisse verschoben hin zu weltmarktorientierten Unternehmen und VermögensbesitzerInnen, weg von den Gewerkschaften und BezieherInnen von Lohneinkommen.

Der Staat hat eine weitere Funktion, die in spezifischen Gesellschaften sehr unterschiedlich erfüllt wird. Er stellt ein institutionelles Terrain dar, auf dem unterschiedliche Akteure ihre Konflikte um Lohneinkommen, Steuerabgaben, die Formen der Ressourcennutzung, Familienrecht, die Anerkennung von Identitäten und von Normen wie Menschenrecht u. v. m. austragen und mittels staatlicher Politiken abgesichert werden. Der Staat ist nicht das einzige Terrain von Auseinandersetzungen, Konfliktformulierung und -bearbeitung sowie von Kompromissbildung, aber ein sehr bedeutendes.

Für die Entwicklungsforschung wichtig ist schließlich die Tatsache, dass der Staat aus verschiedenen politischen, ökonomischen und ideologischen *Staatsapparaten* im engeren Sinne (Regierungen und Verwaltungen, Parlamenten, Justiz, Polizei und Armee, Schule etc.) besteht. In den Entwicklungsapparaten der nordwestlichen Länder – etwa der entsprechenden Sektion im Außenministerium – verdichten sich andere Interessen und politische Orientierungen als im Landwirtschafts- oder Finanzministerium. In Ländern des globalen Südens agieren Wirtschafts- oder Handelsministerium meist anders als das Sozial- und Arbeitsministerium. Die verschiedenen Apparate stehen in einem asymmetrischen, mitunter spannungsgeladenen Verhältnis. Dennoch können sich dominante Projekte herausbilden, die in allen Apparaten – wenngleich auch unterschiedlich stark – wirken. Die Politiken von industrieller Entwicklung, Wohlfahrts- bzw. Entwicklungsstaat und politisch reguliertem Weltmarkt der 1950er- und 1960er-Jahre waren ein solches Projekt, die Neoliberalisierung der 1980er- und 1990er-Jahre ein anderes und derzeit wird in der Krise heftig um „postneoliberale“ Strategien und Projekte gerungen (Brand/Sekler 2009).

Im Anschluss an Bob Jessop (2001) können die staatlichen Apparate – so übrigens auch zivilgesellschaftliche Institutionen wie die Medien – als „strategisch-selektiv“ begriffen werden. Sie sind für bestimmte Anliegen und deren Strategien eher zugänglich als für andere. Das betrifft nicht nur ökonomische Interessen im engeren Sinne, sondern eine Vielzahl anderer gesellschaftlicher Interessen, Normen und Identitäten.

Internationalisierter Staat und Zivilgesellschaft: Weitere Forschungsfragen

Eine interessante Forschungslinie zu Staat, Zivilgesellschaft und Entwicklung besteht aus der skizzierten Perspektive darin, die konkreten Modi von Hegemonie zu untersuchen (einige Vorschläge zur Operationalisierung des Hegemoniebegriffs in Scherrer 2007; Brand/Sekler 2009). Joachim Becker (2008, 19-26) weist darauf hin, dass ein Merkmal peripherer Gesellschaften darin besteht, dass es schwache Zivilgesellschaften gebe und die herrschenden Klassen und Staaten nur begrenzt hegemoniefähig seien, da sie weniger Spielraum für materielle Konzessionen hätten.

Demgegenüber plädiere ich für einen breiteren Hegemoniebegriff. Auf einer allgemeinen Ebene kann gefragt werden, inwieweit eine bestimmte Entwicklungsweise – etwa jener am Weltmarkt orientierten, auf dem Verkauf von Rohstoffen und Agrargütern basierenden, mit gewissen Verteilungspolitiken einhergehenden – hegemonial ist, also von den relevanten gesellschaftlichen Gruppen aktiv oder zumindest passiv akzeptiert und praktiziert wird (vgl. Alnasseri et al. 2001). Hegemonie in diesem Sinne ist weniger ein Herrschaftsmodus dominanter Klassen oder der Eliten, sondern eine komplexe Struktur, die bis in die Alltagspraxen und Subjektivitäten der Menschen hineinwirkt bzw. durch diese reproduziert wird. Entsprechend muss die Erforschung der vielfältigen alltäglichen Praxen von Individuen und Gruppen genauer in den Blick genommen werden, die ein Produktions- und Konsummodell, staatliche Politik, aber auch gesellschaftliche Anerkennungsverhältnisse und anderes stützen – oder eben nicht.

Der Staat ist demnach ein wichtiger institutioneller Knotenpunkt von Politik und Herrschaft, aber kein privilegierter. Eine politische Dimension von Hegemonie besteht darin, ob die gesellschaftlichen Formen der Konfliktaustragung – über den Staat und mittels Parteien, unter mehr oder weniger starker Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, über eine bestimmte Medien- und Öffentlichkeitsstruktur etc. – allgemein akzeptiert sind.

Es geht dann weniger darum, *ob* es hegemoniale Verhältnisse gibt – und als Gegensatz dazu in Situationen von „Nicht-Hegemonie“ autoritäre Formen sozialer und politischer Herrschaft –, sondern *wie* konkret und (in-)stabil in unterschiedlichen Bereichen Herrschaft

organisiert wird und welchen Stellenwert dabei aktive bzw. passive Zustimmung haben. Insofern kann in Krisenzeiten zwar von einer nicht-hegemonialen Entwicklungsweise gesprochen werden und dementsprechend von Problemen, ökonomische und politische Herrschaft auszuüben. Hegemonie in seinen vielen anderen Dimensionen ist jedoch per se nicht abwesend.

Einen wichtigen Stellenwert in einer hegemonietheoretisch angeleiteten Entwicklungsforschung haben die internationalen Verhältnisse bzw. hat die Bedeutung unterschiedlicher räumlicher Maßstabsebenen (*scales*) und ihr Verhältnis zueinander (vgl. Wissen et al. 2008). Mit dem *Scale*-Begriff und jenem der „Internationalisierung des Staates“ (Brand 2007) kann eine Dichotomie von „national – international“ überwunden werden, die in den Debatten verschiedener Varianten von Modernisierungs- und Dependenztheorie immer wieder geführt wurden und werden. Politik bleibt – mit Ausnahme der Europäischen Union in einigen Feldern und den sachten Versuchen regionaler Integration anderswo – der Form nach national, doch Staat und Zivilgesellschaft sind in ihren Prozessen und den sich darin verdichtenden Interessen und Orientierungen internationalisiert. Unternehmensverbände in einem Land des globalen Südens vertreten nicht per se „nationale“ Entwicklungsinteressen, sondern mitunter auch und gerade jene internationaler Wirtschaftsakteure; Medien als wichtiger Teil der Herstellung von Konsensen in der Zivilgesellschaft sind etwa über Presseagenturen internationalisiert oder aber die Menschen in den Ländern greifen ohnehin auf internationale Berichterstattung zurück; die Produktions- und Lebensweise postkolonialer Länder wird ganz entscheidend vom Weltmarkt und der Weltpolitik bestimmt ... Die Liste ließe sich fortsetzen.

Jüngere Arbeiten zu „peripherer Staatlichkeit“ (vgl. Atac et al. 2008 sowie Becker 2008, 16; Heigl 2007) schließen an die Begriffe der „Interiorisierung“ von Nicos Poulantzas (2001, 24) bzw. der „Internalisierung externer Interessen“ von Fernando Cardoso und Enzo Faletto (1976, 218) an, um zu verdeutlichen, dass die abhängige Entwicklung nicht von außen induziert ist, sondern sich in den politischen, ökonomischen und kulturellen Kräften, Institutionen und Orientierungen der Gesellschaften selbst reproduziert. Damit können wir ein besseres Verständnis von den konkreten Formen abhängiger Entwicklung bekommen, ohne die Gegenüberstellung von (modernisierungstheoretischer) „innen-induzierter“ versus (dependenztheoretischer) „außen-induzierter“

Entwicklungshemmnisse zu verlängern – die auch Leftwich betreibt (2005, 587f.; Dollar/Svensson 2000 und IMF 2003 zitierend)⁴ – oder bloß festzustellen, dass irgendwie alles mit allem zusammenhänge.

Aus den Forschungen zu Staat und Zivilgesellschaft heraus ergeben sich auch politisch-praktische Fragen, insbesondere jene nach der Steuerungsfähigkeit gesellschaftlicher (Entwicklungs-)Prozesse und nach dem Einschlagen gewünschter Entwicklungswege. Steuerung oder *Governance* können nicht isoliert von gesellschaftlichen Kräften, Interessen und hegemonialen Orientierungen gesehen werden. Dies zeigt sich beispielsweise an den progressiven Regierungen in Lateinamerika, die teilweise erhebliche Probleme haben, die staatlichen Institutionen umzubauen (Thimmel 2009; exemplarisch für Brasilien Schmalz 2008). In Zeiten der multiplen Krise werden *Governance*- und Entwicklungsfragen komplexer. So ist offensichtlich, dass in der Bearbeitung der Energiekrise die Nahrungsmittelproduktion – durch den massiven Anbau von Agrartreibstoffen – negativ betroffen sein wird. Die erfolgreichen Entwicklungs- und Wachstumsmodelle in Ländern wie China oder Brasilien wiederum basieren auf einer enormen Intensivierung der Naturausbeutung.

Damit sind wir wieder bei Hegemoniefragen, die jene nach Staat und Zivilgesellschaft miteinander verknüpfen. Offenbar, und allen Diskussionen um nachhaltige Entwicklung und sinnvollen Einzelprojekten zum Trotz, bedeutet „Entwicklung“ eine zivilgesellschaftlich breit akzeptierte westliche, fossilistisch-kapitalistische Produktions- und Lebensweise. Der Staat und das internationale politische System sichern diese dominante Form von Entwicklung weitgehend ab. Lediglich an den Rändern entstehen alternative Sichtweisen und Praxen, die aber zunehmen werden – und in einigen lateinamerikanischen Ländern bereits erhebliche gesellschaftliche Relevanz haben – umso mehr als die bestehenden Entwicklungsweisen Probleme und eine multiple Krise erzeugen.

4 “Failures in program implementation are associated with a small number of observable political indicators in borrowing countries, including the strength of special interests in parliament; lack of political cohesion in the government; ethnic fragmentation in broader society; and the combination of political instability and an inefficient bureaucracy” (IMF 2003, 39; zitiert nach Leftwich 2005, 588).

Literatur

- Alnasser, Sabah/Ulrich Brand/Thomas Sablowski/Jens Winter (2001). Raum, Regulation und die Periodisierung des Kapitalismus, in: *Das Argument* 239, 23-42.
- Atac, Ilker/Katharina Lenner/Wolfram Schaffar (2008). Kritische Staatsanalyse(n) des globalen Südens, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 24(2), 4-9.
- Bayer, Kurt (2009). „Neoliberalism“ and development policy – Dogma or progress, in: Brand, Ulrich/Nicola Sekler (Hg.). *Postneoliberalism. A beginning debate. Development Dialogue* 51, Uppsala, 89-100.
- Becker, Egon/Thomas Jahn/Peter Wehling (1991). 'Civil Society' und die Krise gesellschaftlicher Naturverhältnisse, in: *Prokla*, 21(84), 482-492.
- Becker, Joachim (2008). Der kapitalistische Staat in der Peripherie: polit-ökonomische Perspektiven, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 24(2), 10-32.
- Brand, Ulrich (2007). Die Internationalisierung des Staates als Rekonstitution von Hegemonie. Zur staatstheoretischen Erweiterung Gramscis, in: Buckel, Sonja/Andreas Lescano (Hg.). *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*, Baden-Baden, 161-180.
- Brand, Ulrich/Nicola Sekler (2009). *Postneoliberalism. A beginning debate. Development Dialogue* 51, Uppsala.
- Cardoso, Fernando Henrique/Enzo Faletto (1976). *Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt/M.
- Dollar, David/Jakob Svensson (2000). What explains the success or failure of structural adjustment programmes? In: *The Economic Journal*, 110(466), 894-917.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton.
- Evers, Tilman (1977). *Bürgerliche Herrschaft in der Dritten Welt. Zur Theorie des Staates in ökonomisch unterentwickelten Gesellschaftsformationen*, Frankfurt/M.
- GH – Gramsci, Antonio (1991ff.). *Gefängnishefte*. Herausgegeben von Wolfgang Fritz Haug und Klaus Bochmann, Hamburg.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M.
- Hauck, Gerhard (2004). Die Geschichte der Entwicklungstheorie, in: Gerlach, Olaf et al. (Hg.): *Peripherie und globalisierter Kapitalismus*, Frankfurt/M., 12-50.
- Heigl, Miriam (2007). Anfang vom Ende? Zum Zustand des neoliberalen Projekts in Lateinamerika, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 23(1), 125-146.
- Hirsch, Joachim (1995). *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin.
- IMF – Anna Ivanova/Wolfgang Mayer/Alex Mourmouras/George Anayiotos (2003). What determines the Implementation of IMF-Supported Programs? IMF Working Paper 03/8, Washington D.C.
- Journal für Entwicklungspolitik* (2008). *Schwerpunktheft "Peripherie Staatlichkeit. Kritische Staatstheorie des globalen Südens"*, 24(2).
- Jessop, Bob (2001). Nach dem Fordismus. Das Zusammenspiel von Struktur und Strategie, in: *Das Argument*, 43(1), 9-22.
- Keane, John (Hg.) (1988). *Civil Society and the State*, London.
- Kenny, Charles/David Williams (2000). What Do We Know About Economic Growth? Or, Why Don't We Know Very Much, in: *World Development*, 29(1), 1-22.
- Köbller, Reinhart (1998). *Entwicklung*, Münster.
- Leftwich, Adrian (2005). Politics in command: Development studies and the rediscovery of social science, in: *New Political Economy*, 10(4), 573-607.
- Pateman, Carole (1988). *The Fraternal Social Contract*, in: Keane, John, (Hg.). 101-127.
- Poulantzas, Nicos (2001). Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat (erstmalig 1973), in: Hirsch, Joachim/Bob Jessop/Nicos Poulantzas (Hg.). *Die Zukunft des Staates*, Hamburg, 19-69.
- Poulantzas, Nicos (2002). *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*, Hamburg. (Erstausgabe 1978.)
- Purkarthofer, Petra (2009). Rassismus, Maskulinität und Eurozentrismus als materielle Praxen postkolonialer Hegemonie, in: Hartmann, Eva/Caren Kunze/Ulrich Brand (Hg.). *Globalisierung, Macht und Ökonomie. Perspektiven einer kritischen Internationalen Politischen Ökonomie*, Münster.
- Schmalz, Stefan (2008). *Brasilien in der Weltwirtschaft. Die Regierung Lula und die neue Süd-Süd-Kooperation*, Münster.
- Scherrer, Christoph (2007). Hegemonie: empirisch fassbar? In: Merckens, Andreas/Victor Rego Diaz (Hg.). *Mit Gramsci arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis*, Hamburg, 71-84.
- Sekler, Nicola (2010). Eine „widerständige“ Aneignung Gramscis, in: Becksteiner, Mario/Benjamin Opratko/Oliver Prausmüller (Hg.). *Neo*.
- Tausch, Arno (2006). From the "Washington" towards a "Vienna Consensus"? A quantitative analysis on globalization, development and global governance. *Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) [www.caei.com.ar]*.
- Thimmel, Stefan (2009). *Die Zukunft von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika vor dem Hintergrund der neuen linken Regierungen. Studie zur Diskussionsgrundlage für die Vorbereitung der Vollversammlung des Fachverbundes Good Governance in Lateinamerika*, Eschborn.
- Wissen, Markus/Bernd Röttger/Susanne Heeg (Hg.) (2008). *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik*, Münster.
- World Bank (1997). *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Oxford.
- World Bank (2002). *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, Oxford.
- Zdunnek, Gabriele (2004). Ausschluss aus der Moderne, Drittweltisierung und Nachhaltigkeit. Zur feministischen Kritik der Entwicklungstheorie, in: Gerlach, Olaf et al. (Hg.). *Peripherie und globalisierter Kapitalismus*, Frankfurt/M., 91-111.
- Ziai, Aram (2006). Post-Development: Ideologiekritik in der Entwicklungstheorie, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 47(2), 193-218.

FINANZIELLE GESAMTLEISTUNGEN ÖSTERREICHS AN ENTWICKLUNGSLÄNDER UND MULTILATERALE STELLEN

Michael Obrovsky

„Die österreichische Bundesregierung ist bestrebt, das 0,51 %-Ziel 2010 zu erreichen. Die Erreichung dieses Ziels erscheint jedoch vor dem Hintergrund der beschränkten budgetären Möglichkeiten schwierig. Zudem gehen ab 2009 die Entschuldungen drastisch zurück, was beachtliche zusätzliche Budgeterfordernisse bedeutet. Vor diesem Hintergrund werden – im Rahmen der Budgeterfordernisse insgesamt – entsprechende finanzielle Anstrengungen zur Erreichung dieses Zieles zu unternehmen sein. Dies gilt auch für den weiteren Pfad zur Erreichung des Millenniums-Zieles 0,7 % im Jahr 2015.“

Regierungsprogramm 2008-2013¹

Die Statistik über die konkreten Leistungen aller Geberländer an Entwicklungsländer wird vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD gemeinsam mit den Mitgliedsländern erstellt. Das DAC erhebt jährlich gemeinsam mit seinen Mitgliedern Daten für die „International Development Statistics“², um die Basis für eine umfassende Analyse der gesamten Finanzflüsse der DAC-Mitgliedsländer an Entwicklungsländer und für entwicklungspolitische Planungen und Entscheidungen der internationalen Gebergemeinschaft bereitstellen zu können. Über die Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit anderer Geberländer, etwa Nicht-Mitglieder beim DAC (Polen, Tschechien, Ungarn usw.) oder der *emerging donors* wie China, Indien, Brasilien, Venezuela sowie Saudi Arabien veröffentlicht das DAC Daten oder Schätzungen, die aber aufgrund der fehlenden Kompatibilität nicht in der DAC-Statistik enthalten sind. Angesichts der rasch zunehmenden Leistungen der *emerging donors* einerseits sowie der qualitativen Ausrichtung der New Aid Architecture im Rahmen der Aid Effectiveness Diskussion andererseits wurde in den letzten Jahren auch Kritik an der Aussagekraft der DAC-Statistik laut. Ein wesentlicher Kritikpunkt besteht auch darin, dass vorwiegend eine Messung der Auszahlungen in den Geberländern erfolgt, ohne dass die tatsächlich den Partnerländern zur Verfügung stehenden Finanzmittel erfasst werden. Ein weiterer Kritikpunkt betrifft vor allem den Umstand, dass die Melderichtlinien, die

Definitionen und die Kategorisierungen der Finanzflüsse ausschließlich von den Geberländern gemacht werden, diese daher den Geberinteressen folgen und damit nicht vorrangig Entwicklungszielsetzungen in den Partnerländern verfolgt werden. Eine Änderung der Modalitäten der Hilfeleistungen und damit eine bessere Berücksichtigung der neuen Instrumente der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) wurde bereits im Jahr 2008 in der DAC Statistical Working Party in die Wege geleitet und soll dazu beitragen Defizite der DAC-Statistik zu beheben und die Aussagekraft zu steigern. Die konkreten Veränderungen werden aber erst mit der Erhebung der ODA-Leistungen des Jahres 2010 umgesetzt und damit sichtbar werden. Diese Veränderungen sind vor allem im Kontext der Pariser Deklaration erforderlich, wobei die DAC-Statistik keine Aussagen über die Wirkung der ODA-Leistungen zulässt, sie liefert Daten über Auszahlungen oder Zusagen der Geberländer und differenziert diese Daten nach unterschiedlichen Intentionen und nach den Bedingungen der EZA. Konkrete Wirkungsmessungen dieser unterschiedlichen Formen der Hilfe müssen zusätzlich mit anderen Messinstrumenten durchgeführt werden. Das zuvor angesprochene Problem des Deckungsgrades der internationalen EZA wird sich nicht so schnell lösen lassen, da die *emerging donors* wie China und Indien weder Mitglied beim DAC sind noch die gemeinsamen Entwicklungskonzepte des DAC teilen. Der Vorwurf der zu starken Geberorientierung des Konzeptes der DAC-Statistik wird vor allem von den DAC-Mitgliedsländern nicht als Problem verstanden, da die DAC-Statistik als internes Instrument zur Verbesserung der Politik der Geberländer betrachtet wird.

Auch wenn das ODA-Konzept im Rahmen des DAC von den Interessen der verschiedenen Geberländer geprägt wurde, muss aber trotz aller Mängel und aller Kritik darauf hingewiesen werden, dass es derzeit keine verlässlichere und umfassendere Datenquelle über die Finanzflüsse an Entwicklungsländer als die DAC-Statistik gibt. Zahlreiche Versuche – vor allem im Rahmen der EU – EZA-Daten zu erheben, konnten aufgrund methodischer und defi-

1 Siehe: Regierungsprogramm 2008-2013 Gemeinsam für Österreich (2008, 250) <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>

2 Siehe: www.oecd.org/dac/stats/data bzw. www.oecd.org/dac/stats/idsonline

nitorischer Mängel keinen Vorteil gegenüber den DAC-Daten nachweisen. Mit dem „whole of Union approach der EU“³ schlägt die EU ein „ODA plus Konzept“ vor, das zwar bei der Darstellung der Leistungen der EU über das ODA-Konzept hinausgeht aber grundsätzlich das ODA-Konzept nicht in Frage stellt. Aus der Sicht einiger Vertreter der Rezipienten dient die DAC-Statistik zur Aufrechterhaltung des Mythos westlicher Entwicklungshilfe, da sie keinerlei Auskunft darüber gibt, wie viel Geld in Entwicklungsländern ankommt und wie viel wieder an die Geber zurückfließt.⁴

Stimmt man der Überlegung zu, dass mangelhafte Daten und Schätzungen für die Politikplanung und Beurteilung besser sind als keine Daten, dann beinhaltet diese Überlegung einerseits den Appell zur Verbesserung der Datenqualität und andererseits den bewusst sorgsam analytischen Umgang mit den vorhandenen Daten. Um diesen Umgang mit den österreichischen Finanzflüssen zu ermöglichen, sollen im Folgenden die Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer im Detail dargestellt und analysiert werden.

Der bekannteste Teil der DAC-Statistik sind die Leistungen der „Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit“, die – ausgedrückt in Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) – als ODA-Quote (ODA = Official Development Assistance) seit dem Beschluss der UN-Generalversammlung 1970⁵ die Messlatte für den Vergleich der Leistungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) bilden.

Daneben werden aber auch andere Leistungen – private und öffentliche Leistungen, die nicht den Kriterien für die Anrechenbarkeit als öffentliche Entwicklungszusammenarbeit entsprechen – erhoben.

Der hier dargestellte Überblick orientiert sich in vereinfachter Form an den von Österreich und den anderen DAC-Mitgliedsländern jährlich an das DAC gemeldeten Daten, die die Grundlage der statistischen Publikationen wie des Development Co-operation Reports⁶, der Online Statistik⁷ und der Analysen der gesamten Entwick-

lungsfinanzierung des DAC bilden. Die Darstellung der gesamten Finanzflüsse an die Entwicklungsländer ermöglicht eine umfassendere Beurteilung der Aktivitäten eines „Geberlandes“ und erlaubt auch die Analyse der privaten Akteure, die in der internationalen Diskussion über die Entwicklungsfinanzierung seit der UN-Gipfekonferenz 2002 in Monterrey⁸ an Bedeutung gewonnen haben. Spätestens seit der Pariser Deklaration im Jahr 2005⁹ ist deutlich geworden, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit alleine nicht in der Lage sein wird, die Voraussetzungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu schaffen.

Der Überblick relativiert daher den Stellenwert der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA), da einerseits die Größenordnungen und andererseits auch die jährlichen Schwankungen der einzelnen Teilbereiche sichtbar werden. Umgekehrt zeigt sich aber auch die geringe Vorhersehbarkeit bei den Auszahlungen privater Finanzflüsse für Entwicklungsländer sowie die Höhe der Rückflüsse aus Entwicklungsländern an die DAC-Länder.

Das DAC erfasst folgende Gruppen von Finanzflüssen:

1. Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA)
2. Sonstige öffentliche Leistungen (Other Official Flows – OOF)
3. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen
4. Zuschüsse privater Hilfsorganisationen

Die Höhe sowie die Beziehung der einzelnen Teilbereiche zueinander spiegeln somit einerseits politische Bedingungen und andererseits wirtschaftliche Entwicklungen sowohl in den DAC-Mitgliedsländern als auch weltweit – mit der Verzögerung, die zur Erstellung der Statistik erforderlich war – wider.

So sind etwa beispielsweise die in der ODA-Statistik steigenden Leistungen für Afghanistan und den Irak ab dem Jahr 2003 die Folge der Reaktion der USA auf den Terroranschlag auf das World Trade Center am 11.9.2001. Das Ansteigen privater Investitionen in den Ländern des

3 Siehe: Commission of the European Communities; 15.09.2009 COM(2009) 458 final http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM_2009_458_part1_en.pdf

4 Mahubani, Kishore (2008). The myth of Western aid, in: D+C, 35(2)

5 25. Generalversammlung der UN in New York am 24. Oktober 1970 Resolution 2626, <http://www.oefse.at/Downloads/eza/resol2626.pdf>

6 Siehe: http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_34447_42195902_1_1_1_1,00.html

7 Siehe: www.oecd.org/dac/stats/idsonline

8 Siehe: <http://www.un.org/esa/ffd/>

9 Siehe: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

Westbalkans spiegelt nicht nur die Stabilisierung der politischen Bedingungen, sondern auch die wirtschaftliche Aufbruchsstimmung wider. Die Tsunamikatastrophe am 26. Dezember 2004 im Indischen Ozean hat sowohl die Finanzflüsse des Jahres 2005 als auch die des Jahres 2006 beeinflusst, wobei vor allem die humanitäre Hilfe im Rahmen der ODA als auch die privaten Zuschüsse der NGOs (Non-Governmental Organisations – Nichtregierungsorganisationen) angestiegen und ab dem Jahr 2006 wieder gesunken sind. Ernährungskrisen, Naturkatastrophen, territoriale Konflikte, Kämpfe um Bodenschätze und Flüchtlingsbewegungen sowie wirtschaftliche Krisen oder Investitionen in Hoffnungsmärkte sind meist in den Finanzflüssen an Entwicklungsländer ablesbar. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die ab Mitte des Jahres 2008 die internationale Agenda nachhaltig beherrscht ist in der DAC-Statistik noch nicht unmittelbar abzulesen.

Der Blick auf die gesamten Finanzflüsse zeigt darüber hinaus deutlich, dass die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nur ein Instrument unter mehreren ist, mit dem die Beseitigung der Armut vorangetrieben werden muss.

Auf der politischen Ebene bilden einerseits die Ziele des UN-Millennium Development Gipfels¹⁰ und seine schrittweise Umsetzung bis zum Jahr 2015, sowie andererseits aktuelle Themenstellungen wie der Anstieg der Energiepreise oder die Bedrohung durch den Klimawandel und die weltweite Wirtschaftskrise – die durch die Banken- und Finanzkrise in den USA ausgelöst wurde – den Bezugsrahmen für die konkrete Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit. Während zum einen vor allem von den nichtstaatlichen Einrichtungen die Quantität der von den OECD-Geberländern bereitgestellten Finanzmittel für die Entwicklungsländer zur Diskussion gestellt und

die Forderung nach mehr „genuiner“ Entwicklungshilfe erhoben wird (CONCORD 2007, 2008, 2009)¹¹, wird zum anderen von der internationalen Gebergemeinschaft die Qualität der Leistungen sowie die Effizienzsteigerung in den Vordergrund des internationalen Diskurses gerückt¹². Aufgrund der Wirtschaftskrise steht fest, dass die Erreichung der Zielsetzungen der MDGs bis zum Jahr 2015 nicht möglich sein wird, da die Auswirkungen der Krise auf Entwicklungsländer weit stärker sind als in den Industrieländern. Die politische Bereitschaft der Regierungen der westlichen Industrieländer das von der Krise betroffene internationale Bankensystem aufzufangen und finanziell abzusichern hat vor allem gezeigt, dass die Frage der Entwicklungsfinanzierung keine finanzielle, sondern vorwiegend eine politische ist, an der sich die Regierungen der Industrieländer bis jetzt erfolgreich vorbei schwindeln konnten. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer sind in ihrer gesamten Dimension noch nicht abzuschätzen. Massive Einbrüche beim Wirtschaftswachstum, rückläufige Investitionen, geringere Exporterlöse und der Rückgang der Überweisungen (Remittances) von MigrantInnen an ihre Heimatländer werden zu einem Anstieg der in Armut lebenden Menschen führen. Die Vereinten Nationen gehen im MDG-Report 2009¹³ davon aus, dass der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen im Jahr 2009 durch die Krise um 55 – 90 Millionen Menschen steigen wird. Obwohl Entwicklungseinrichtungen davor warnen – gerade während einer Wirtschaftskrise – die Entwicklungsfinanzierung zurückzufahren, zeigt sich anhand der Budgets der Geberländer für 2009 und die Folgejahre, dass Entwicklungsländer kaum mit signifikant steigenden Mitteln aus der öffentlichen EZA rechnen können. Auch in Österreich sind im Budgetvoranschlag für die Jahre 2009 und 2010¹⁴ nicht die erforderlichen budgetären Maßnahmen zur Erreichung der zugesagten öffentlichen ODA-Leistungen verankert worden. Aufgrund der Haus-

10 Siehe auch: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

11 Siehe: CONCORD (2007). Hold the Applause! EU governments risks breaking aid promises: http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/Aid%20watch/1-Hold_the_Applause.FINAL.pdf

CONCORD (2008). No time to waste: European governments behind schedule on aid quality and quantity, <http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocumentsENG/NavigationSecondaire/WorkingGroups/Aidwatch/Aidwatch2008/Light-Full-report.pdf>

CONCORD (2009). Aid Watch report: „Lighten the load“ In a time of crisis, European Aid has never been more important, http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/3_Topics/Topics/Aidwatch/AidWatch-report-2009_light.pdf

12 Siehe: Paris Declaration oder High Level Forum Accra 2008, http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1,00.html

13 Siehe: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2009/MDG_Report_2009_En.pdf

14 Siehe: BMF: Teilheft Bundesvoranschlag 2009, Untergliederung 12, ÄuBeres, S 19

https://www.bmf.gv.at/Budget/budgets/2009/arbeitsbehelf_und_teilhefte/teilhefte_2009/2009_Untergliederung_12.pdf

BMF: Teilheft Bundesvoranschlag 2010, Untergliederung 12, ÄuBeres, S 19

https://www.bmf.gv.at/Budget/budgets/2009/arbeitsbehelf_und_teilhefte/teilhefte_2010/2010_Untergliederung_12.pdf

haltsrechtsreform gibt es ab 2009 einen Bundesfinanzrahmen für die Jahre 2009 bis 2013¹⁵, der die Ausgaben für die kommenden Jahre in einzelnen Rubriken gliedert und die Obergrenze dieser Ausgaben für die einzelnen Bereiche festlegt. Da sich im Bereich Äußeres der gesamte Ausgabenrahmen im Jahr 2013 auf 436,7 Mio € beläuft, nimmt der budgetäre Spielraum für das Budget der Austrian Development Agency (ADA) in den kommenden Jahren sogar noch ab. Die von der ehemaligen Bundesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode 2008

eingesetzte interministerielle „ODA-Pfad Arbeitsgruppe“ der Staatssekretäre Winkler und Matzenetter hat keine signifikanten Ergebnisse gebracht, die im Haushaltsplan der nächsten Jahre ihren Niederschlag finden.

Wie sieht nun der konkrete österreichische Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung im Detail aus? Der Überblick in Tabelle 1 soll die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer beleuchten und die Entwicklungen der letzten Jahre deutlich machen.

Tabelle 1:

Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen 2004-2008 in Mio € und in %

	2004		2005		2006		2007		2008	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
I. Öffentliche EZA (ODA Official Development Assistance)	545	42	1.266	33	1.194	43	1.321	9	1.188	15
A. Bilaterale ODA	284	22	991	25	870	32	967	6	855	11
B. Multilaterale ODA	262	20	275	7	324	12	354	2	333	4
II. Sonstige öffentliche Leistungen (OOF)	-184	-14	250	6	-357	-13	-456	-3	71	1
III. Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen ¹	855	66	2.264	58	1.821	66	13.952	94	6.481	83
IV. Zuschüsse privater Hilfsorganisationen ²	71	6	112	3	95	3	90	1	95	1
Gesamtleistungen	1.287	100	3.892	100	2.753	100	14.907	100	7.835	100
Memo: BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	234.180		242.610		254.614		265.245		277.386	
ODA in % des BNE		0,23		0,52		0,47		0,50		0,43
DAC-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE		0,26		0,33		0,31		0,28		0,30 ³
EU-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des BNE		0,35		0,44		0,43		0,39		0,42 ³
Gesamtleistungen in % des BNE		0,46		1,60		1,01		5,66		2,82
DAC-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE		0,52		0,93		0,89		1,18		n.v.
EU-Durchschnitt der Gesamtleistungen in % des BNE		0,85		1,05		1,08		1,51		n.v.

n.v. = nicht verfügbar

1 Revision der Direktinvestitionen für die Jahre 2004, 2005, 2006 und 2007, daher abweichende Darstellung zu den Vorjahren

2 bis 2005 sind hier nur die Leistungen an ODA-Empfängerländer enthalten, während in der Tabelle 7 auch die Leistungen im Rahmen der Osthilfe inkludiert sind

3 vorläufige Daten für 2008

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, eigene Berechnungen

15 Siehe: Bundesfinanzrahmengesetz https://www.bmf.gv.at/Budget/Bundesfinanzrahmen2_10246/BGBLA_2009_I_51.pdf

Die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer betragen im Jahr 2008 rund 7,8 Mrd €. In Prozent des BNE erreichten die gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer 2,82 %. Im Vergleich zum Jahr 2007 (rd. 15 Mrd €) haben sich die gesamten Finanzflüsse halbiert.

Während die finanziellen Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer 2004 bei rund 1,3 Mrd € lagen, sind sie im Jahr 2005 auf fast 3,9 Mrd € angestiegen, erreichten im Jahr 2006 fast 2,8 Mrd € und 2007 rund 15 Mrd €. Diese starken Schwankungen gehen fast ausschließlich auf Schwankungen bei den privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen (Direktinvestitionen und Exportkredite) zurück. Während bei den sonstigen öffentlichen Leistungen im Jahr 2008 die Auszahlungen höher als die Rückflüsse waren, gingen die Leistungen der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung sogar zurück.

Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe an den gesamten Finanzflüssen Österreichs an Entwicklungsländer schwankt zwischen 9 % im Jahr 2007 und 43 % im Jahr 2006. Im Jahr 2008 erreichte der Anteil der ODA-Leistungen rund 15 %. Obwohl die ODA-Leistungen im Jahr 2007 mit 1,3 Mrd € ihren nominalen Höchstwert erreichten, betrug ihr Anteil an den gesamten Finanzflüssen Österreichs nur 9 %, da die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen fast 8 mal höher als im Jahr 2006 waren. Im Jahr 2006 betrug der Anteil der ODA-Leistungen rund 43 %, da einerseits die Rückflüsse bei den „Sonstigen Öffentlichen Leistungen“ (OOF) rund 357 Mio € erreichten und sowohl die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen als auch die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen sind.

Die Zuschüsse privater Hilfsorganisationen stiegen 2008 wiederum auf 95 Mio €, im Jahr 2007 erreichten sie rund 90 Mio €, im Vergleich zu den Vorjahren sind sie allerdings zurückgegangen. Sie spiegeln das private Engagement für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe wider und dokumentieren die Bereitschaft und das Potential der österreichischen Zivilgesellschaft. Von rund 71 Mio € im Jahr 2004 stiegen sie auf 112 Mio € im Jahr 2005 und sanken im Jahr 2006 auf 95 Mio € und im Jahr 2007 weiter auf rund 90 Mio €. Der Anstieg

resultiert aus dem starken Spendenaufkommen für die Opfer der Tsunamikatastrophe zu Weihnachten 2004/2005. Trotz der Steigerung der absoluten Zahlen ist der Anteil an den gesamten Leistungen von 6 % im Jahr 2004 auf 3 % im Jahr 2005 gesunken, erreichte 2006 ebenfalls 3 % der gesamten finanziellen Leistungen und 2007 und 2008 jeweils nur mehr 1 %.

Bis zum Jahr 2005 wurden vom DAC auch die Finanzflüsse an die mittel- und osteuropäischen Staaten und an die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie an die Schwellenländer erfasst. Damit wurde der Darstellung der Leistungen der DAC-Mitgliedsländer am Aufbau Osteuropas nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Pakts Rechnung getragen. Da mit 2004 einige osteuropäische Länder Mitglieder der EU wurden, ist diese Differenzierung obsolet geworden. Ende des Jahres 2005 wurden die beiden Empfängerländerlisten des DAC für Entwicklungshilfe und öffentliche Hilfe (Osthilfe) zusammengelegt und vereinfacht.¹⁶ Die neue Empfängerländerliste konzentriert sich auf alle Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen mit Ausnahme der G8-Länder sowie der Mitgliedsländer der EU (inklusive Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt am 1.1.2007 erfolgt ist). Belarus, die Ukraine und Libyen wurden in der Liste aufgenommen, während Bahrain von der Liste gestrichen wurde (siehe Anhang).

Die Differenzierung in Entwicklungshilfe-ODA und öffentliche Hilfe-OA (Osthilfe) fällt daher ab dem Jahr 2005 weg. Quantitativ wird durch diese Veränderung der Empfängerländer die ODA-Statistik nur geringfügig beeinflusst, da die Aktivitäten im Balkan sowie in den ärmsten Nachfolgestaaten der Sowjetunion bereits vor den Veränderungen unter der öffentlichen Entwicklungshilfe subsumiert wurden. Bei den Zuschüssen privater Hilfsorganisationen gilt es zu berücksichtigen, dass beispielsweise Leistungen für Osteuropa (z. B.: Concordia Austria hat einen Rumänien Schwerpunkt), die bis 2005 in der Statistik der Ostzusammenarbeit erfasst wurden, weiterhin getätigt werden, jedoch nicht mehr im Rahmen der Finanzflüsse an Entwicklungsländer dokumentiert werden. Vor allem die Arbeit privater Einrichtungen orientiert sich primär an humanitären Erfordernissen und nicht an den Definitionen der Gebergemeinschaft.

16 Siehe: http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34447_35832055_1_1_1_1,00.html

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Die Darstellung der öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs im Jahr 2008 beschränkt sich hier auf einen Überblick der wichtigsten Komponenten der öffentlichen EZA, um ihren Anteil an den gesamten Finanzflüssen beschreiben und analysieren zu können. Die Erhebung der Daten für die DAC-Statistik erfolgt seit 2004 bei der Austrian Development Agency (ADA) und die konkrete Darstellung der Programm- und Projekthilfe der OEZA wird von ADA und BMeiA (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten) durchgeführt. Das BMeiA und die ADA geben jährlich einen Jahresüberblick über die OEZA-Leistungen heraus, der die Veränderungen und Schwerpunktsetzungen der OEZA darstellt und aus der Sicht der österreichischen Entwicklungspolitik kommentiert. Der Bericht ist in einen thematischen und einen statistischen Teil gegliedert, beide sind auf der ADA-Homepage zu finden¹⁷.

Als *öffentliche Entwicklungszusammenarbeit oder -hilfe* (international übliche Bezeichnung *ODA – Official Development Assistance*) gelten laut der Definition des Entwicklungshilfekomitees (DAC – Development Assistance Committee) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) alle Mittelzuflüsse von staatlichen Stellen (einschließlich Ländern und Gemeinden und öffentlichen Körperschaften) an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern. Leistungen für militärische Zwecke in Entwicklungsländern (mit Ausnahme der Beteiligung an UN Peacebuilding Aktivitäten) fallen per Definition nicht unter die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Leistungen und Zahlungen an Privatpersonen als Empfänger (Gehälter, Pensionen, Auszahlungen von Versicherungen usw.) werden ebenso nicht als ODA-Leistung anerkannt.

Eine Leistung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nennt man *bilateral*, wenn das Empfängerland eindeutig bestimmt werden kann; als *multilateral* bezeichnet man sie, wenn die Mittel von einem Geberland an eine internationale Organisation, die Entwicklungs-

programme durchführt, übergeben werden – sei es als allgemeiner Beitrag zum Budget der Organisation oder als Beitrag zu einem bestimmten Programm der Einrichtung. Weiters wird zwischen *Zuschüssen* (nicht rückzahlbaren Leistungen) und *Kredit*en (rückzahlbaren Leistungen) unterschieden. Um als ODA eingestuft zu werden müssen diese Mittel zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden, das heißt sie müssen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen.¹⁸

Quantitative Zielsetzungen bis 2015

Bereits am 24. Oktober 1970 haben sich bei der UN-Generalversammlung viele Mitgliedsländer der UN verpflichtet – nach Möglichkeit – bis zur Mitte der zweiten Entwicklungsdekade 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens als öffentliche Entwicklungshilfe anzustreben. Dieses Ziel wurde sowohl in den 1970er-Jahren als auch in den 1980er-Jahren nur von den skandinavischen Ländern erreicht, während viele andere Industrieländer – wie etwa auch Österreich – die Erdölkrise, das zu geringe Wirtschaftswachstum und die steigenden Haushaltsdefizite dafür verantwortlich machten, dass die quantitativen ODA-Zusagen nicht erreicht werden konnten. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989, wurden in den 1990er-Jahren Mittel für die Ostzusammenarbeit mobilisiert, während die Erfüllung der ODA-Quote von 0,7 % des BNE als unrealistische Zielsetzung hinterfragt wurde. Die Bestätigung der Notwendigkeit die quantitativen Zielsetzungen weiterhin beizubehalten, wurde erst durch die Formulierung der Millennium Development Goals (MDGs) durch die internationale Gebergemeinschaft im Jahr 2000 erreicht.

Die Europäische Union hat als größter Entwicklungshilfegeber im März 2002 eine Initiative gesetzt, mit der die quantitativen Ziele für die EU-Mitgliedstaaten einen verbindlicheren Charakter erhielten. Bei der Vorbereitung des UN-Gipfels zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 haben die Außenminister der EU-Länder beim *Europäischen Rat von Barcelona*¹⁹ 2002 beschlossen, die öffentliche EZA so anzuheben, dass bis 2006 ein *EU-Durchschnittswert der ODA von 0,39 %* des BNE erreicht wird. Jene Länder die im Jahr 2002 den EU-Durchschnitt noch nicht erreicht hatten formulierten als Zwischenziel bis zum Jahr 2006 die Erreichung von

17 Siehe: <http://www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/zahlen-daten-und-fakten.html>

18 Siehe auch DAC's Glossary: http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586

19 Siehe: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/71067.pdf

0,33 % des BNE. Dieses Ziel gilt auch für Österreich, da Österreich 2002 mit rund 552 Mio € nur 0,26 % des BNE erreichen konnte.

Aus Anlass der Vorbereitung der UN-Konferenz MDG+5 im September 2005 in New York hat die EU-Kommission in einer *Mitteilung*²⁰ an den Rat und an das Parlament eine neue quantitative Zielsetzung zur Erreichung der ODA-Quote vorgestellt. Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der Entwicklungskommissar Louis Michel fordern von ihren Mitgliedsländern eine Steigerung der ODA-Leistungen bis zum Jahr 2010 um zusätzlich 20 Mrd €, um bis zum Jahr 2015 0,7 % des BNE als ODA-Quote erreichen zu können.

Die *alten EU-Mitgliedsländer* (EU15), die bis zum Jahr 2005 die Barcelona Commitments von 0,33 % erreicht haben, sollen bis zum Jahr 2010 ihre ODA-Quote auf 0,51 % des BNE anheben und die *neuen EU-Mitgliedsländer* (EU10) sollen bis zum Jahr 2010 0,17 % an ODA erreichen. Insgesamt soll damit ein EU-Durchschnitt von 0,56 % des BNE bis zum Jahr 2010 erreicht werden.²¹ Mit dieser quantitativen Zielsetzung soll die Erreichbarkeit der Millennium Development Goals bis zum Jahr 2015 ermöglicht werden.

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2008/2009 stellt die Erreichbarkeit der quantitativen Zielsetzungen wieder in Frage.

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit Österreichs 2008

Österreich hat im Jahr 2008 1.187,97 Mio € – das waren 0,43 % des BNE – als öffentliche Entwicklungshilfe an das DAC gemeldet. Im Vergleich zum Jahr 2007 ist dies ein Rückgang um rund 14 %.²² Im Jahr 2007 hat Österreich 1.321,08 Mio € – das waren 0,50 % des BNE – als öffentliche Entwicklungshilfe an das DAC gemeldet. Österreich hat – trotz des Rückgangs der Leistungen – das im Rahmen der EU beschlossene Ziel (0,33 % des BNE) erreicht und lag im Jahr 2008 jedoch wieder weit hinter der Zielsetzung für das Jahr 2010. Mit diesem Wert lag Österreich 2008 zwar unter dem Durchschnitt aller DAC-Geberländer, die im Länderdurchschnitt 0,47 % des BNE erreichten, im europäischen Vergleich erreichte Öster-

reich dennoch den Durchschnitt der EU-Mitgliedsländer beim DAC, die 2008 0,42 % des BNE verbuchten.

Sogar im Vergleich zum Jahr 2006 ist die ODA Österreichs im Jahr 2008 gesunken. Im Jahr 2006 meldete Österreich 1.194 Mio € – das waren 0,47 % des BNE – als öffentliche Entwicklungshilfe an das DAC. Die Ursache für die gute ODA-Performance lag in den letzten Jahren an dem hohen Anteil an Entschuldungsmaßnahmen, die laut DAC-Melderichtlinien in der ODA-Statistik aufgenommen werden dürfen.

Der Anteil an Entschuldungsmaßnahmen an der ODA Österreichs ist 2008 ebenfalls – im internationalen Vergleich – hoch, im Vergleich mit dem Vorjahr aber um rund 167 Mio € zurückgegangen. 2008 betrug der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen fast 43 % der gesamten ODA (508 Mio €); die Schuldenstreichungen für den Irak im Ausmaß von rund 470 Mio € machten allein rund 40 % der gesamten ODA-Leistungen aus. 2007 enthielt die ODA-Meldung Österreichs Schuldenstreichungen für den Irak im Ausmaß von 369,26 Mio €, für Nigeria (234,21 Mio €) sowie Zinssatzreduktionen in der Höhe von 31,66 Mio €. Die Entschuldungsmaßnahmen erreichten somit 675,35 Mio € und betragen mehr als 51 % der gesamten gemeldeten ODA-Leistungen Österreichs.

Wurden 2006 Entschuldungsmaßnahmen in der Höhe von 603 Mio € (Kamerun 346 Mio €, Irak 185 Mio € sowie andere Schuldenstreichungen in der Höhe von 37 Mio € und Zinssatzreduktionen im Ausmaß von 34 Mio €) in der österreichischen ODA-Statistik berücksichtigt (das waren 50,5 % der gesamten ODA Österreichs) so wurden 2005 für Schuldenstreichungen für den Irak sowie für Madagaskar und für Zinssatzreduktionen insgesamt rund 727 Mio € gemeldet. Der Anteil der Entschuldungsmaßnahmen an der gesamten ODA Österreichs betrug im Jahr 2005 57 %.

Im Vergleich zu den anderen DAC-Mitgliedsländern ist dieser Anteil extrem hoch. Sowohl im Jahr 2008 als auch im Jahr 2007 lag Österreich bei der Anrechnung von Entschuldungsmaßnahmen an der Spitze. In Relation zur gesamten ODA beträgt der Anteil der Entschuldung an der ODA im Jahr 2008 bei Italien rund 20 %, bei Deutschland rund 19 % und bei Japan 16 %.

20 Siehe: Beschlossen am 24. Mai 2005: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/85038.pdf

21 Ebenda

22 auf Basis der Preise und Wechselkurse 2007

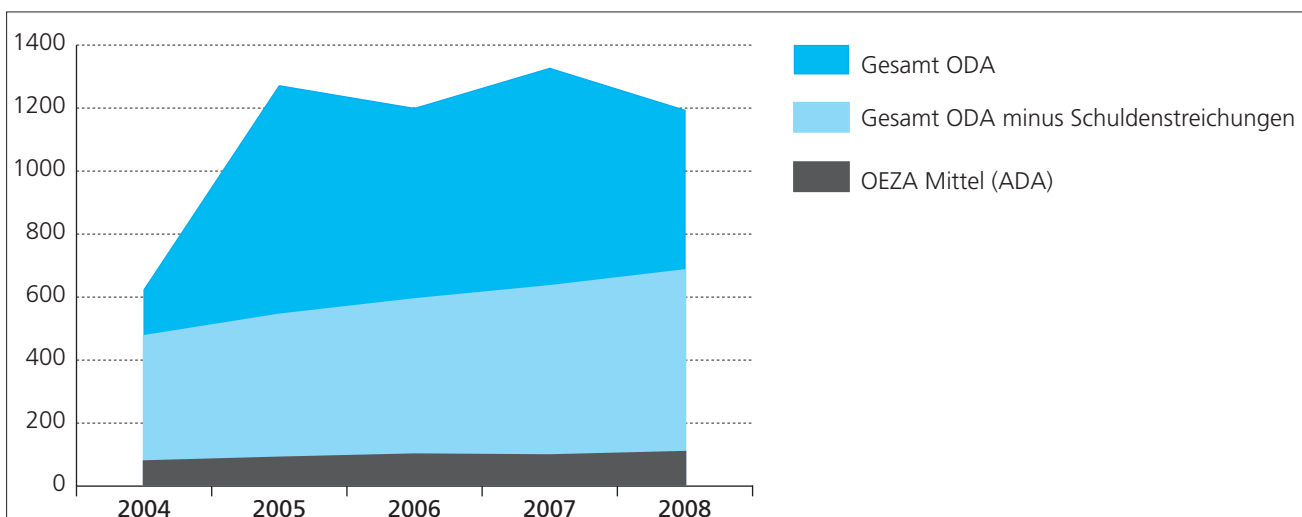
Skandinavische Geberländer wie Schweden oder Finnland meldeten 2008 keine Entschuldungen im Rahmen ihrer ODA-Leistungen. Norwegen, Dänemark oder die Niederlande rechneten hingegen nur einen geringen Prozentsatz an Entschuldungsmaßnahmen zwischen 1 % und 4 % der ODA in die öffentliche Entwicklungshilfestatistik ein.

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist im Jahr 2008 ebenfalls zurückgegangen. Sie betrug 2008 332,70 Mio € und mit 29 % fast ein Drittel der österreichischen ODA-Meldung. Während 2007 noch 354 Mio € an multilateraler Hilfe verbucht wurde, sind die Beiträge an die Vereinten Nationen sowie die Leistungen an die internationalen Finanzinstitutionen 2008 zurückgegangen. Die Beiträge an die EU für die gemeinsame Entwicklungszusammenarbeit der Kommission und des Europäischen Entwicklungsfonds stiegen weiter an und erreichten mit

rund 203 Mio € fast die doppelte Höhe der von der ADA verwalteten Mittel des OEZA-Budgets des Jahres 2008. Der österreichische Anteil an den ODA-Ausgaben aus dem EU-Budget betrug im Jahr 2008 118,72 Mio €, das entspricht 1,97 % der EU ODA im Jahr 2008. Im Jahr 2007 war der Aufteilungsschlüssel 2,02 % der EU ODA, im Jahr 2006 2,16 %, 2005 betrug Österreichs Anteil 2,13 % und im Jahr 2004 2,15 %. Bedingt durch die Osterweiterung der EU ist der ODA-Aufteilungsschlüssel für Österreich seit 2004 zurückgegangen.

Stellt man die gesamten ODA-Leistungen in Relation zur ODA abzüglich der Schuldenstreichungen und in Relation zu den Kern-OEZA-Leistungen – also der Programme und Projekte, die durch die ADA durchgeführt werden – dann ergibt sich für die vergangenen fünf Jahre folgendes Bild:

Grafik 1: Die Entwicklung wichtiger ODA-Bestandteile 2004 bis 2008



Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Die Grafik verdeutlicht, dass das ADA-Budget auf niedrigem Niveau stehen bleibt, während die Höhe der gesamten ODA Österreichs vorwiegend von der Höhe der jährlich gemeldeten Schuldenstreichungen abhängt. Der Anstieg der anderen ODA-Leistungen ist auf Zuwächse von multilateralen Leistungen sowie auf Steigerungen von ODA-fähigen Aktivitäten zurückzuführen, die nicht unmittelbar die entwicklungspolitischen Ziele verfolgen.

Obwohl mit der ODA-Quote von 0,43 % des BNE im Jahr 2008, mit 0,50 % des BNE im Jahr 2007, mit 0,47 % im Jahr 2006 und mit 0,52 % im Jahr 2005 die internationalen Zielsetzungen von 0,33 % des BNE sogar über-

troffen wurden, muss davon ausgegangen werden, dass ab dem Jahr 2009 der Anteil der Entschuldung an der ODA Österreichs stark zurückgehen wird, weil einerseits die 1996 beschlossene HIPC-Initiative ausläuft und weil andererseits derzeit keine absehbaren größeren Entschuldungsfälle im Pariser Klub zu erwarten sind. Der hohe Anteil an Schuldenstreichungen – vor allem für den Irak – wird daher zukünftig durch zusätzliche Budgetmittel ersetzt werden müssen, wenn die Zielsetzungen tatsächlich erreicht werden sollen. Im Rahmen der mittelfristigen Budgetplanung bis zum Jahr 2013 sind dafür allerdings keine Vorkehrungen getroffen worden.

Zieht man die Mittel für die Irak Entschuldung (469,61 Mio €) von der gesamten gemeldeten ODA des Jahres 2008 ab, dann erhält man als ODA-Ergebnis rund 718 Mio €. Das entspräche einer ODA-Quote von 0,26 % des BNE im Jahr 2008. Für das Jahr 2007 ergab die rechnerische Vernachlässigung der Schuldenstreichungen 0,27 % des BNE, für das Jahr 2006 ergibt die bereinigte Berechnung eine ODA-Quote von 0,26 % des BNE (663 Mio €). 2005 hätte Österreich ohne Entschuldungen nur 0,25 % des BNE erreicht. Mit dieser ODA-Quote hätte Österreich nicht nur die EU-Zielsetzungen verfehlt, sondern wäre auch im internationalen Vergleich im unteren Drittel der DAC-Geberländer zu finden.

Das DAC erstellt regelmäßig Simulationen, bei denen die ODA-Volumina der Mitgliedsländer entsprechend ihren internationalen Zusagen berechnet werden (siehe Anhang).²³ In einer Berechnung vom März 2009 hält das DAC fest, dass Österreich im Jahr 2010 rund 1.945 Mio US \$ bereitstellen müsste, um die vereinbarte Zielsetzung von 0,51 % zu erreichen. Das entspricht beim DAC-Wechselkurs des Jahres 2008 rund 1.348 Mio €. Österreich müsste daher seine ODA-Leistungen bis 2010 (ohne Schuldenstreichungen) fast verdoppeln, damit die internationalen Zielsetzungen innerhalb der EU auch nur annähernd erreicht werden können.

Tabelle 2:

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) 2004-2008 in Mio €

	2004	2005	2006	2007	2008
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit	283,75	991,25	869,70	967,39	855,27
Zuschüsse	286,65	994,96	876,78	986,64	884,12
Entschuldungsmaßnahmen	74,79	727,24	606,32	691,96	508,42
Kredite	-2,90	-3,71	-7,09	-19,25	-28,85
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	261,67	274,64	324,10	353,69	332,70
Organisationen der Vereinten Nationen	21,08	21,73	21,50	34,03	29,09
Internationale Finanzinstitutionen	76,84	72,47	108,06	128,91	98,21
Europäische Union	160,86	177,51	187,98	190,75	203,26
Gesamt ODA	545,42	1.265,89	1.193,80	1.321,08	1.187,97
Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	52	78	73	73	72
Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit in % der Gesamt ODA	48	22	27	27	28
Memo: BNE (in Mrd € zu Marktpreisen, laufend)	234,18	242,61	254,61	265,25	277,39
Österreichs ODA in % des BNE	0,23	0,52	0,47	0,50	0,43
DAC-Durchschnitt in % des BNE	0,25	0,33	0,30	0,28	0,30*
EU-Durchschnitt in % des BNE	0,36	0,44	0,43	0,39	0,42*

* vorläufige Daten für 2008

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

23 Siehe: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/56/42458719.pdf>

Bei einem genaueren Vergleich der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs zwischen 2004 und 2008 zeigt sich, dass die Gesamthöhe der Leistungen einerseits von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen und andererseits von der Höhe der Leistungen an Internationale Finanzinstitutionen und an die EU abhängen. Während im Jahr 2004 im Rahmen der multilateralen EZA die österreichischen Leistungen für die Organisationen der Weltbankgruppe und für Regionalbanken rund 76,8 Mio € betragen, sind diese Leistungen bis 2007 auf rund 128,9 Mio € angewachsen und im Jahr 2008 wiederum auf 98,2 Mio € gefallen. Die Beiträge Österreichs für die EU-Entwicklungszusammenarbeit bestehen einerseits aus den Leistungen im Rahmen des EU-Budgets, die seit 2004 um rund 21 Mio € gestiegen sind und 2008 rund 118,7 Mio € betragen und andererseits aus den Beiträgen zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), mit dem die Zusammenarbeit der EU mit den AKP-Ländern finanziert wird. Signifikante Beiträge Österreichs für den EEF sind erst ab dem Jahr 2003 (58,3 Mio €) zu verzeichnen. 2005 sind die Beiträge an den EEF auf fast 70 Mio € angestiegen, 2006 erreichten sie rund 71 Mio € und 2007 wurden rund 76 Mio € verbucht. 2008 sind rund 85 Mio € für den EEF gemeldet worden.

Die Beiträge an die Organisationen der Vereinten Nationen sind im Verlauf von 2004 bis 2006 nur geringfügig angestiegen und betragen 2006 21,5 Mio €. Während im Jahr 2007 die Beiträge auf rund 34 Mio € gestiegen sind (die Steigerungen gehen vor allem auf Leistungen an den International Fund for Agricultural Development [IFAD] zurück), sind im Jahr 2008 die Beiträge auf rund 29 Mio € gesunken. Trotz des Umstandes, dass Wien als dritter Standort der UN – nach New York und Genf – einige wichtige UN Einrichtungen (z. B.: UNIDO, IAEO usw.) beherbergt, sind die freiwilligen Beiträge an die Einrichtungen der UN seit 2004 nicht angestiegen.

Aufgrund der hohen Schwankungen der bilateralen Leistungen betrug der relative Anteil der multilateralen Leistungen an der gesamten ODA 48 % im Jahr 2004, 22 % im Jahr 2005, 27 % sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2007 und rund 28 % im Jahr 2008.

Die mit dem Jahr 2001 – nach Verhandlungen Österreichs mit dem DAC – erfolgte Änderung der Praxis der

Meldung der Exportfinanzierungskredite und die damit einhergehende Revision der österreichischen ODA-Leistungen der Jahre 1990-2000²⁴ ermöglichte es auch Österreich, die Schuldenstreichungen sowohl im Rahmen der HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries) als auch für andere Entwicklungsländer bei den österreichischen ODA-Leistungen zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2001 enthält daher die jährliche ODA-Statistik neben Zinssatzreduktionen auch Schuldenstreichungen, deren Höhe und deren Zuordnung auf ein bestimmtes Jahr vor allem vom Zeitpunkt der Beschlüsse des Pariser Clubs²⁵ abhängen.

Die Höhe der bilateralen Zuschüsse wird daher seit dem Jahr 2001 deutlich von der Höhe der Entschuldungsmaßnahmen beeinflusst. Während etwa im Jahr 2004 der Anteil der Entschuldungen an den bilateralen Zuschüssen rund 26 % betrug, erreichte der Anteil 2005 rd. 73 %, 2006 rd. 69 %, 2007 rd. 70 % und 2008 rund 58 %. Diese starken – nicht prognostizier oder planbaren – Schwankungen bei den Entschuldungsmaßnahmen führen dazu, dass mehrjährige Prognosen über die Entwicklung der österreichischen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit kaum möglich sind.

Ein Blick auf die Hauptbestandteile der ODA 2008 zeigt wiederum deutlich, dass die Entschuldungsmaßnahmen mit rund 43 % den größten Anteil an der österreichischen ODA bilden. Allein die Schuldenstreichungen für den Irak betragen fast 40 % der gesamten ODA-Leistungen bzw. fast 55 % der bilateralen Leistungen. Der Irak war daher auch im Jahr 2008 das Hauptempfängerland der österreichischen öffentlichen Entwicklungshilfe. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Beiträge an die EU-Entwicklungszusammenarbeit, die 2008 mit 203,26 Mio € rund 17 % der gesamten ODA-Leistungen Österreichs ausmachten. 2007 mit insgesamt 190,75 Mio € waren es rund 14 % der gesamten ODA.

Bei den bilateralen Zuschüssen sieht man deutlich, dass Investitionsprojekte im Vergleich zu den vergangenen Jahren in etwa gleich geblieben sind, während sich die Leistungen der Programmhilfe im Jahr 2008 mehr als verdoppelt haben. Damit trägt die OEZA schrittweise den Zusagen im Rahmen der Vereinbarungen der Pariser Erklärung Rechnung.

24 Siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen, Wien.

25 Der Pariser Club ist eine informelle Gruppe von Gläubigerstaaten, die Verhandlungen und Vereinbarungen mit Staaten führen, die ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. <http://www.clubdeparis.org/en/>

Die in der DAC-Statistik enthaltenen Leistungen für Programmhilfe gehen sowohl auf verstärkte Aktivitäten im Bereich „sectorprogramme support“ im Rahmen der OEZA zurück (Nicaragua, Mosambik, Uganda, Kap Verde) als auch auf Beiträge des BMeiA und des BMF zu Programmen internationaler Organisationen. In Relation zur gesamten ODA beträgt der Anteil der Programmhilfe allerdings gerade erst einmal 4 %.

Die „Technische Hilfe“, die laut DAC-Definition die Bereitstellung und die Entwicklung von Humanressourcen (sowie damit verbundene Sachmittellieferungen) umfasst, verfolgt primär das Ziel, das Kapital an Wissen, Fachkenntnissen und allgemeine und spezielle Fertigkeiten sowie die produktive Kompetenz in einem Partnerland zu vermehren. Österreich hat 2008 rund 145 Mio € an Ausgaben für Technische Hilfe an das DAC gemeldet. Ein wesentlicher Teil davon sind die indirekten Studienplatzkosten – also jene Leistungen, die Studierende aus Entwicklungsländern rein rechnerisch an Kosten für Universitäten und Hochschulen verursachen. Dieser Anteil ist im Jahr 2008 auf rund 67 Mio € angestiegen (2007: rund 63 Mio €, 2006: rund 55 Mio €).

Die „anderen Leistungen“ (rund 656 Mio €) bestehen neben den Entschuldungsmaßnahmen (508,42 Mio €) hauptsächlich aus den Kosten für Leistungen für die Humanitäre Hilfe (rund 31 Mio €), den Verwaltungsausgaben (28 Mio €) und anderen Aktivitäten, die den vorher aufgezählten Kategorien nicht direkt zuordenbar sind in der Höhe von 89 Mio € (Ausgaben für Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland (rund 31 Mio €), Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit (7 Mio €), Nahrungsmittelhilfe (0,6 Mio €), die Förderung von NGOs (1,12 Mio €) sowie für die bilaterale Beteiligung Österreichs an Friedensmissionen unter einem UN-Mandat in der Höhe von rund 14 Mio €.

Das DAC hat bei der Meldung der Leistungen des Jahres 2006 erstmals den Bereich „Humanitäre Hilfsmaßnahmen“ von den Ausgaben für „Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland“ getrennt und diesen unter „andere Zuschüsse“ subsumiert. Die Aufwendungen für Flüchtlinge und Asylwerber werden erstmals nicht geografisch auf die Herkunftsländer aufgeteilt, sondern bei den Ausgaben im Geberland verbucht. Damit wurde der langjäh-

rigen Kritik einiger DAC-Mitglieder Rechnung getragen, die durch die geografische Zuordnung der Flüchtlingskosten eine Verzerrung bei der geografischen Verteilung der bilateralen ODA-Leistungen beklagten. Die Anrechenbarkeit der Kosten für Flüchtlinge und Asylwerber im Geberland wird von einigen DAC-Mitgliedsländern – vor allem aber von NGOs²⁶ – grundsätzlich in Frage gestellt, da diese Ausgaben eine Verpflichtung im Rahmen der UN-Flüchtlingskonvention darstellen und keine Beiträge, die unmittelbar der Entwicklung des Empfängerlandes dienen.

Die Grafik „Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2008“ gliedert die gemeldeten Leistungen nach dem Verwendungszweck. Die einzelnen Kategorien folgen den DAC-Definitionen²⁷, damit die internationale Vergleichbarkeit gewährleistet bleibt.

Finanzierungsquellen

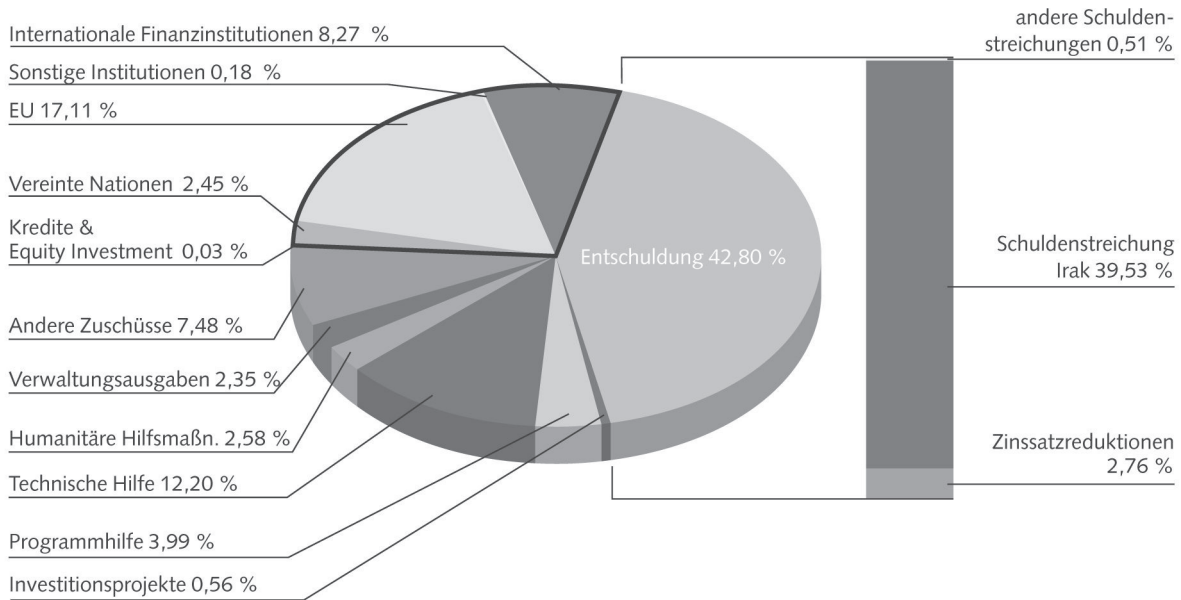
Die gesamten gemeldeten ODA-Leistungen stammen aus den Budgets verschiedener Ministerien und öffentlicher Stellen wie Länder, Gemeinden und Kammern. Diese Budgets sind nicht unmittelbar Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet, sondern allfällige Leistungen, die als ODA vom DAC anerkannt werden, werden ex post herausgerechnet und in der ODA-Meldung berücksichtigt.

Aufgrund des hohen Anteils an Entschuldungsmaßnahmen an der österreichischen ODA 2005, 2006 2007 und 2008, der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) für die Leistungen an internationale Finanzinstitutionen sowie aufgrund der Kompetenz des BMF für die Beiträge für die EU stammen daher fast $\frac{3}{4}$ (72,12 % oder rund 857 Mio €) der österreichischen ODA-Leistungen des Jahres 2008 aus dem Budget des Bundesministeriums für Finanzen. Rund 8,65 % (103 Mio €) hat die Austrian Development Agency für operative Maßnahmen (entwicklungspolitische Programme und Projekte der OEZA) ausgegeben. Weitere 0,99 % (rund 12 Mio €) entfielen auf Administrationskosten der ADA. 7,29 % (87 Mio €) stammen aus Budgets des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung sowie des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur (indirekte Studienplatzkosten, Stipendien, Auslandslehrer).

26 Vgl: CONCORD (2007). Hold the Applause! EU governments risks breaking aid promises: http://www.concordeurope.org/Files/media/inter-netdocuments/ENG/Aid%20watch/1-Hold_the_Applause.FINAL.pdf

27 Siehe: DAC Statistical Reporting Directives: http://www.oecd.org/document/4/0,2340,en_2649_34485_1918532_1_1_1_1,00.html

Grafik 2: Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2008



	Mio. Euro	in %		Mio. Euro	in %
Bilaterale ODA	855,27	71,99			
Zuschüsse	854,87	71,96	Investitionsprojekte	6,69	0,56
			Programmhilfe	47,44	3,99
			Technische Hilfe	144,97	12,20
			Andere Leistungen	655,77	55,20
			Entschuldung	508,42	42,80
			<i>Zinssatzreduktionen</i>	32,79	2,76
			<i>Schuldenstreichung Irak</i>	469,61	39,53
			<i>andere Schuldenstreichungen</i>	6,03	0,51
			Humanitäre Hilfsmaßnahmen	30,64	2,58
			Verwaltungsausgaben	27,90	2,35
			Andere Zuschüsse	88,82	7,48
Kredite und Equity Investment	0,40	0,03			
Multilaterale ODA	332,70	28,01	Vereinte Nationen	29,09	2,45
			EU	203,26	17,11
			Internationale Finanzinstitutionen	98,21	8,27
			Sonstige Institutionen	2,14	0,18
Gesamte ODA	1.187,97	100,00			
0,43 % des BNE					

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Rund 3,57 % (42 Mio €) hat das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (Beiträge an UN-Organisationen, Verwaltungskosten) gemeldet. Das Bundesministerium für Inneres (Kosten für die Betreuung von Asylwerbern) hat 1,9 % (22,7 Mio €) als öffentliche Entwicklungshilfe gemeldet und die Länder und Gemeinden meldeten rund 1,58 % (rund 19 Mio €). Das Bundesministerium für Landesverteidigung hat rund 2,78 % (rund 33 Mio €) der gesamten ODA (friedensbildende Maßnahmen und humanitäre Hilfe) aus seinen Budgets für Entwicklungszusammenarbeit aufgewandt. 19,84 Mio € davon entfielen 2008 auf den Einsatz des österreichischen Bundesheeres im Tschad.

OEZA – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit

Der Teil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs, der aus dem BMeiA-Budget für die Programme und Projekte der ADA vorgesehen ist, wird auch OEZA genannt. Die OEZA stellt den unmittelbar von der Sektion Entwicklungszusammenarbeit primär entwicklungspolitisch gestaltbaren Anteil der bilateralen Zuschüsse dar und umfasst die Entwicklungszusammenarbeit und die Ostzusammenarbeit. Das Budget der OEZA ist im Budgetvoranschlag des BMeiA (VA-Ansatz 1/1209) ausgewiesen und beträgt etwa für das Jahr 2008 95,8 Mio € (2007 95,8 Mio €). 11,7 Mio € davon sind für die Basisabgeltung zur Finanzierung der ADA vorgesehen, 84,1 Mio € sind Zuwendungen für Programme und Projekte der OEZA.) Weiters stehen der OEZA-Verwaltung noch Mittel aus dem ERP-Fonds (European Recovery Programme) in der Höhe von derzeit jährlich etwa 8 Mio € zur Verfügung, die auf Basis eines interministeriellen Abkommens für EZA-Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Seit dem Jahr 2004 ist die ADA für die Umsetzung aller bilateralen Programme und Projekte in den Partnerländern der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (OEZA) zuständig. Weiters zählt es zu den Aufgaben der ADA den/die Bundesminister/in für europäische und internationale Angelegenheiten „in allen entwicklungspolitischen Grundsatzfragen insbesondere

bei der Erstellung des Dreijahresprogramms“²⁸ zu beraten. Die Sektion Entwicklungszusammenarbeit sowie Kooperation mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten; Koordination der internationalen Entwicklungspolitik im BMeiA formuliert mit dem Dreijahresprogramm die zentralen entwicklungspolitischen Positionen und strategischen Rahmenbedingungen der österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit und definiert damit die politischen Richtlinien und Grundlagen für die Umsetzung der österreichischen Entwicklungspolitik. Weiters ist die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA für die Gesamtkoordination der staatlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten zuständig.

Die tatsächliche Durchführung der Projekte übernehmen Durchführungsorganisationen, die entweder im Rahmen von Vergabeverfahren von der ADA ausgewählt bzw. als Förderungswerber unterstützt oder beauftragt werden. Durchführungsorganisationen können NGOs oder auch Unternehmen, internationale Organisationen und auch Regierungsstellen in den Partnerländern sein.

Die von der ADA umgesetzten Mittel für die Programme und Projekte der OEZA sind bei den Hauptbestandteilen der ODA bei den bilateralen Zuschüssen den Verwendungszwecken – entsprechend den DAC-Kategorien und Definitionen – zugeteilt und daher nicht unmittelbar ablesbar.

Im Jahr 2008 hat die ADA für operative Maßnahmen 102,77 Mio € ausbezahlt. 2007 waren es 92,02 Mio €; im Jahr 2006 94,82 Mio €, im Jahr 2005 84,66 Mio € und im Jahr 2004 72,84 Mio €. Hinzu kamen nur im Jahr 2004 noch Leistungen für die Official Aid²⁹ (OA) sowie ab 2004 der ADA-Verwaltungsaufwand, der in der ODA-Statistik unter Verwaltungsaufwand verbucht wird. Unter OEZA-Ost werden in der Tabelle jene Leistungen verstanden, die Mittel- und Osteuropäische Ländern sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zugeordnet werden können, die ab dem Jahr 2005 zur ODA-Empfängerländerliste gezählt werden (siehe Anhang). Die Leistungen für die ehemaligen Official-Aid-Empfängerländer, die bei der Revision der ODA-Empfängerländerliste nicht mehr berücksichtigt wurden, werden ab 2005 nicht mehr dokumentiert.

28 Siehe: ADA Unternehmenskonzept 2005-2007: http://www.entwicklung.at/uploads/media/ADA_Unternehmenskonzept_2005_2007.pdf sowie Entwicklungszusammenarbeitsgesetz: http://www.entwicklung.at/uploads/media/EZA_Gesetz.pdf

29 Die Kategorie der OA = Official Aid (bis 2004 waren dies die Länder auf der DAC-Empfängerländerliste II, die vor allem die NIS und CEECs sowie Länder in einem Übergangsstadium enthielt) wurde 2005 bei der Reform der DAC-Länderliste abgeschafft.

Tabelle 3:

OEZA-Mittel 2004-2008, Auszahlungen in Mio €

	2004	2005	2006	2007	2008
			ADA		
OEZA-ODA gesamt	72,84	84,66	94,82	92,02	102,77
davon: Budget	68,72	77,08	84,30	82,51	92,85
davon: ERP-Mittel	4,13	7,58	10,52	9,51	9,92
<i>in % der ODA Österreichs</i>	<i>13,36</i>	<i>6,69</i>	<i>7,94</i>	<i>6,97</i>	<i>8,65</i>
Memo:					
ADA Verwaltungsaufwand	8,13	8,82	10,14	10,64	11,76
Zuschüsse privater Hilfsorganisationen*	71,38	112,21	94,53	90,26	95,06

* bis 2005 sind hier nur die Leistungen an ODA-Empfängerländer enthalten, während in der Tabelle 7 auch die Leistungen im Rahmen der Osthilfe inkludiert sind

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Vergleicht man die Entwicklung der OEZA-Mittel in den letzten Jahren, dann konnten sie zwischen 2004 und 2008 um rund 30 Mio € angehoben werden. Der Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt aber deutlich, da die OEZA-Mittel im Jahr 2000 bereits 89,4 Mio € betragen, dass der Anstieg bis 2008 nur rund 13 Mio € betrug. Die Ursachen dafür lagen im Jahr 2000 vor allem in höheren ERP-Beiträgen und in mehr Osthilfeaktivitäten, die als ODA angerechnet werden konnten. In den Jahren 2001, 2002 und 2003 sind vor allem die Mittel für die als ODA anrechenbare Osthilfe zurückgegangen, die erst 2005 wieder angehoben werden konnten. Der Rückgang im Jahr 2007 geht darauf zurück, dass das ADA-Budget nicht voll ausgeschöpft wurde. Die Steigerungen im Jahr 2008, die über dem Budgetvoranschlag liegen, basieren auf der Verwendung von Rücklagen der Vorjahre.

Auf diese Schwerpunktregionen (Schwerpunktländer, Partnerländer sowie Sonderprogrammländer) entfielen sowohl 2006, 2005 und 2004 mehr als 80 % der OEZA-Mittel.

Im Jahr 2008 entfielen 80,75 % auf die Schwerpunktregionen, -länder und Sonderprogramme, während 19,75 % der OEZA-Leistungen außerhalb der geografischen Schwerpunktsetzung lagen.

2007 entfielen 78,64 % der OEZA-Mittel auf Schwerpunktregionen, 21,36 % der Projektmittel entsprachen nicht der Schwerpunktsetzung.

Die Partnerländer (Schwerpunktländer*) der OEZA sind in:

Zentralamerika: Nicaragua*, Guatemala, El Salvador

Westafrika/Sahel: Kap Verde*, Burkina Faso*, Senegal

Ostafrika: Äthiopien*, Uganda*, Kenia, Burundi, Tansania, Ruanda

Südliches Afrika: Mosambik*, Simbabwe, Namibia, Republik Südafrika

Himalaja/Hindukusch: Bhutan*, Nepal, Pakistan

Südosteuropa/Westbalkan: Albanien*, Bosnien und Herzegowina*, Mazedonien*, Montenegro*, Serbien*, Kosovo*, Moldau*

Südkaucasus: Armenien, Aserbaidshan, Georgien

Weiterer Schwerpunkt: Palästinensische Gebiete*

Im internationalen Vergleich wird vom DAC der OECD bei der Analyse der Empfängerländer jedoch die ODA als Gesamtheit³⁰ herangezogen. Aufgrund der Zusammensetzung der österreichischen ODA-Leistungen wurden die Hauptempfängerländer der österreichischen ODA bis zum Jahr 2005 nicht primär durch die Verteilung der OEZA-Mittel bestimmt, sondern durch die Höhe der

30 Vgl z. B.: Statistical Annex of the 2009 Development Co-operation Report, Tabelle 32, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>

Entschuldungsmaßnahmen, durch die Anzahl der Asylwerber oder die Anzahl der Studierenden aus Entwicklungsländern. Ab dem Jahr 2006 sind für die Reihung der Hauptempfängerländer der österreichischen ODA in erster Linie die Entschuldungsmaßnahmen und die Studierenden aus Entwicklungsländern maßgeblich.

2008 war der Irak mit rund 470 Mio € das Hauptempfängerland österreichischer Entwicklungszusammenarbeit, danach kamen Bosnien und Herzegowina (26,35 Mio €), Serbien (23,36 Mio €) sowie der Tschad (19,84 Mio €), Ägypten (19,42 Mio €), die Türkei (19,07 Mio €) und China (14,20 Mio €).

Im Vergleich dazu war 2007 ebenfalls der Irak (370 Mio €) das Hauptempfängerland der österreichischen ODA vor Nigeria (235 Mio €) und Georgien (40 Mio €). Erst danach folgten die osteuropäischen Schwerpunktländer Bosnien und Herzegowina (24 Mio €) und Serbien (23 Mio €). Nach Ägypten (19 Mio €), der Türkei (18 Mio €) und China (13 Mio €) folgt das erste Schwerpunktland der OEZA-Süd Uganda (7,5 Mio €).

Internationaler Vergleich

Die 22 Mitgliedsländer des DAC haben im Jahr 2008 insgesamt – laut vorläufigen Meldungen – rund 120 Mrd US \$³¹ an öffentlicher Entwicklungshilfe gemeldet. Im Vergleich zum Jahr 2007 ist dies – in Preisen und Wechselkursen des Jahres 2007 – eine Steigerung von rund 10 %. 2007 meldeten alle DAC-Mitgliedsländer insgesamt 104 Mrd US \$³² an öffentlicher Entwicklungshilfe; das waren 8,4 % weniger als noch im Jahr 2006, als alle DAC-Geberländer 104,4 Mrd US \$ an öffentlicher Entwicklungshilfe in der DAC-Statistik verbuchten.

Im Jahr 2005 betragen die gesamten ODA-Leistungen 106,8 Mrd US \$³³ – das war die höchste Summe an öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, die in der Geschichte des DAC erfasst wurde (siehe Tabelle: „Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004-2008 im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, „Auszahlungen“ im Anhang).

In Relation zum Bruttonationaleinkommen betragen die ODA-Leistungen aller DAC-Mitglieder 2008 0,30 % des BNE (2007: 0,28 % des BNE; 2006: 0,31 % des BNE). Die Mitgliedsländer der EU, die auch Mitglieder beim DAC sind, erreichten 2008 im Durchschnitt 0,42 % des BNE (2007 waren es 0,40 %; 2006 0,43 % des BNE).

Die wesentlichen Ursachen für die Steigerung der gesamten ODA-Leistungen aller DAC-Mitgliedstaaten im Jahr 2008 waren vor allem höhere Ausgaben bei den bilateralen Programmen und Projekten sowie bei der Technischen Hilfe. Weiters stellte das DAC fest, dass die Leistungen an Afrika – auch an Sub Sahara Afrika – im Jahr 2008 um rund 10 % angestiegen sind.

Richard Manning – der ehemalige DAC-Vorsitzende – appellierte bereits im Dezember 2006 an die Geberländer, ihre Anstrengungen zu erhöhen, damit sie ihre Versprechen vom EU-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles bis 2010 erreichen und die ODA-Leistungen an Afrika schrittweise verdoppeln können.³⁴ Die Geberländer blieben mit ihren ODA-Leistungen 2007 und auch 2008 – trotz Erhöhung der Leistungen – hinter ihren selbst gesetzten Ansprüchen zurück.

Ende 2008 hat der OECD General Sekretär Angel Gurría und der DAC-Vorsitzende Eckhard Deutscher die DAC-Mitgliedsländer eingeladen, ihre ODA-Zusagen zu erneuern. Mit Hinweis auf die Wirtschaftskrise und vorbehaltlich budgetärer Einschränkungen hat auch Österreich seine quantitativen Zusagen im Regierungsprogramm 2008-2013 bekräftigt³⁵. Aber sowohl die bei der UN-Konferenz zur Finanz- und Wirtschaftskrise und ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer in New York im Juni 2009 als auch bei der Vorbereitung des UN-Klimagipfels im Dezember 2009 hat sich gezeigt, dass die Industrieländer konkrete Festlegungen auf finanzielle Leistungen und Beiträge tunlichst vermeiden. Die politischen Zusagen im Rahmen des DAC sind weitgehend unverbindlich, zumal das DAC keinerlei Sanktionsmöglichkeiten besitzt.

31 Siehe: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html

32 Siehe: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html

33 Siehe: http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html

34 Siehe: http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_34447_37799158_1_1_1_1,00.html

35 Siehe: Regierungsprogramm 2008-2013 Gemeinsam für Österreich
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>

Tabelle 4:

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2006-2008* im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen

Land	2006	in % des BNE	2007	davon Ent- schuldung	in % des BNE	2008*	davon Ent- schuldung	in % des BNE
Australien	2.123	0,30	2.669	292	0,32	3.166	33	0,34
Belgien	1.978	0,50	1.953	185	0,43	2.381	101	0,47
Dänemark	2.234	0,80	2.562	123	0,81	2.800	96	0,82
Deutschland	10.435	0,36	12.291	2.867	0,37	13.910	2.598	0,38
Finnland	834	0,40	981	-	0,39	1.139	-	0,43
Frankreich	10.601	0,47	9.884	1.485	0,38	10.957	899	0,39
Griechenland	424	0,17	501	-	0,16	693	-	0,20
Irland	1.022	0,54	1.192	-	0,55	1.325	-	0,58
Italien	3.641	0,20	3.971	570	0,19	4.444	889	0,20
Japan	11.187	0,25	7.679	1.576	0,17	9.362	1.573	0,18
Kanada	3.713	0,30	4.080	15	0,29	4.725	133	0,32
Luxemburg	291	0,84	376	-	0,90	409	-	0,92
Neuseeland	259	0,27	320	-	0,27	346	-	0,30
Niederlande	5.452	0,81	6.224	392	0,81	6.993	252	0,80
Norwegen	2.954	0,89	3.728	61	0,95	3.967	53	0,88
Österreich	1.498	0,47	1.808	925	0,50	1.681	733	0,42
Portugal	396	0,21	471	1	0,22	614	0	0,27
Spanien	3.814	0,32	5.140	243	0,37	6.686	342	0,43
Schweden	3.955	1,02	4.339	74	0,93	4.730	-	0,98
Schweiz	1.646	0,39	1.685	64	0,37	2.016	99	0,41
Großbritannien	12.459	0,51	9.849	70	0,35	11.409	655	0,43
USA	23.532	0,18	21.787	40	0,16	26.008	232	0,18
DAC Gesamt	104.421	0,31	103.487	8.983	0,28	119.759	8.687	0,30
DAC-EU-Länder	59.035	0,43	61.540	6.934	0,40	70.168	6.564	0,42

* vorläufige Daten März 2009

Quelle: OECD; DAC <http://www.oecd.org/dataoecd/25/42/42472714.pdf> (19.11.2009)

In Relation zum BNE liegen Norwegen, Schweden, Luxemburg, die Niederlande und Dänemark an der Spitze der DAC-Mitgliedsländer. Diese Länder haben das Ziel von 0,7 % des BNE für die ODA bereits vor Jahren überschritten bzw. liegen klar darüber. Interessant ist, dass diese Länder sowohl im Jahr 2008 als auch 2007, 2006 und 2005 nur einen relativ geringen Anteil an Entschuldung in ihrer ODA gemeldet haben. Die Spitzenpositi-

onen im internationalen Vergleich beruhen daher nicht auf einem meldungsbedingten, einmaligen Höchstwert, sondern sind Ausdruck eines kontinuierlich hohen ODA-Engagements.

Dem Volumen nach waren auch 2008 die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Japan die größten Geberländer.

Sonstige öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer

Zu den sonstigen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows = OOF) werden die mit öffentlichen Mitteln geförderten Exportkredite an Entwicklungsländer sowie Entschuldungsmaßnahmen aus diesem Bereich gezählt. Die Exportkredite werden nicht als ODA-Kredite gerechnet, weil sie einerseits primär die Förderung der österreichischen Exportwirtschaft zum Ziel haben und andererseits auch nicht das erforderliche Zuschusselement aufweisen und vielfach auch nicht zu den inhaltlichen oder geografischen Schwerpunktsetzungen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit passen. Da sie aber dennoch Finanzflüsse in Entwicklungsländer darstellen, werden Sie in der DAC-Statistik unter OOF verbucht. Diese Kredite wurden von Österreich – trotz DAC-Kritik – zwar bis zum Jahr 2001 als ODA-Bestandteil gemeldet, die Möglichkeit der Anrechenbarkeit der Entschuldungen in der ODA-Statistik erforderte aber eine Revision der Meldepraxis Österreichs, die im Jahr 2001 durchgeführt wurde.³⁶ Seit dieser Zeit werden sowohl die Exportkredite als auch die Rückzahlungen alter Rahmen-II-Kredite, die in den 1980er- und 1990er-Jahren in der ODA-Statistik enthalten waren, bei der OOF-Statistik abgezogen.

Die OOF-Leistungen der letzten Jahre schwanken, vor allem weil einerseits die Höhe der neu vergebenen Exportkredite von der Konjunktur abhängig ist und andererseits weil Tilgungen und die Entschuldung von alten Krediten zu hohen Rückflüssen führen. Während 2005 noch rund 250 Mio € Auszahlungen als OOF in der Statistik aufscheinen sind 2006 Rückflüsse von rund 357 Mio € zu verzeichnen und 2007 rund 456 Mio €. 2008 sind die Rückflüsse auf rund 125 Mio € zurückgegangen.

2008 meldete Österreich rund 196 Mio € an Neuauszahlungen von Exportkrediten, sodass nach Abzug der Rückflüsse von rund 125 Mio € seit 2005 erstmals wieder mit 71 Mio € mehr Auszahlungen verbucht wurden als Rückflüsse. Schwerpunktländer bei den Neuauszahlungen waren China, Vietnam, Sri Lanka sowie Bosnien und Herzegowina.

Die Entschuldung des Irak im Rahmen der ODA im Jahr 2008 schlug sich auch bei den OOFs deutlich in der Statistik nieder. Da der Irak im Pariser Club mit einer Quote von 80 % entschuldet wurde, findet sich der restliche Teil von 20 % als Umschuldung in der OOF-Statistik. Hier wurden private Forderungen in der Höhe von 39,83 Mio € als Auszahlung verbucht.

2007 konnten 72,59 Mio € Neuauszahlungen verbucht werden, denen allerdings Rückzahlungen in der Höhe von 528,77 Mio € gegenüberstanden. Schwerpunktländer bei den Neuauszahlungen waren vor allem China, Vietnam und Sri Lanka, während die Rückzahlungen aus Nigeria, Indonesien, China, Georgien und Algerien stammten. Im Jahr 2006 sind Neuauszahlungen von Exportkrediten in der Höhe von 60,63 Mio € erfolgt, wobei die Schwerpunktländer der begünstigten Exportkredite in Asien China, Vietnam, Sri Lanka und die Philippinen waren. Die Bilanz bei den Exportkrediten fiel allerdings 2006 negativ aus, da gleichzeitig Rückzahlungen alter Exportkredite in der Höhe von 111,50 Mio US \$ (Indonesien, Algerien, China) gemeldet wurden.

Die Entschuldung Nigerias und Georgiens im Rahmen der ODA 2007 hat auch Austragungen in der OOF-Statistik zur Folge. 225,18 Mio € wurden für Nigeria und 39,76 Mio € für Georgien praktisch in der OOF-Statistik als zurückgezahlt ausgebucht. Insgesamt wurden 265,36 Mio € als buchmäßig entschuldet ausgetragen.

Die Entschuldungen Kameruns und des Irak im Rahmen der ODA im Jahr 2006 schlugen sich auch bei den OOFs deutlich in der Statistik nieder. Da der Irak im Pariser Club mit einer Quote von 80 % entschuldet wurde, findet sich der restliche Teil von 20 % als Umschuldung in der OOF-Statistik. Hier wurden private Forderungen in der Höhe von 27,42 Mio € als Auszahlung verbucht. Bei Kamerun wird die durch die Entschuldung praktisch erfolgte Rückzahlung des ausstehenden Kredits in der Statistik ausgetragen, dies schlägt sich mit Rückzahlungen in der Höhe von 338,43 Mio € zu Buche.

36 Zur Umstellung der Meldepraxis siehe: ÖFSE (2004). Österreichische Entwicklungspolitik 2003, Berichte, Analysen, Informationen, Wien. Siehe auch: <http://www.eza.at/index1.php?menuid=2&submenuid=242>

Tabelle 5:

Sonstige Öffentliche Leistungen (OOF), Nettobeträge 2004-2008 in Mio €

	2004	2005	2006	2007	2008
Auszahlungen	110,76	453,37	118,74	72,59	196,04
Rückflüsse	-295,25	-203,79	-475,32	-528,77	-124,95
Nettobetrag	-184,48	249,58	-356,59	-456,19	71,09

Quelle: ADA, OEZA-Statistik

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen an Entwicklungsländer

In diesem Teil der DAC-Statistik wird der Kapitaltransfer Österreichs in Entwicklungsländer erfasst, der zu marktüblichen Bedingungen erfolgt. Da diese Leistungen privat über den Kapitalmarkt finanziert werden und keine öffentlichen Zuschüsse, Stützungen oder Anteile enthalten sind, werden die Leistungen zur Gänze unter dem Titel „Private Finanzflüsse“ subsumiert. Sie werden im Rahmen der DAC-Statistik erfasst und im DAC-Bericht als Teil der gesamten Leistungen Österreichs an Entwicklungsländer ausgewiesen.

Die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen im Bereich der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer setzen sich in erster Linie aus Direktinvestitionen und Exportkreditgarantien zusammen.

Die Direktinvestitionen österreichischer Firmen in Entwicklungsländern erreichten im Jahr 2008 mit rund 5,22 Mrd € nicht einmal die Hälfte der Direktinvestitionen des Jahres 2007. Die Direktinvestitionen erreichten 2007 mit 11,44 Mrd € einen absoluten Höchststand. Die Direktinvestitionen konzentrieren sich aber vorwiegend auf europäische Länder, wobei Kroatien (5.815 Mio €) und die Türkei (2.853 Mio €) die Hauptempfängerländer bilden. Weitere Direktinvestitionen wurden in China (81 Mio €), Brasilien (52 Mio €), Mexiko (20 Mio €) und Argentinien (18 Mio €) getätigt, während in Afrika keine österreichischen Direktinvestitionen im Jahr 2007 verbucht wurden.

2008 entfielen rund 4,25 Mrd € der Direktinvestitionen auf europäische Entwicklungsländer. Österreichische Unternehmen investierten in der Ukraine (2,20 Mrd €), in Kroatien (796 Mio €) sowie in der Türkei (627 Mio €). Auf Afrika entfielen insgesamt lediglich rund 40 Mio €,

wobei Mosambik mit 29,4 Mio € vor Tunesien (8,27) und Algerien (2,23 Mio €) rangiert. Weiters fallen Investitionen in Brasilien (171 Mio €) sowie in Chile (110,78 Mio €) auf. In Asien wurden Investitionen vor allem in Kasachstan (566 Mio €) sowie in China (105,76 Mio €) verbucht.

Die Summe der Direktinvestitionen betrug 2006 rund 1.821 Mio €. Der Schwerpunkt der Direktinvestitionen lag wie im Jahr 2005 auch im Jahr 2006 vor allem in Europa (1.222,6 Mio €), wobei die Türkei mit mehr als 840 Mio € an Direktinvestitionen vor Serbien (318 Mio €) und Mazedonien (225 Mio €) an der Spitze lag. Weitere Direktinvestitionen wurden in China (98,4 Mio €) getätigt, während in Afrika nur in der Republik Südafrika investiert wurde (17,5 Mio €).

An privaten Exportkrediten wurden 2008 insgesamt rund 2.105 Mio € ausbezahlt, denen rund 634 Mio € an Rückzahlungen gegenüberstehen. Auch die privaten Exportkredite konzentrieren sich hauptsächlich auf europäische Entwicklungsländer (Belarus, Ukraine, Serbien, Kroatien) während Asien, Afrika und Lateinamerika Rückzahlungen leistet. Exportkredite wurden 2008 an China, die Philippinen, Brasilien, Argentinien, Armenien und Aserbaidschan vergeben.

Bei den privaten Exportkrediten wurden 2007 rund 2.305 Mio € ausbezahlt, denen rund 366 Mio € an Rückzahlungen gegen gerechnet wurden. Private Exportkredite wurden ebenso an Partner in europäischen Ländern vergeben (Ukraine, Türkei, Kroatien und Belarus) sowie in Asien an Kasachstan. Die Rückzahlungen wurden von Kroatien, der Türkei, dem Iran und Serbien durchgeführt.

Bei den privaten Exportkrediten wurden 2006 rund 859 Mio € ausbezahlt, während rund 420 Mio € an Rückflüssen in der Statistik verbucht wurden. Kredite für private

Exportgeschäfte gingen ebenfalls an europäische Empfängerländer (Ukraine, Serbien, Bosnien und Herzegowina) sowie an Kasachstan und an Brasilien. Die Rückzahlungen stammten vor allem aus der Türkei, dem Iran, Kasachstan und Kroatien.

Da die Entschuldungsmaßnahmen im Rahmen der ODA auch private Exportkredite umfassen, sind auch in dieser Kategorie kreditseitige Austräge aus der Statistik für bereits entschuldete Kredite erforderlich. 2008 wurden für die Entschuldung des Iraks 210,53 Mio € an privaten Exportkrediten ausgetragen, 2007 waren es rund 189

Mio €. Im Jahr 2006 wurden rund 95 Mio € beim Irak ausgetragen d. h. in Abzug gebracht.

Obwohl die privaten Leistungen zu marktüblichen Bedingungen 2008 stark zurückgegangen sind, bildeten sie mit 6,4 Mrd € nach wie vor den größten Teil (83 %) der österreichischen Finanzflüsse an Entwicklungsländer. Es zeigt sich aber, dass die Direktinvestitionen starken Schwankungen unterworfen sind und vor allem Lower Middle Income Countries und Upper Middle Income Countries erreichen und nicht die ärmsten Entwicklungsländer.

Tabelle 6:

Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, Nettobeträge 2004-2008 in Mio €

	2004	2005	2006	2007	2008
Direktinvestitionen	942,81	2.182,06	1.475,96	11.435,34	5.221,61
private Exportkredite	-87,71	324,00	439,31	2.705,65	1.470,21
kreditseitige Austräge für entschuldete Kredite	0	-242,20	-94,71	-189,42	-210,53
Summe	855,10	2.263,86	1.820,56	13.951,57	6.481,29

Quelle: Österreichische Nationalbank, Stand Juni 2009; Revidierte Daten, unterschiedlich zur Darstellung der Vorjahre

Zuschüsse privater Organisationen

Michael Obrovsky, Stephanie Altmann

Im Jahr 2008 wurden rund 95,06 Mio € an von österreichischen Nicht-Regierungsorganisationen (NROs)³⁷ ausgezahlten Eigenmitteln von der OEZA-Statistik erhoben und an das Development Assistance Committee (DAC) der OECD gemeldet. Diese Mittel werden vom DAC als private Zuschüsse bezeichnet. In der folgenden Übersicht werden sie geordnet nach Geberorganisationen, Empfängerregionen, Empfängerländern und Zielsektoren, aufgelistet und verglichen, um ihre Herkunft, Verwendung und Verteilung transparent darstellen zu können. Danach werden die gesamten privaten Zuschüsse österreichischer NGOs mit jenen anderer Geberländer verglichen und somit im internationalen Kontext betrachtet. Die hier aufgelisteten Eigenmittel entsprechen nicht den Umsätzen der NGOs, wie sie in den Jahresberichten der einzelnen Organisationen dargestellt werden, da in den dort ausgewiesenen Beträgen auch öffentlich (ko-)finanzierte Leistungen (EU, ADA, Länder, Gemeinden etc.) enthalten sind, die die NGOs für Projekte verwenden oder an andere private Organisationen weiterleiten.

Verglichen mit dem Wert des Vorjahres, in dem die gesamten gemeldeten privaten Zuschüsse der österreichischen NGOs eine Höhe von 90,26 Mio € erreichten, bedeutet das Ergebnis des Jahres 2008 eine Steigerung. Den absoluten Höchstwert erreichten die Mittel im Jahr 2005 (112,5 Mio €) aufgrund der Tsunami-Katastrophe in Südostasien, in den Folgejahren gingen die Eigenmittel wieder zurück. Mit einem Ergebnis von 95,06 Mio € sind die privaten Zuschüsse 2008 das zweithöchste Ergebnis des beobachteten Zeitraums. Man kann damit weiterhin von einem Aufwärtstrend ab 2003 sprechen. Angesichts der bereits 2008 beginnenden Wirtschafts- und Finanzkrise ist die Steigerung besonders überraschend.

Melderorganisationen

Im Jahr 2008 waren – gemessen an den gesamten aufgebrachten Eigenmitteln – die Mitgliedsorganisationen der Koordinierungsstelle der österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission (KOO)³⁸, Ärzte ohne Grenzen (MSF), das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK), SOS Kinderdorf, Licht für die Welt, UNICEF Österreich, World Vision, Menschen für Menschen, Concordia Austria und CARE Österreich die zehn größten Melderorganisationen. Insgesamt stellten diese zehn Organisationen rund 84 % der gesamten privaten Eigenmittel zur Verfügung. Die übrigen 16 % stammen von vielen kleineren Organisationen und Initiativen, die zum Teil einzelne Projekte in Entwicklungsländern unterstützen oder auch entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Österreich betreiben.

Die Mitgliedsorganisationen der KOO bilden, wie im Vorjahr, den höchsten Anteil innerhalb der privaten Einrichtungen. Mit einem Ergebnis von 42,34 Mio € bringen sie rund 44,5 % der gesamten gemeldeten privaten Eigenmittel auf. Laut dem Jahresbericht 2008 der KOO setzt sich diese Summe aus 36,05 Mio € Entwicklungsarbeit, 3,14 Mio € Katastrophenhilfe und 3,16 Mio € Bildungsarbeit zusammen.³⁹ Die gesamten Leistungen der KOO-Mitgliedsorganisationen 2008 belaufen sich auf 83,92 Mio €. 85 % der gesamten Leistungen wurden für Projektarbeit, rund 80 % im Ausland und der Rest im Inland, aufgewandt, rund 6 % für die Projektvorbereitung, -begleitung und -durchführung, 4 % betreffen den Verwaltungsaufwand und fast 5 % die Spendenwerbung und -betreuung.⁴⁰ In den 85 % Projektarbeit sind neben Entwicklungsarbeit und Katastrophenhilfe auch Pastoral- und Missionsprojekte enthalten, die laut den Richtlinien des DAC nicht als Ausgaben im Sinne von Entwicklungszusammenarbeit anerkannt, und somit nicht in der DAC-Statistik als private Zuschüsse berücksichtigt werden. Die für Projektarbeit aufgewandte Summe beinhaltet auch öffentliche Finanzierungen für Kofinanzierungen mit der EU, der ADA oder den Ländern und Gemeinden. Um die saubere Trennung von öffentlichen und privaten Flüssen zu gewährleisten und Doppelzählungen zu vermeiden, werden diese Mittel hier ebenfalls nicht berücksichtigt.

37 Der Begriff NROs wird im Weiteren synonym mit NGOs – Non Governmental Organisations verwendet.

38 Eine Liste der KOO-Mitgliedsorganisationen findet sich im Anhang

39 Vgl. KOO-Jahresbericht 2008, 15

40 Ebd.

Tabelle 7:

Die zehn größten privaten Melderorganisationen in den Jahren 2004-2008 in Mio €

	2004	2005	2006	2007	2008	in % der ges. Eigen- mittel 2008
KOO-Mitgliedsorganisationen ¹	41,78	48,48	43,46	37,51	42,34	44,54
Ärzte ohne Grenzen	5,96	7,03	8,06	7,48	8,44	8,88
Österreichisches Rotes Kreuz ²	8,54	12,65	5,78	8,49	7,42	7,81
SOS Kinderdorf	2,65	3,36	3,64	4,60	5,70	6,00
Licht für die Welt ³	3,59	1,93	2,63	2,73	3,83	4,03
UNICEF Österreich	2,30	3,53	2,89	3,43	2,95	3,10
World Vision	1,85	2,21	2,39	2,09	2,84	2,99
Menschen f. Menschen	1,50	3,18	3,70	4,33	2,75	2,89
Concordia Austria	2,06	1,37	2,14	1,27	2,00	2,10
CARE Österreich ⁴	0,56	6,30	1,36	0,64	1,65	1,74
Private Eigenmittel gesamt⁵	81,22	112,49	94,53	90,26	95,06	100,00

1 Die KOO besteht aus mehreren Mitgliedsorganisationen, eine Zuweisung der Eigenmittel an die einzelnen Teilorganisationen ist aufgrund der Daten nicht möglich. Eine Liste der Mitgliedsorganisationen findet sich im Anhang

2 1,05 Mio € an Mitteln stammen von der Stiftung Nachbar in Not

3 Bis 2004 Christoffel-Blindenmission

4 Im Jahr 2006 enthält die Summe 0,34 Mio € an Mitteln von der Stiftung Nachbar in Not.

5 Die gesamten privaten Eigenmittel 2004 sind in dieser Tabelle höher als in Tabelle 1&3, da hier auch die Osthilfe enthalten ist.

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, eigene Berechnungen

An zweiter Stelle der zehn größten privaten Melderorganisationen befindet sich *Ärzte ohne Grenzen* (MSF) mit einem Ergebnis von 8,4 Mio €, was verglichen mit dem Vorjahreswert (rund 7,5 Mio €) einen geringen Anstieg ergibt. Wie bereits 2007 lag auch 2008 der geografische Schwerpunkt der Arbeit von MSF in der Demokratischen Republik Kongo. Hier wurden rund 1,4 Mio € der Mittel eingesetzt. Die Gelder wurden für die Durchführung eines Projektes zur Bekämpfung der Schlafkrankheit in den Krankenhäusern von Doruma und Banda, sowie für den Betrieb zweier Krankenhäuser in Bunia und Kindamba verwendet. Das zweite Schwerpunktland 2008 war der Sudan mit rund 1 Mio €, die hier für die medizinische Grundversorgung und die Versorgung von Flüchtlingen in und aus der Krisenregion Darfur aufgewendet wurden. MSF war 2008 auch in Kirgisistan, Niger, dem Irak und Simbabwe engagiert. In Kirgisistan wurde ein Projekt zur Bekämpfung von Tuberkulose in Gefängnissen im Raum Bishkek durchgeführt, das mit 0,7 Mio € dotiert war. In Niger konzentrierte man sich vor allem auf die Region

Magaria, hier wurden ein Projekt zur Bekämpfung der Mangelernährung und eine Impfkampagne gegen Märsen durchgeführt. Im Irak finanzierte MSF mit 0,5 Mio € den Betrieb von Krankenhäusern. Die gleiche Summe wurde einem Programm zur Behandlung und Bekämpfung von HIV/AIDS in Simbabwe zugewiesen.

Das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK) befindet sich im Jahr 2008 mit einem Ergebnis von 7,4 Mio € auf Platz drei der zehn größten privaten Melderorganisationen. Im Vergleich zu 2007 (rd. 8,5 Mio €) bedeutet das einen geringen Rückgang. Die für Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ausgegebenen Eigenmittel enthalten auch Mittel aus der Aktion *Nachbar in Not*. Sie ist eine gemeinsame Aktion von ORF, Österreichischem Roten Kreuz und Caritas⁴¹. Da das ÖRK ein Stiftungspartner von Nachbar in Not ist, werden auch Spendenmittel dieser Aktion im Rahmen der Arbeit des ÖRK verwendet. Sri Lanka blieb 2008 weiterhin ein Schwerpunktland des ÖRK. Hier wurden rund 2,31 Mio € in Tsunami-Wiederaufbauprojekte

41 Nähere Informationen sind unter <http://www.nachbarinnot.at> zu finden

investiert. Ein weiterer Schwerpunkt des ÖRK lag in Myanmar (Burma), das 2008 stark von Zyklon „Nargis“ betroffen war. Weitere Projekte betrafen hauptsächlich Medikamentenlieferungen. 1,24 Mio € der Eigenmittel des ÖRK sind Beiträge zu globalen Projekten und Programmen des Internationalen Roten Kreuzes.

SOS Kinderdorf befindet sich auf der Liste nach wie vor an vierter Stelle. Es konnte seine Mittel weiterhin erhöhen und erreichte 2008 ein Ergebnis von 5,7 Mio €. Hauptaufgabe ist die Betreuung, Ausbildung und gesellschaftliche Integration elternloser Kinder in Kinderdörfern in Entwicklungsländern. Der Schwerpunkt 2008 war Nepal, hier wurde ein Kinderdorf in Lumbini errichtet, wofür 0,63 Mio € aufgewendet wurden. 0,30 Mio € wurden für die Betreuung von Kindern bereitgestellt. Auch Indien war 2008 ein Schwerpunkt, insgesamt waren 0,55 Mio € für das Land bestimmt. In dieser Summe sind auch die Kosten für den Wiederaufbau eines durch den Tsunami zerstörten Kinderdorfes in Nagapattinam enthalten. Er wurde mit 0,23 Mio € in der ADA-Statistik ausgewiesen.

*Licht für die Welt*⁴² konnte seine Auszahlungen 2008 von 2,7 Mio € im Jahr 2007 auf rund 3,8 Mio € erhöhen und stieg damit vom achten auf den fünften Platz auf. Die Schwerpunktregion bildet nach wie vor Afrika mit rund 2,5 Mio € der ausgezahlten Mittel. Zu den Schwerpunktländern zählen Äthiopien, Burkina Faso und der Sudan. Licht für die Welt setzt sich für augenranke, blinde und anders behinderte Menschen in Entwicklungsländern ein und finanziert Maßnahmen im Bereich der Ausbildung von ÄrztInnen, der Behandlung, Prävention und Bereitstellung von Medikamenten. Auch die Rehabilitation und gesellschaftliche Reintegration von blinden und anders behinderten Menschen ist Teil der Arbeit von Licht für die Welt.

2008 konnte *UNICEF Österreich* rund 2,95 Mio € an Eigenmitteln auszahlen. Etwa 2,1 Mio € dieser Summe fließen in Kernprogramme der UNICEF. In Malawi, der Demokratischen Republik Kongo sowie in Afrika südlich der Sahara wurden vor allem Projekte im Bereich Bildung und Gesundheit durchgeführt. Myanmar erhielt Katastrophenhilfe nach dem Zyklon „Nargis“.

World Vision konnte seine ausgezahlten Eigenmittel 2008 von rund 2,1 Mio € im Jahr 2007 auf 2,8 Mio € anheben.

Der Großteil der Mittel fließt in langfristige Regionalentwicklungsprogramme in Chile, Swaziland, Vietnam, Malawi, Mosambik, Ghana, Indonesien, Indien, Sierra Leone, Myanmar und Laos. Der Rest der gesamten Eigenmittel der NGO wurde für kleinere Projekte und Beitragszahlungen, etwa an Projekte des World Food Programme oder sonstige NGO-Kofinanzierungsprojekte verwendet.

Menschen für Menschen befindet sich 2008 mit 2,75 Mio € an Eigenmitteln an achter Stelle der Reihung. Die Organisation wurde 1981 von Schauspieler Karlheinz Böhm gegründet und ist in Äthiopien tätig. 2008 wurde ein größeres Projekt der ländlichen Entwicklung in der Provinz Derra durchgeführt.

Concordia Austria stieg 2008 erneut in die Liste der zehn größten privaten Melderorganisationen auf, nachdem die Organisation 2007 nicht enthalten war. Für die Betreuung von Straßenkindern in Kinderhäusern und alten Menschen in Sozialzentren in der Republik Moldau konnten 2 Mio € an privaten Mitteln aufgebracht werden. Die Maßnahmen in Rumänien werden nicht mehr als Entwicklungshilfe gezählt, da Rumänien Mitglied der EU und somit kein Entwicklungsland ist.

Auch *CARE Österreich* stieg in die Liste auf. Die Organisation konnte rund 1,65 Mio € an Eigenmitteln auszahlen, wovon ein großer Teil für Wiederaufbauprojekte nach dem Tsunami in Indonesien verwendet wurde. Auch humanitäre Hilfe für die vom Konflikt in der Pufferzone Gori-Tskhinvali (Georgien) betroffenen Menschen wurde geleistet.

Das *Hilfswerk Austria* findet sich 2008 nicht unter den Top-Ten. Die ausgezahlten Eigenmittel sanken von 3,49 Mio € im Jahr 2007 auf 1,60 Mio € im Jahr 2008, was doch einen erheblichen Rückgang bedeutet. Ein Grund dafür ist, dass allein 1,79 Mio € der Mittel 2007 von der Aktion Nachbar in Not für Tsunami-Wiederaufbauprojekte bereitgestellt wurden. 2008 betrug dieser Anteil nur mehr 0,14 Mio €.

Der *Malteser Orden* befindet sich 2008 auf Platz 15 der Liste. Die Höhe der Eigenmittel sank von 1,79 Mio € auf 1,14 Mio €. Der Orden stellte 2008 Medikamente und medizinischen Bedarf im Irak, in Iran, Afghanistan und Moldawien zur Verfügung.

42 Bis 2004 Christoffel Blindenmission

Geografische Verteilung

In der regionalen Verteilung der privaten Zuschüsse österreichischer NGOs fand 2008 eine Verschiebung des Schwerpunktes von Asien zu Afrika statt. 2005 bis 2007 lag der Schwerpunkt in Asien. Der Hauptgrund dafür ist mit Sicherheit in der Tsunami-Katastrophe zu sehen, die die Spendenbereitschaft 2005, sowie in den Folgejahren enorm erhöhte. 2008 steht allerdings wieder Afrika an erster Stelle. Die privaten Zuschüsse an diese Region erreichten mit 33,4 Mio € den höchsten Wert seit 2004. Mit 28,88 Mio € steht Asien 2008 nun an zweiter Stelle.

Amerika erhielt 2008 11,02 Mio € der privaten Zuschüsse österreichischer NGOs. Über den beobachteten Zeitraum hinweg blieben die Mittel für diese Region damit relativ konstant.

Auf Europa entfallen 2008 10,04 Mio € der privaten Eigenmittel 2008. Unter Europa werden die Länder Albanien, Belarus, Kroatien, Mazedonien, die Republik Moldau, Montenegro, Serbien, die Türkei, die Ukraine,

Bosnien und Herzegowina, sowie der Kosovo subsumiert. Seit 2004 befinden sich die Mittel für diese Region kontinuierlich im Steigen. Zu berücksichtigen ist, dass die Summe für Europa keine Mittel enthält, die in Österreich verwendet wurden.

Ozeanien erhielt 2008 1,30 Mio € an Finanzmitteln, was zugleich den Höchstwert im Zeitraum 2004-2008 darstellt. Papua Neu Guinea erhielt mit rund 1,14 Mio € die größte Summe an Mitteln für Ozeanien. Tätig war hier vor allem Horizont3000, eine Mitgliedsorganisation der KOO. Auch Licht für die Welt sowie MSF führten Projekte in dieser Region durch.

In den nicht-zuordenbaren Leistungen sind vor allem Beiträge zu den Kernprogrammen internationaler Organisationen, wie UNICEF und dem internationalen Roten Kreuz enthalten. Auch die Mittel für Aktivitäten in Österreich, deren Großteil für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit verwendet wurde, wurden hier inkludiert. Die Summe der nicht-zuordenbaren Mittel ist 2008 mit 10,43 Mio € höher als 2007 (8,20 Mio €).

Tabelle 8:

Private Zuschüsse nach Regionen 2004-2008 in Mio € und in %

	2004		2005		2006		2007		2008	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Afrika	27,59	33,97	30,41	27,03	28,93	30,61	30,58	33,88	33,40	35,13
Asien	16,18	19,92	54,31	48,28	37,69	39,87	32,38	35,88	28,88	30,38
Amerika	10,53	12,96	10,84	9,64	11,45	12,11	10,39	11,51	11,02	11,59
Europa	16,22	19,97	7,50	6,67	7,72	8,16	8,04	8,91	10,04	10,56
Ozeanien	0,91	1,12	0,76	0,68	0,82	0,87	0,67	0,74	1,30	1,36
nicht zuordenbar	9,79	12,06	8,67	7,70	7,92	8,38	8,20	9,08	10,43	10,97
Gesamt	81,22	100,00	112,49	100,00	94,53	100,00	90,26	100,00	95,06	100,00

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, eigene Berechnungen

Ordnet man die Länder nach Einkommensgruppen, zeigt sich, dass 2008 35,76 % der gesamten privaten Zuschüsse Österreichs an LMICs (Lower Middle Income Countries and Territories), 33,75 % an LDCs (Least Developed Countries) und 7,14 % UMICs (Upper Middle Income Countries) gingen. Other Low Income Countries erhielten rund 10 % der privaten Zuschüsse (Länder-

zuordnung siehe DAC-Liste im Anhang). 13,34 % der Mittel konnten nicht genauer zugeordnet werden. Etwa ein Drittel der gesamten privaten Zuschüsse Österreichs erreicht also die am wenigsten entwickelten Länder. Ob sie dort auch die Ärmsten der Armen erreichen, geht aus dieser Verteilung nicht hervor.

Tabelle 9:

Private Zuschüsse nach den 20 größten Empfängerländern in Mio €

	2004	2005	2006	2007	2008
Indien	5,59	11,97	7,61	6,42	6,86
Äthiopien	3,05	4,35	5,86	6,07	5,10
Sri Lanka	0,16	12,81	9,02	8,09	3,92
Dem. Rep. Kongo (Zaire)	2,18	1,82	2,51	2,37	3,85
Sudan	4,91	4,83	2,39	2,74	3,11
Rep. Moldau	1,43	1,94	2,22	1,93	2,68
Uganda	2,11	2,16	2,18	2,32	2,57
Tansania	1,33	1,79	1,88	2,01	2,42
Myanmar (Burma)	0,10	0,35	0,46	0,41	2,36
Kenia	1,72	2,18	1,89	1,78	2,07
Indonesien	0,22	10,24	4,84	4,15	2,05
Nicaragua	1,65	1,64	1,30	1,61	2,00
Ukraine	1,21	1,50	1,69	1,76	1,91
Pakistan	0,43	5,94	4,49	2,38	1,81
Brasilien	1,42	1,68	2,17	1,61	1,69
Bosnien und Herzegowina	0,85	0,46	0,68	0,86	1,53
Mosambik	1,26	1,02	1,29	1,16	1,48
Ghana	0,56	0,81	0,76	1,27	1,44
Senegal	1,00	1,10	0,95	0,94	1,35
Philippinen	2,06	2,11	1,93	1,23	1,32
Memo:					
Österreich	4,13	4,46	3,56	3,62	5,58

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, eigene Berechnungen

2008 ist *Indien* Zielland Nummer eins bei den privaten Mitteln österreichischer Nichtregierungsorganisationen. Es erhielt insgesamt 6,86 Mio € der gesamten privaten Zuschüsse. Mitgliedsorganisationen der KOO sind in Indien vor allem in den Sektoren Bildung, soziale Infrastruktur und Dienstleistungen, humanitäre Hilfe und Gesundheit aktiv. Sie brachten 3,99 Mio €, also mehr als die Hälfte der gesamten für Indien bestimmten Mittel auf. Auch SOS Kinderdorf, der Entwicklungshilfe-Klub, Licht für die Welt und Save Tibet sind verstärkt in Indien tätig. Der Entwicklungshilfe-Klub brachte 0,51 Mio € der Gesamtmittel für Indien auf. Das größte Projekt des Klubs betraf den Bau von Dörfern und Häusern. Licht für die Welt finanzierte mit 0,43 Mio € diverse

Projekte im Bereich der Augenheilkunde und Rehabilitation behinderter Menschen.

Äthiopien, das auch ein Schwerpunktland der ÖEZA ist, steht an zweiter Stelle der Top-20 Empfängerländer österreichischer privater Zuschüsse. 2008 entfielen 5,1 Mio € der Spendenmittel auf dieses Land. Der Großteil der Mittel für Äthiopien stammt nach wie vor nur von einer NGO – Menschen für Menschen, die mit 2,75 Mio € mehr als die Hälfte der gesamten privaten Zuschüsse für Äthiopien aufbrachte. 0,96 Mio €, die für Äthiopien bestimmt waren, wurden von KOO-Mitgliedsorganisationen aufgebracht. Auch Licht für die Welt, Ärzte ohne Grenzen und Brücke nach Äthiopien zählen zu den größeren Geber-NGOs in Äthiopien.

Diese Verschiebung ist vor allem durch den drastischen Rückgang der Mittel an *Sri Lanka* zu erklären. Während es 2007 noch das Top-Zielland privater österreichischer Zuschüsse war, steht es 2008 nur noch auf Platz drei. Die Zuschüsse erreichten einen Wert von 3,92 Mio € während sie 2007 noch 8,09 Mio € ausmachten. Dieser Rückgang macht die regionale Verschiebung des Schwerpunktes von Asien zu Afrika aufgrund des Rückganges von Rehabilitationsmaßnahmen nach der Tsunami-Katastrophe erneut deutlich.

Die *Demokratische Republik Kongo (Zaire)* findet sich 2008 auf dem vierten Platz der Top-20 (mit 3,85 Mio €), während sie 2007 noch auf dem siebenten Platz lag (2,37 Mio €). Nach wie vor entfiel der Großteil der privaten Zuschüsse auf den Sektor Gesundheit. Auch blieb der Betrieb des Krankenhauses „Bon Marché“ in Bunia zur Versorgung von Kranken, Verletzten und Gewaltopfern durch MSF mit 0,6 Mio € das höchstdotierte Projekt.

Der *Sudan* verweilt mit 3,11 Mio € auf Platz fünf der Liste. Im Vergleich zu 2007 (2,74 Mio €) stiegen die Mittel geringfügig an. Allerdings sind nicht mehr die Mitgliedsorganisationen der KOO die größten Geber in diesem Land, sondern MSF mit rund 1,1 Mio € der Gesamtmittel. Diese wurden für medizinische Grund- und humanitäre Versorgung von Flüchtlingen in und aus Darfur verwendet. Die medizinische Grundversorgung in Golo und Killin ist mit 0,7 Mio € zugleich das höchstdotierte Projekt im Sudan. Die Mitgliedsorganisationen der KOO sind 2008 die zweitgrößten Geber. Sie verwendeten ihre Mittel hauptsächlich im Bildungs- und im Sektor humanitäre Hilfe.

Die *Republik Moldau* erhielt 2008 insgesamt 2,68 Mio € an privaten Zuschüssen, womit es sich am sechsten Platz des Rankings befindet. Beachtlich ist, dass 2 Mio € nur von einer einzigen Organisation – Concordia Austria – aufgebracht wurden, die diese Summe für die Betreuung von Straßenkindern in Kinderhäusern und von alten Menschen in Sozialzentren verwendete.

2008 liegt *Uganda* mit 2,57 Mio € an privaten Zuschüssen auf dem siebenten Platz der Top-20-Liste und bleibt somit weiterhin unter den Top-10. Die KOO-Mitgliedsorganisationen blieben mit rund 1,6 Mio € die größten privaten Geber Österreichs in diesem Land. Es wurden vor allem Maßnahmen im Gesundheitsbereich unterstützt.

Mit 2,42 Mio € liegt *Tansania* 2008 auf dem achten Platz. Die KOO-Mitgliedsorganisationen haben hier die meisten Projekte im Sektor Gesundheit durchgeführt. CARE Österreich führte in Tansania Projekte in einer Gesamthöhe von 0,54 Mio € durch.

Myanmar war 2007 nicht in der Liste der Top-20 Empfängerländer enthalten. 2008 findet es sich mit einer Gesamtsumme von 2,36 Mio € auf dem neunten Platz des Rankings. Myanmar war enorm von Zyklon „Nargis“ betroffen, der Großteil der Mittel (rund 1,4 Mio €) belief sich darum auf humanitäre Hilfe nach dieser Naturkatastrophe.

Auf *Kenia* entfielen 2008 2,07 Mio € der privaten Zuschüsse Österreichs. Die Mittel stiegen damit geringfügig an und Kenia befindet sich 2008 unter den zehn Hauptempfängerländern.

Indonesien verzeichnet auch 2008 einen Rückgang der Zahlungen, es erhielt 2,05 Mio €. Aufgrund der Tsunamikatastrophe war es von 2005 bis 2007 unter den ersten zehn Schwerpunktländern zu finden, 2008 ist es auf Platz 11. Eine Vielzahl der Projekte betrifft nach wie vor die Tsunamikatastrophe.

2 Mio € an privaten Zuschüssen waren 2008 für *Nicaragua* bestimmt. Die größten Geberorganisationen waren auch hier Mitgliedsorganisationen der KOO. Sie leisteten insgesamt 1,6 Mio € der Zuschüsse an Nicaragua. Die größte Summe wurde dem Sektor Bildung zugeordnet.

In die *Ukraine* flossen 2008 1,91 Mio € an privaten Zuschüssen. Im Vergleich zum Vorjahr (1,76 Mio €) stiegen die Mittel damit geringfügig an. Hier sind vor allem Mitgliedsorganisationen der KOO in den Sektoren Soziales und Wohlfahrt, sowie Gesundheit tätig. Auch das ÖRK, Confinis und Global 2000 führten in der Ukraine Projekte durch.

1,81 Mio € an Projektmitteln wurden in *Pakistan* zur Verfügung gestellt. Neben den KOO-Mitgliedsorganisationen ist hier MSF mit Mutter-Kind-Hilfsprogrammen im ländlichen Gebiet von Belutschistan die zweitgrößte Geber-NGO.

An *Brasilien* gingen insgesamt 1,69 Mio € der privaten Zuschüsse. 0,6 Mio € der von den Mitgliedsorganisationen der KOO lukrierten Mittel wurden dem Sektor „Unterstützung der Zivilgesellschaft“ und etwa 0,2 Mio € dem Sektor Gesundheit zugewiesen.

Bosnien und Herzegowina findet sich mit 1,53 Mio € 2008 neu in der Liste der Top-20 Empfängerländer. Das höchstdotierte Projekt (0,43 Mio €) in diesem Land wurde vom Hilfswerk Austria durchgeführt und betraf den Wiederaufbau eines Tagesbetreuungszentrums für mehrfach behinderte Kinder in Tuzla.

Auch *Mosambik* war 2007 nicht in der Liste der 20 Schwerpunktländer enthalten. 2008 erhielt es 1,48 Mio € private Zuschüsse. Die größte Geber-NGO 2008 ist hier World Vision mit einem langfristigen Regionalentwicklungsprogramm (0,28 Mio €). Auch MSF sind hier mit einem größeren Projekt zur Bekämpfung von HIV/AIDS in Lichinga im Einsatz (0,2 Mio €).

Auf Platz 18 der Liste blieb *Ghana*, es erhielt Finanzmittel in der Höhe von 1,44 Mio €, was einen leichten Anstieg bedeutet. Die größten privaten Geber sind auch hier Mitgliedsorganisationen der KOO, deren Mittel vor allem in die Sektoren Bildung (rund 0,7 Mio €) und Gesundheit (rund 0,3 Mio €) flossen.

Senegal ist mit 1,35 Mio € auf dem vorletzten Platz vertreten. Größte private Geberin ist hier die Entwicklungswerkstatt Austria. Sie brachte 0,61 Mio € an Eigenmitteln auf, die vor allem in Projekte zur ländlichen Entwicklung und Bildung investiert wurden.

1,32 Mio € an privaten Zuschüssen erhielten die *Philippinen*, der Großteil der Mittel wurde von den KOO-Mitgliedsorganisationen aufgebracht.

Der Irak, Afghanistan, Somalia und Serbien finden sich, im Vergleich zu 2007, 2008 nicht unter den zwanzig Schwerpunktländern. Die Schwerpunktländer der privaten NGOs decken sich (bis auf Äthiopien) nicht mit jenen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs. Sie folgt keinen gemeinsamen politischen Schwerpunkten, sondern ergibt sich aus den historisch gewachsenen Einsatzschwerpunkten der einzelnen Organisationen, aber auch aufgrund des aktuellen Bedarfs an humanitärer Hilfe bei politischen und sozialen Unruhen oder Umweltkatastrophen (ein aktuelles Beispiel 2008 ist der Zyklon in Myanmar).

Sektorielle Verteilung

Die Leistungen im Bereich *Soziale Infrastruktur und Dienstleistungen* stiegen von 48,3 Mio € im Jahr 2007 auf 56,62 Mio € im Jahr 2008 an. Dieser Sektor bleibt damit weiterhin Zielsektor Nummer eins der Zuschüsse privater NGOs. Er beinhaltet vor allem Maßnahmen im Gesundheits- (inkl. reproduktive Gesundheit, rund 38 %) und Bildungsbereich (18,47 %) und sonstiger sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen (34,72 %).

Multisektorielle Maßnahmen stehen 2008 an zweiter Stelle der Statistik, sie machen 16,35 % der Gesamtleistungen aus. Dieser Sektor setzt sich unter anderem aus Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik, ländlichen und städtischen Entwicklung und nicht-landwirtschaftlicher alternativer Entwicklung zusammen.

Die Leistungen im Bereich der *Katastrophen- und Humanitären Hilfe* sind zurückgegangen und machten 2008 12,23 % der Gesamtleistungen aus.

Maßnahmen in produzierenden Sektoren (inklusive Tourismus), sowie Leistungen im Bereich der *wirtschaftlichen Infrastruktur und Dienstleistungen*, bleiben weiterhin von marginaler Bedeutung.

Sonstige und nicht zuordenbare Leistungen enthalten auch Mittel für die Flüchtlingsbetreuung in Geberländern.

Aus der sektoriellen Verteilung geht hervor, dass sich die österreichischen NGOs vor allem auf die „Basic Needs“ der Entwicklungsländer konzentrieren.

Tabelle 10:

Private Zuschüsse nach Sektoren 2004-2008 in Mio € und in %

	2004		2005		2006		2007		2008	
	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %	in Mio €	in %
Soziale Infrastruktur und Dienstleistungen	48,60	59,83	42,01	37,34	48,53	51,34	48,30	53,51	56,62	59,56
Multisektorielle Maßnahmen	10,34	12,73	10,71	9,52	11,40	12,06	12,26	13,58	15,55	16,35
Katastrophen-/ Humanitäre Hilfe	9,89	12,18	47,97	42,64	24,29	25,70	17,20	19,06	11,63	12,23
Maßnahmen in produzierenden Sektoren	3,78	4,66	3,25	2,89	4,23	4,48	4,47	4,96	4,03	4,24
Wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen	0,05	0,07	0,14	0,12	0,17	0,18	0,11	0,12	0,14	0,15
Sonstige und nicht zuordenbare Leistungen	8,56	10,54	8,40	7,46	5,89	6,24	7,91	8,77	7,09	7,46
Gesamt	81,22	100,00	112,49	100,00	94,53	100,00	90,26	100,00	95,06	100,00

Quelle: ADA, OEZA-Statistik, eigene Berechnungen

Internationaler Vergleich

Die unten angeführte Tabelle gibt einen Überblick über die gemeldeten privaten Zuschüsse der Jahre 2004 bis 2007 für die DAC-Länder (außer Frankreich, Spanien und Norwegen). Diese vergleichbaren Daten werden von der OECD zur Verfügung gestellt⁴³. Für das Jahr 2008 stehen noch keine Daten zur Verfügung. Die höchsten Leistungen 2007 bringt Irland auf. Sie betragen 1,47 Promille des Bruttonationaleinkommens. Die privaten Zuschüsse Irlands sind aber zurückgegangen. Auch die Leistungen der Schweiz, Kanadas, der USA und Australiens sind überdurchschnittlich hoch. Als „spendenfreudigste“ EU-

Länder nach Irland, können Belgien, die Niederlande, Deutschland und Österreich gesehen werden. Im Gesamtvergleich liegt Österreich mit seinen Eigenmitteln genau im Mittelfeld, auf Platz 10 von 20 Ländern. Mit 0,34 Promille des Bruttonationaleinkommens liegt es damit zwar höher als der Durchschnitt der DAC-EU-Länder, aber niedriger als jener der gesamten DAC-Länder (ohne Frankreich, Spanien und Norwegen). Finnland, Italien, Griechenland und Portugal bilden im Vergleich der privaten Zuschüsse die Schlusslichter der DAC-Länder.

43 Siehe <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1> (Stand: 15.10.2009)

Tabelle 11:

Private Zuschüsse im internationalen Vergleich 2004-2007 in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens

	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	in Mio US \$	in Mio US \$	in Mio US \$	in Mio US \$	in % des BNE	in % des BNE	in % des BNE	in % des BNE
Irland	233,93	307,74	338,54	318,49	1,50	1,80	1,79	1,47
Schweiz	316,24	331,97	401,8	504,11	0,81	0,83	0,95	1,11
Kanada	638,88	973,49	1.100,03	1.355,14	0,66	0,87	0,88	0,96
USA	6.792	8.628,56	9.037	12.161	0,58	0,70	0,68	0,87
Australien	488,81	825,45	615,31	655,34	0,82	1,22	0,86	0,79
Belgien	180,62	249,45	251,04	342,23	0,51	0,67	0,63	0,75
Niederlande	411,91	422,45	276,83	343,11	0,72	0,68	0,41	0,45
Neuseeland	28,75	94,1	48,42	50,08	0,32	0,93	0,50	0,42
Deutschland	1.148,17	1.523,05	1.347,51	1.271,17	0,42	0,54	0,46	0,38
Österreich	88,68	139,46	118,65	122,75	0,30	0,46	0,37	0,34
Dänemark	58,23	80,90	72,84	93,70	0,24	0,31	0,26	0,30
Großbritannien	390,09	725,81	542,62	667,44	0,18	0,32	0,22	0,23
Luxemburg	6,30	8,13	8,24	8,47	0,21	0,25	0,25	0,20
Schweden	30,58	28,95	12,07	77,68	0,09	0,08	0,03	0,17
Japan	424,52	255,25	315,33	446,25	0,09	0,05	0,07	0,10
Finnland	13,61	16,32	25,08	20,11	0,07	0,08	0,12	0,08
Italien	49,19	93,7	123,22	63,01	0,03	0,05	0,07	0,03
Griechenland	17,13	0,50	9,65	6,71	0,08	0,00	0,04	0,02
Portugal	2,68	6,48	3,58	1,61	0,02	0,04	0,02	0,01
DAC-Länder*	11.320,32	14.711,76	14.647,76	18.508,40	0,37	0,45	0,43	0,50
DAC-EU-Länder*	2.631,12	3.602,94	3.129,87	3.336,48	0,22	0,28	0,23	0,21

* Ohne Frankreich, Spanien und Norwegen, da keine Daten vorhanden

Quelle: OECD/DAC International Development Statistics, Online Database (Oktober 2009), eigene Berechnungen

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Spendenbereitschaft in Österreich beachtlich ist. Überraschend ist, dass die privaten Zuschüsse österreichischer NGOs stiegen, obwohl die Wirtschafts- und Finanzkrise bereits 2008 begann. Das Jahr 2009 wird die Spendenbereitschaft der ÖsterreicherInnen auf die Probe stellen, da die Wirtschaftskrise erst 2009 stärker zum Tragen kam.

Ein Aspekt, der für das Spendenaufkommen im Jahr 2009 allerdings relevant werden wird, ist die seit Anfang 2009 in Kraft getretene Absetzbarkeit von Spenden an mildtätige Organisationen im Rahmen der Einkommenssteuererklärung. Vor allem die großen Fundraisingorganisationen erhoffen sich davon höhere Spendeneinnahmen.⁴⁴

44 Details zur Spendenabsetzbarkeit finden sich auf der site des Österreichischen Spendeninstituts: http://www.spenden.at/steuer_neu.htm

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für 2008

LDCs	Other LICs	Swasiland	Kasachstan
<i>Afghanistan</i>	<i>Côte d'Ivoire</i>	Syrien	Kroatien
<i>Angola</i>	<i>Ghana</i>	Thailand	Kuba
<i>Äquatorialguinea</i>	<i>Kenia</i>	Tokelau*	Libanon
<i>Äthiopien</i>	<i>Kirgisistan</i>	Tonga	Libyen
<i>Bangladesch</i>	<i>Korea, Dem. VR</i>	Tunesien	Malaysia
<i>Benin</i>	<i>Nigeria</i>	Turkmenistan	Mauritius
<i>Bhutan</i>	<i>Pakistan</i>	Ukraine	Mayotte*
<i>Burkina Faso</i>	<i>Papua-Neuguinea</i>	Wallis und Futuna*	Mexiko
<i>Burundi</i>	<i>Simbabwe</i>	UMICs	Montenegro
<i>Dschibuti</i>	<i>Tadschikistan</i>	Anguilla*	Montserrat*
<i>Eritrea</i>	<i>Usbekistan</i>	Antigua und Barbuda ¹	Nauru
<i>Gambia</i>	<i>Vietnam</i>	Argentinien	Oman ¹
<i>Guinea</i>	LMICs	Barbados ²	Palau
<i>Guinea-Bissau</i>	Ägypten	Belarus	Panama
<i>Haiti</i>	Albanien	Belize	Serbien ³
<i>Jemen</i>	Algerien	Botsuana	Seychellen
<i>Kambodscha</i>	Armenien	Brasilien	St. Helena*
<i>Kiribati</i>	Aserbaidtschan	Chile	St. Kitts und Nevis
<i>Komoren</i>	<i>Bolivien</i>	Cookinseln	St. Lucia
<i>Kongo, Dem. Rep.</i>	Bosnien u. Herzegowina	Costa Rica	St. Vincent und die Grenadinen
<i>Laos</i>	China	Dominica	Surinam
<i>Lesotho</i>	Dominikanische Republik	Fidschi	Südafrika
<i>Liberia</i>	Ecuador	Gabun	Trinidad und Tobago ²
<i>Madagaskar</i>	El Salvador	Grenada	Türkei
<i>Malawi</i>	Georgien	Jamaika	Uruguay
<i>Malediven</i>	Guatemala		Venezuela
<i>Mali</i>	<i>Guyana</i>		
<i>Mauretanien</i>	<i>Honduras</i>	LDCs:	Least Developed Countries
<i>Mosambik</i>	Indien	Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2007 < US \$ 935)
<i>Myanmar</i>	Indonesien	LMICs:	Lower Middle Income Countries & Territories (pro-Kopf-BNP 2007 US \$ 936–US \$ 3.705)
<i>Nepal</i>	Irak	UMICs:	Upper Middle Income Countries & Territories (pro-Kopf-BNP 2007 US \$ 3.706–US \$ 11.455)
<i>Niger</i>	Iran	*	Territorien/abhängige Gebiete <i>Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s</i> (Stand April 2008)
<i>Ruanda</i>	Jordanien		
<i>Salomonen</i>	<i>Kamerun</i>		
<i>Sambia</i>	Kap Verde		
<i>Samoa</i>	Kolumbien		
<i>São Tomé und Príncipe</i>	<i>Kongo, Rep.</i>		
<i>Senegal</i>	Marokko		
<i>Sierra Leone</i>	Marshallinseln	(1)	Antigua & Barbuda und Oman überschritten die Schwelle für „High Income Countries“ im Jahr 2007. Entsprechend den DAC Regeln für die Revision dieser Liste werden beide Länder nicht mehr in der Liste 2011 aufscheinen, sofern sie bis 2010 „High Income Countries“ bleiben.
<i>Somalia</i>	Mazedonien	(2)	Barbados und Trinidad & Tobago überschritten die Schwelle für „High Income Countries“ in den Jahren 2006 und 2007. Entsprechend den DAC Regeln für die Revision dieser Liste werden beide Länder nicht mehr in der Liste 2011 aufscheinen, sofern sie bis 2010 „High Income Countries“ bleiben.
<i>Sudan</i>	Mikronesien	(3)	Gegenwärtige werden Leistungen an den Kosovo Serbien angerechnet. Der Kosovo wird erst nach der Anerkennung durch die UNO als eigenständiger Staat in die Empfängerliste aufgenommen.
<i>Tansania</i>	Moldau		
<i>Timor-Leste (Osttimor)</i>	Mongolei		
<i>Togo</i>	Namibia		
<i>Tschad</i>	<i>Nicaragua</i>		
<i>Tuvalu</i>	Niue		
<i>Uganda</i>	Paläst. Autonomiegebiete		
<i>Vanuatu</i>	Paraguay		
<i>Zentralafrikanische Republik</i>	Peru		
	Philippinen		
	Sri Lanka		

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>
(Stand: 23.11.2009)

DAC-Liste der Empfängerländer (ODA)

Geordnet nach Entwicklungsstand. Gültig für 2005, 2006 und 2007

LDCs	Other LICs		
Afghanistan	<i>Côte d'Ivoire</i>	Namibia	Costa Rica
Angola	<i>Ghana</i>	Niue	Dominica
Äquatorialguinea	Indien	Paläst. Autonomiegebiete	Gabun
<i>Äthiopien</i>	<i>Kamerun</i>	Paraguay	Grenada
Bangladesch	Kenia	Peru	Kroatien
<i>Benin</i>	<i>Kirgisistan</i>	Philippinen	Libanon
Bhutan	<i>Kongo, Rep.</i>	Serbien	Libyen
<i>Burkina Faso</i>	Korea, Dem. VR	Sri Lanka	Malaysia
<i>Burundi</i>	Moldau	Surinam	Mauritius
Dschibuti	Mongolei	Swasiland	Mayotte*
<i>Eritrea</i>	<i>Nicaragua</i>	Syrien	Mexiko
<i>Gambia</i>	Nigeria	Thailand	Montserrat*
<i>Guinea</i>	Pakistan	Tokelau*	Nauru
<i>Guinea-Bissau</i>	Papua-Neuguinea	Tonga	Oman
<i>Haiti</i>	Simbabwe	Tunesien	Palau
Jemen	Tadschikistan	Turkmenistan	Panama
Kambodscha	Usbekistan	Ukraine	Saudi Arabien
Kap Verde	Vietnam	Wallis und Futuna*	Seychellen
Kiribati			St. Helena*
<i>Komoren</i>		UMICs	St. Kitts und Nevis
<i>Kongo, Dem. Rep.</i>			St. Lucia
Laos	LMICs	Anguilla*	St. Vincent und die Grenadinen
Lesotho	Ägypten	Antigua und Barbuda	Südafrika
<i>Liberia</i>	Albanien	Argentinien	Trinidad und Tobago
<i>Madagaskar</i>	Algerien	Barbados	Türkei
<i>Malawi</i>	Armenien	Belize	Turks- und Caicosinseln*
Malediven	Aserbaidshan	Botsuana	Uruguay
<i>Mali</i>	Belarus	Chile	Venezuela
<i>Mauretanien</i>	<i>Bolivien</i>	Cookinseln	
<i>Mosambik</i>	Bosnien u. Herzegowina		
Myanmar	Brasilien		
<i>Nepal</i>	China		
<i>Niger</i>	Dominikanische Republik		
<i>Ruanda</i>	Ecuador		
Salomonen	El Salvador		
<i>Sambia</i>	Fidschi		
Samoa	Georgien	LDCs:	Least Developed Countries
<i>São Tomé und Príncipe</i>	Guatemala	Other LICs:	Other Low Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 < US \$ 825)
<i>Senegal</i>	<i>Guyana</i>	LMICs:	Lower Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US \$ 826–US \$ 3.255)
<i>Sierra Leone</i>	<i>Honduras</i>	UMICs:	Upper Middle Income Countries (pro-Kopf-BNP 2004 US \$ 3.256–US \$ 10.065)
<i>Somalia</i>	Indonesien	*	Territorien/abhängige Gebiete <i>Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)</i> (Stand November 2006)
<i>Sudan</i>	Irak		
<i>Tansania</i>	Iran		
Timor-Leste (Osttimor)	Jamaika		
<i>Togo</i>	Jordanien		
<i>Tschad</i>	Kasachstan		
Tuvalu	Kolumbien		
<i>Uganda</i>	Kuba		
Vanuatu	Marokko		
<i>Zentralafrikanische Republik</i>	Marshallinseln		
	Mazedonien		
	Mikronesien		
	Montenegro		

<http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf> &
<http://www.oecd.org/dataoecd/32/12/41751233.pdf>
 (Stand: 23.11.2009)

OECD-DAC-SECRETARIAT SIMULATION OF DAC MEMBERS' NET ODA VOLUMES IN 2008 AND 2010 In constant 2008 USD million

The data below are forecasts, but Secretariat projections based on public announcements by member countries of the OECD's Development Assistance Committee (DAC). The key figures from such announcements are shown as 'Assumptions'. To calculate net ODA and ODA/GNI ratios requires projections for GNI for 2010. For 2009 and 2010, the projections of real growth are taken from the OECD Economics Department interim projections to be published on 31 March. Pending updated country specific figures which will be available in June 2009, country specific real growth projections are available and used for each G7 country, whereas Euro area or total OECD real growth projections are used for most other countries. While calculations have been discussed at technical level with national authorities, the DAC Secretariat is responsible for methodology and the final published results.

Country	2008 (preliminary)		Assumptions (ODA/GNI ratios)	2010			
	Net ODA (2008 USDm)	ODA/GNI		Net ODA (2008 USDm)	ODA/GNI	Real change in ODA Per cent	
Austria	1 681	0.42%	0.51% in 2010	1 945	0.51%	264	16%
Belgium	2 381	0.47%	0.7% in 2010	3 361	0.70%	980	41%
Denmark ¹	2 800	0.82%	Minimum 0.8%	2 623	0.80%	-177	-6%
Finland	1 139	0.43%	0.51% in 2010	1 300	0.51%	161	14%
France	10 957	0.39%	0.51% in 2010 and 0.7% in 2015	13 909	0.51%	2 952	27%
Germany	13 910	0.38%	0.51% in 2010	17 687	0.51%	3 777	27%
Greece ²	693	0.20%	0.35% in 2010	1 145	0.35%	452	65%
Ireland	1 325	0.58%	0.6% in 2010 and 0.7% in 2012	1 307	0.60%	-17	-1%
Italy ³	4 444	0.20%	0.51% in 2010	10 866	0.51%	6 423	145%
Luxembourg	409	0.92%	0.93% in 2010 and 1% in following years	395	0.93%	-14	-3%
Netherlands	6 993	0.80%	Minimum 0.8%	6 647	0.80%	-346	-5%
Portugal	614	0.27%	0.51% in 2010	1 119	0.51%	505	82%
Spain	6 686	0.43%	0.56% in 2010 and 0.7% in 2012	8 271	0.56%	1 585	24%
Sweden	4 730	0.98%	1%	4 625	1.00%	-105	-2%
United Kingdom ⁴	11 409	0.43%	0.56% in 2010-11 and 0.7% in 2013	14 243	0.56%	2 834	25%
DAC EU Members, Total	70 168	0.42%		89 441	0.56%	19 273	27%
Australia ⁵	3 166	0.34%	See footnote 5	3 266	0.37%	100	3%
Canada ⁶	4 725	0.32%	See footnote 6	4 875	0.34%	150	3%
Japan ⁷	9 362	0.18%	See footnote 7	13 310	0.28%	3 948	42%
New Zealand ⁸	346	0.30%	See footnote 8	415	0.35%	69	20%
Norway	3 967	0.88%	1% over 2006-09	4 295	1.00%	327	8%
Switzerland ⁹	2 016	0.41%	See footnote 9	1 862	0.40%	-154	-8%
United States ¹⁰	26 008	0.18%	See footnote 10	27 647	0.20%	1 639	6%
DAC Members, Total	119 759	0.30%		145 110	0.39%	25 351	21%

1 Over the coming years, the Danish government will strive to increase ODA as a percent of GNI from the current level of 0.8%.

2 Due to budgetary constraints, Greece has deferred its EU ODA target of 0.51% to 2012. Greece estimates it will reach an ODA/GNI ratio of 0.35% in 2010.

3 The Italian authorities advise that Italy's ODA trend will be influenced by the constraints on Italy's public finance.

4 This Secretariat simulation of 2010 ODA applies its previous estimate of the ODA/GNI ratio in 2010 (0.56%) to its current projections of UK GNI in 2010, expressed at 2008 prices and exchange rates.

5 Australia expects to continue increasing its ODA. Australia has announced it intends to reach an ODA/GNI target of 0.5% by 2015-16 and in 2008 the Australian Government announced interim targets of 0.35% in 2009-10, 0.37% in 2010-11 and 0.38% in 2011-12. The figure here is discounted for inflation.

6 Canada intends to double its 2001 International Assistance Envelope (IAE) level by 2010 in nominal terms. The Canadian authorities estimate ODA (composed in large part from the IAE) will be 5.1 billion Canadian dollars in 2010. The ODA figure shown here is adjusted for inflation and converted to USD at the 2008 exchange rate.

7 Japan intends to increase its ODA by USD 10 billion in aggregate over the five years 2005-2009 compared to 2004. The Secretariat's estimate assumes USD 4.39 billion extra in 2009, compared to 2004, and uses this figure for 2010, supposing that the volume of net ODA in 2009 will be maintained. No adjustment is made for inflation.

8 New Zealand has indicated an intermediate target of NZD 600 million. The Secretariat estimates an ODA/GNI ratio of 0.35% in 2010.

9 The Swiss Parliament (the Council of States in September 2008 and the National Council in December 2008) has decided to increase ODA to 0.5% of GNI by 2015. The provision of additional resources to meet this objective will be decided after the approval of the additional frame credit in 2009. In the actual financial plan, the ODA/GNI ratio of 0.40% will be maintained from 2009 onwards.

10 The United States does not issue or approve forecasts on projected ODA. The amount shown here is purely a Secretariat estimate. It is based on 2004 ODA plus USD 5 billion nominal per annum to cover the Glenneagles G8 commitments on increased aid to sub-Saharan Africa, Millennium Challenge Account, and initiatives on HIV/AIDS, malaria and humanitarian aid.

Source: OECD, 30 March 2009

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit 2004-2008* im internationalen Vergleich in Mio US \$ und in % des Bruttonationaleinkommens, Auszahlungen

2008*	davon Entschul- dung des BNE	in % des BNE	Land	2007	davon Entschul- dung des BNE	in % des BNE	2006	davon Entschul- dung des BNE	in % des BNE	2005 des BNE	in % des BNE	2004 des BNE	in % des BNE
3.166	33	0,34	Australien	2.699	292	0,30	2.123	277	0,30	1.680	0,25	1.460	0,25
2.381	101	0,47	Belgien	1.953	185	0,43	1.978	396	0,50	1.963	0,53	1.463	0,41
2.800	96	0,82	Dänemark	2.562	123	0,81	2.234	113	0,80	2.109	0,81	2.037	0,85
13.910	2.598	0,38	Deutschland	12.291	2.867	0,37	10.435	2.722	0,36	10.082	0,36	7.534	0,28
1.139	-	0,43	Finnland	981	-	0,40	834	-	0,40	902	0,46	680	0,37
10.957	899	0,39	Frankreich	9.884	1.485	0,39	10.601	3.433	0,47	10.026	0,47	8.473	0,41
693	-	0,20	Griechenland	501	-	0,16	424	-	0,17	384	0,17	321	0,16
1.325	-	0,58	Irland	1.192	-	0,54	1.022	-	0,54	719	0,42	607	0,39
4.444	889	0,20	Italien	3.971	570	0,19	3.641	1.596	0,20	5.091	0,29	2.462	0,15
9.362	1.573	0,18	Japan	7.679	1.576	0,17	11.187	3.003	0,25	13.147	0,28	8.922	0,19
4.725	133	0,32	Kanada	4.080	15	0,28	3.713	245	0,30	3.756	0,34	2.599	0,27
409	-	0,92	Luxemburg	376	-	0,90	291	-	0,84	256	0,84	236	0,83
346	-	0,30	Neuseeland	320	-	0,27	259	-	0,27	274	0,27	212	0,23
6.993	252	0,80	Niederlande	6.224	392	0,81	5.452	312	0,81	5.115	0,82	4.204	0,73
3.967	53	0,88	Norwegen	3.728	61	0,95	2.954	23	0,89	2.786	0,94	2.199	0,87
1.681	733	0,42	Österreich	1.808	925	0,50	1.498	757	0,47	1.573	0,52	678	0,23
614	0	0,27	Portugal	471	1	0,19	396	0	0,21	377	0,21	1.031	0,63
6.686	342	0,43	Spanien	5.140	243	0,41	3.814	503	0,32	3.018	0,27	2.437	0,24
4.730	-	0,98	Schweden	4.339	74	0,93	3.955	292	1,02	3.362	0,94	2.722	0,78
2.016	99	0,41	Schweiz	1.685	64	0,37	1.646	98	0,39	1.767	0,44	1.545	0,41
11.409	655	0,43	UK	9.849	70	0,36	12.459	3.503	0,51	10.767	0,47	7.883	0,36
26.008	232	0,18	USA	21.787	40	0,16	23.532	1.585	0,18	27.622	0,22	19.705	0,17
119.759	8.687	0,30	DAC Gesamt	103.487	8.983	0,28	104.421	18.874	0,31	106.777	0,33	79.410	0,26
70.168	6.564	0,42	DAC-EU-Länder	61.540	6.943	0,39	59.035	13.629	0,43	55.745	0,44	42.767	0,35

* vorläufige Daten März 2009

Quelle: OECD; DAC: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/42/42472714.pdf> (19.11.2009)

Mitgliedsorganisationen der KOO – Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission

Ordentliche Mitglieder

Afro-Asiatische Institute
(AAI Graz – AAI Salzburg – AAI Wien)

Diözesankommissionen bzw. Welthäuser
(Feldkirch – Graz – Innsbruck – Klagenfurt – Linz – Salzburg – Wien)

Dreikönigsaktion (DKA) der Katholischen Jungschar Österreich

Fastenaktionen der Diözesen
(Eisenstadt – St. Pölten)

HORIZONT3000

Jugend Eine Welt (J1W)

Katholische Frauenbewegung Österreich (kfbö)

Katholische Jugend Österreichs (KJ)

Katholische Männerbewegung Österreichs (KMBÖ)

Missio – Päpstliche Missionswerke in Österreich

Missions-Verkehrs-Arbeitsgemeinschaft (MIVA)

Österreichische Caritaszentrale (ÖCZ)

Missionsorden Frauen und Männer

Außerordentliche Mitglieder

Katholische Arbeitnehmerbewegung Österreichs (KABÖ)

Katholische Hochschuljugend (KHJ)

Verein Christlicher Orient (ICO)

Quelle: <http://www.koo.at>, Stand: November 2009

Weiterführende Links zum Themenbereich „Staat und Entwicklung“

Entwicklungsstaat

http://www.giga-hamburg.de/nsa/04-3/kostenfrei/t_hein_04-3.pdf
Artikel von Wolfgang Hein zum Thema Entwicklungsstaat, Strukturanpassung und prekäre Staatlichkeit

<http://www.ideiad.com.br/seminariointernacional/arquivo4.pdf>
Artikel von Peter Evans: In Search of the 21st century Developmental State

<http://jwsr.ucr.edu/archive/vol6/number2/pdf/jwsr-v6n2-bagchi.pdf>
Artikel von Amiya Kumar Bagchi: The Past and the Future of the Developmental State

http://www.bpb.de/publikationen/NYOM7X,1,0,Vom_Entwicklungsstaat_zum_Staatsverfall.html
Artikel von Wolfgang Hein: Vom Entwicklungsstaat zum Staatsverfall

Staatlichkeit und Fragile Staatlichkeit

<http://www.effectivestates.org/about.htm>
Webpräsenz des Institute for State Effectiveness. Das Institut erarbeitete unter anderem ein Konzept über 10 Kernfunktionen, die ein Staat erfüllen sollte, um als effektiv zu gelten.

[http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1708%20SWP%20\(Stiftung%20für%20](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1708%20SWP%20(Stiftung%20für%20)
Artikel von Ulrich Schneckener zum Thema fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem

http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich_c/c1/us_fragilestaatlichkeit.pdf
Artikel von Ulrich Schneckener zum Thema fragile Staatlichkeit und State-building, Erläuterung von Begriffen und Konzepten

http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BT1_2008/BT1_2008_Broschuere_DE.pdf
Bertelsmann Transformation Index 2008

http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx
Brookings Index of State Weakness in the Developing World, der Index enthält einen Analyserahmen für fragile Staaten

http://www.inwent.org/imperia/md/content/a-internet2008/dokumentationundbibliothek/themendienst_fragile_staaten.pdf
Enthält eine Liste über ausgewählte Literatur der INWENT zum Thema fragile Staatlichkeit

<http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2006/01/16/109.aspx>
Overseas Development Institute (ODI) zum Thema fragile Staatlichkeit

<http://www.mattersburgerkreis.at/jep/20082.php>
Ausgabe des Journals für Entwicklungspolitik zum Thema periphere Staatlichkeit

Fragile Staatlichkeit und Entwicklungszusammenarbeit

<http://www.mattersburgerkreis.at/jep/20074.php>
Ausgabe des Journals für Entwicklungspolitik zum Thema Entwicklungspolitik und Sicherheitsinteressen

<http://inef.uni-due.de/page/documents/Report90.pdf>
Literaturbericht des Instituts für Entwicklung und Frieden

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/fragilestates-paper.pdf>
DFID: Why we need to work more effectively in fragile states

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2007/en_GB/rp2007-29/
Artikel der UNU zum Thema fragile Staatlichkeit und EZA

http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_23_de.pdf
Artikel zu Strategien und Dilemmata des Intervenierens externer Akteure in fragilen Staaten

OECD, DAC

<http://www.oecd.org/dataoecd/46/6/39437107.pdf>
Prinzipien der OECD für internationales Engagement in fragilen Staaten

<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>
From Fragility to Resilience

http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34565_1_1_1_1_37413,00.html
OECD Governance

UNCTAD

http://www.unctad.org/en/docs/ldc2009_en.pdf
Enthält den „Least Developed Countries Report 2009“ mit dem Titel „The State and Development Governance“

Sonstige weiterführende Quellen

<http://inef.uni-due.de/cms/>
Webpräsenz des Instituts für Entwicklung und Frieden

http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_33693550_42113657_1_1_1_1,00.html
Webpräsenz des International Network on Conflict and Fragility (ICAF)

http://www.jochen-hippler.de/Aufsätze/Nation-Building_Einleitung/nation-building_einleitung.html
Erklärung des Konzepts Nation-Building

<http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/0/F40BA6F8B604D642C12573870036065F?Open&nav=expand:Forschung%20und%20Beratung\Abteilungen;active:Forschung%20und%20Beratung\Abteilungen>
DIE, Abteilung III: Governance, Staatlichkeit, Sicherheit

<http://www.ids.ac.uk/go/news/is-good-governance-good-for-growth>
IDS Governance

<http://site.moibrahimfoundation.org/the-index.asp>
The Ibrahim Index of African Governance

<http://www.odi.org.uk/resources/download/1819.pdf>
ODI: State Building

<http://www2.ids.ac.uk/futurestate/>
Webpräsenz des Centre for the future state

Alle Homepages wurden zuletzt am 23.11.2009 aufgerufen.

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency / Österreichische Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit
AKP-Staaten	Afrika, Karibik, Pazifik-Staaten
ANC	African National Congress
APRM	African Peer Review Mechanism
AU	Afrikanische Union
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BNE	Bruttonationaleinkommen / Gross National Income
CAR Framework	Capability Accountability Responsiveness Framework des DFID (CAR – Kernelemente eines effektiven Staates)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina / UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
DCD	Development Co-operation Directorate
DFID	Department For International Development
EDB	Economic Development Board in Singapur
EEF	Europäischer Entwicklungs Fonds
EPB	Economic Planning Board in der Republik Korea
ERP-Fonds	European Recovery Programme Fonds
EU	Europäische Union
EU-15	EU-15-Staaten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
EU-10	EU-10-Länder, am 1. Mai 2004 beigetreten: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
G-20	The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
G7	Gruppe der 7 führenden Industrieländer von 1976-1998
G8	Gruppe der 8 bedeutendsten Industriestaaten der Welt
GDP / GDI	Gross Domestic Product / Gross Domestic Income
GEAR	Growth Employment and Redistribution Programme des African National Congress (ANC)
GNP	Gross National Product / Bruttonationalprodukt
HIPC	Highly Indebted Poor Countries / hoch verschuldete arme Entwicklungsländer
IAEO / IAEA	Internationale Atomenergie-Organisation / International Atomic Energy Agency
ICC	International Criminal Court
IFAD	International Fund for Agricultural Development / Internationaler Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung
IFIs	International Financial Institutions / Internationale Finanzinstitutionen
IMF / IWF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
INCAF	International Network on Conflict And Fragility
INGOs	Internationale Nichtregierungsorganisationen
KOO	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
LDCs / LLDCs	Least Developed Countries / Am wenigsten entwickelte Länder

MDGs	Millennium Development Goals / Millenniums-Entwicklungsziele
MFPD	Ministry of Finance and Development Planning in Botswana
MSF	Médecins Sans Frontières / Ärzte ohne Grenzen
MITI	Ministry of International Trade and Industry in Japan
NATO	North Atlantic Treaty Organisation / Nordatlantische Vertragsorganisation, militärisches Bündnis europäischer und nordamerikanischer Staaten
NEPAD	New Partnership for Africa's Development / Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas
NGO / NRO / ONG	Non-Governmental Organization / Nicht-Regierungsorganisation / Organisations Non Gouvernementales
OA	Official Aid (bis 2005 Teil II der DAC-Empfängerländerliste)
OAU	Organisation für Afrikanische Einheit
ODA	Official Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
OOF	Other Official Flows / Sonstige öffentliche Leistungen
OLICs	Other Low Income Countries / Andere Länder mit niedrigem Einkommen
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
P-5	Permanent Five / die fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates (China, Russland, Frankreich, Großbritannien und die USA)
RDP	Reconstruction and Development Programme des African National Congress (ANC)
SSR	Sicherheitssystemreform
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UMICs	Upper Middle Income Countries / Länder mit mittlerem bis hohem Einkommen
UN / UNO	United Nations Organization / Vereinte Nationen
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation / UN Organisation für Industrielle Entwicklung
VEHS	Vienna Environment on Human Security
WASP	White Anglo Saxon Protestant
WGI	World Governance Indicator
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation

AutorInnen

Stephanie Altmann

ist Studentin der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien. Im Herbst 2009 absolvierte sie ein Praktikum im Bereich Wissenschaft & Forschung der ÖFSE.

Ulrich Brand

Professor für Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien, arbeitet zu den Themen Global Governance und Internationale Politische Ökonomie, Staat-, Hegemonie- und Regulationstheorie, zur Internationalisierung von Staat und Zivilgesellschaft.

Andreas Exenberger

Studienabschlüsse in Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft von der Universität Innsbruck. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Innsbruck seit 1999 mit Habilitation im Fach „Wirtschafts- und Sozialgeschichte“ im Jahr 2009. Seine Forschungsschwerpunkte sind Globalisierungs-, Armuts- und Gewaltforschung.

Simon Hartmann

2008 promovierte er an der Fakultät für Volkswirtschaft in Innsbruck im Hauptfach Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Ab 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). Zu seinen aktuellen Arbeitsschwerpunkten zählen die Europäische Entwicklungspolitik und die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess.

Adrian Leftwich

teaches in the Department of Politics at the University of York where he is a Senior Lecturer. He is Co-director of IPPG (Inter-disciplinary Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth). His main research interests are the politics of economic development, with particular reference to conditions which have shaped developmental states and the typical characteristics they display.

Henning Melber

kam 1967 nach Namibia, 1974 Beitritt zur nationalen Befreiungsbewegung SWAPO. Studium der Politischen Wissenschaften und Soziologie an der FU Berlin, Promotion und Habilitation an der Universität Bremen. 1992 bis 2000 Leitung der Namibian Economic Policy Research Unit (NEPRU) in Windhoek, danach Forschungsdirektor am Nordic Africa Institute in Uppsala/Schweden, seit 2006 geschäftsführender Direktor der Dag Hammarskjöld-Stiftung.

Andreas Novy

ist Kuratoriumsvorsitzender der ÖFSE und ao. Professor am Institut für Regional- und Umweltwirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen vergleichende Entwicklungsforschung, vergleichende Stadtforschung sowie Partizipation und sozioökonomische Demokratie.

Michael Obrovsky

Studium der Publizistik und Kommunikationswissenschaft, Kunstgeschichte und Philosophie an der Universität Wien, Promotion in Kommunikationswissenschaften an der Universität Wien. Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE), Lehrbeauftragter beim Projekt Internationale Entwicklung an der Universität Wien.

Jan Pospisil

ist „Affiliated Researcher“ am Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Seit dem Jahr 2004 arbeitet er zur Verbindung der Komplexe von Sicherheit und Entwicklung sowie zur Frage von Fragilität und bewaffneten Konflikten in der Peripherie, insbesondere in Ostafrika.

Clemens Six

Studium der Geschichte und Theologie an den Universitäten Salzburg, Wien und Mumbai, Promotion in Sozialgeschichte Südasiens an der Universität Wien, Absolvent der Diplomatischen Akademie Wien, Konsulent bei UNESCO, 2005-2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der ÖFSE, seit August 2008 Assistent am Historischen Institut der Universität Bern.

Ursula Werther-Pietsch

Stellvertretende Abteilungsleiterin im BMeiA VII/4. Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Graz. Arbeitsschwerpunkte Human Security Network, Strategieentwicklung im Bereich EZA (Dreijahresprogramm), Politikkohärenz, Sicherheit und Entwicklung, Menschenrechte und Entwicklung. Gründerin der Fachzeitschrift 'Juristische Ausbildung und Praxis'.