

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXIV 2–2008

PERIPHERE STAATLICHKEIT **Kritische Staatstheorie des globalen Südens**

Schwerpunktredaktion: Ilker Ataç
Katharina Lenner
Wolfram Schaffar

mandelbaum *edition südwind*

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

1. Der Zusammenhang zwischen äußeren und inneren Faktoren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Perspektiven

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

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

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

Literatur

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

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