

Staatlichkeit von Entwicklungsländern: Ein Beitrag zur Debatte

Das Thema Staatlichkeit von Entwicklungsländern hat wieder Konjunktur. Strukturanpassung kann erstens nicht ohne effektive und legitime politische Institutionen erfolgreich sein, zweitens wird vermutet, staatliche Handlungsspielräume im Süden würden durch die Globalisierung beschnitten und drittens besteht die Sorge, diese und andere Faktoren könnten dazu beitragen, ohnedies schwache Staaten kollabieren zu lassen mit dramatischen Auswirkungen für die internationale Sicherheit. In dem Beitrag wird jedoch gezeigt, dass Staatlichkeit in allen für relevant gehaltenen Dimensionen in Entwicklungsländern nicht erodiert, dass staatliche Leistungen dort umfassender sind als je zuvor, auch wenn sie gegenüber dem OECD-Standard deutlich zurückfallen. Im Übrigen erweisen sich die üblicherweise für die Feststellung von Staatlichkeit gewählten Indikatoren nicht immer als brauchbar. Erodierende Staatlichkeit ist kaum auf die wirtschaftliche Globalisierung oder andere, extern bedingte Einschränkungen zurückzuführen, weil Entwicklungsländern – insbesondere „schwache“ Vertreter dieser Gruppe entweder wenig in die Globalisierung einbezogen sind und/oder nur mäßige Einschränkung ihres Handlungsspielraums durch die Globalisierung, die Einwirkungen internationaler Finanzinstitutionen oder anderer Akteure erfahren. Zwischen den als fragil/schwach eingestuft Entwicklungsstaaten und dem Rest bestehen in Bezug auf die üblicherweise gewählten Dimensionen von Staatlichkeit (Gewaltmonopol, Rechtsstaat, Demokratie/Partizipation und wohlfahrtsstaatliche Leistungen) keine oder nur geringe Unterschiede, fragile Staatlichkeit ist als Kategorie daher eine vergleichsweise leere Hülse.

Inhalt

1. Vorbemerkung	736
2. Staatsfunktionen und deren Ausfüllung in der Dritten Welt	738
3. Einzelne Dimensionen von Staatlichkeit	741
a) Ressourcen: Gewaltmonopol und Besteuerungskapazität	741
b) Rechtsstaat	743
c) Demokratie	745
d) Wohlfahrt	747
4. Staatlichkeit und Globalisierung	749
5. Schlussfolgerungen	752
Literatur	753

1. Vorbemerkung

Das Thema Staatlichkeit von Entwicklungsgesellschaften hat eine stark volatile Konjunktur hinter sich; einstmals wurden staatliche Institutionen als entscheidende Agenturen der Initiierung bzw. Beschleunigung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung angesehen, z. T. auch als Ersatz der vielerorts mangelnden privaten Initiative. Später kam der Staat als Entwicklungsmotor mit der Krise der Importsubstitution und den nachfolgenden Verschuldungsproblemen Anfang der 80er-Jahre in Verruf. Das Pendel schwang zurück im Sinne der geforderten, möglichst flächendeckenden Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung, wobei staatlichen Institutionen zwischenzeitlich nur noch unvermeidliche Funktionen zur Sicherstellung marktförmiger Transaktionen zugewiesen wurden. Schon bald wurde aber deutlich, dass eine marktfreundliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik vor allem auf wettbewerbsarmen und risikoreichen Märkten staatlicher Regulierung bedarf. Ein Abbau staatlicher Interventionen ist zwar im eigentlichen Produktionsbereich erwünscht, nicht jedoch bei der Schaffung der Rahmenbedingungen für wettbewerbliches Handeln oder der Einrichtung stabiler Institutionen für die Marktaufsicht. Staatliches Handeln ist wichtig, um breiteren Gruppen die Beteiligung am Marktgeschehen mittels Umverteilung, Bildung, materieller Infrastruktur etc. zu ermöglichen. Schließlich ist der Staat notwendig, um diejenigen Institutionen im weitesten Sinne (wie den Schutz des Eigentums, die Vertragsdurchsetzung, soziales Kapital und interethnischen Ausgleich) bereitzustellen bzw. zu sichern, die überhaupt gesellschaftliches Vertrauen für wirtschaftliche Transaktionen ermöglichen (Hein 2000; Betz 2003). Die Diskussion um den Staat in der Entwicklung hat sich somit zwar nicht ganz im Kreise gedreht, frühere Zuversicht hinsichtlich staatsabsolutistischer bzw. marktradikaler Entwürfe musste aber zugunsten einer stärker verschränkten Sichtweise zu den Akten gelegt werden.

Parallel und lange Zeit nahezu unabhängig davon entfaltete sich die Debatte, ob die Staatlichkeit der OECD-Welt, wie sie sich im Goldenen Zeitalter nach dem 2. Weltkrieg entwickelt hatte, nicht durch Globalisierung, Privatisierung und Individualisierung so weit erodiert ist, dass das Ende des national definierten demokratischen Rechts- und Interventionsstaates konstatiert werden müsse zugunsten von Formationen (supra-, trans- oder subnationaler Art), die erst in Umrissen greifbar erscheinen. In Bezug auf die sogenannte Dritte Welt – die in Ausführungen dieses Typs eher als Marginalie auftrat – wurde bedauernd dargestellt, dass deren Vertreter den Typus von Staatlichkeit des Goldenen Zeitalters nie erreicht hätten (sondern nur begrenzte und zumindest teilweise sogar rückläufige Staatlichkeit) und angesichts der nun obwaltenden globalen Bedingungen vielleicht auch nicht mehr erreichen könnten. Sie würden vielmehr direkt in die postnationale Konstellation eintreten (Debiel 2003; Leibfried/Zürn 2006). Verstärkt wurden diese Zweifel durch politische Destabilisierung, Bürgerkriege sowie Privatisierung, Strukturanpassung und damit schwindende Patronagekapazität staatlicher Agenturen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Besonders nach den Anschlägen vom 11. September 2001 führt dies zu dem Eindruck, die Anzahl fragiler, schwacher oder zerfallender Staaten nehme zu. Diese Entwicklungen werden als ernstes Bedrohungsrisiko auch für die entwickelte Welt angesehen, weil sie den Nährboden für Bürgerkriege,

die Ausbreitung des internationalen Terrorismus und die „Schattenglobalisierung“ bilden, also für Geldwäsche, Kriminalität, Drogen- und Waffenhandel (Schneckener 2004).

In der hier stark gerafft dargestellte Diskussion wird in Bezug auf die Entwicklungsländer mit einigen Annahmen gearbeitet, die mit kritischem Blick gesehen werden müssen:

(1) Bei Überlegungen zur Staatlichkeit in Entwicklungsländern wird häufig mit einem allein aus der Beobachtung westlicher Systeme geronnenen Katalog notwendiger Staatsfunktionen operiert, deren vollständige und gleichzeitige Realisierung zur Dynamisierung oder auch nur zur gesellschaftlichen Pazifizierung von Entwicklungsregionen nicht zwingend erforderlich ist.

(2) Wenn immer umfassendere Kataloge von erforderlichen Staatsfunktionen erstellt werden, verführt dies dazu, bei jeder Symptomschwäche einzelner Dimensionen sogleich flächendeckende Erosion von Staatlichkeit zu konstatieren bzw. lange Listen von Räumen begrenzter Staatlichkeit zu produzieren.¹ Dies steht jedoch in einem gewissen Kontrast zur Erfahrung nur begrenzter nationaler, regionaler und globaler Anarchie und zumindest sektoraler Leistungsfähigkeit staatlicher Strukturen.

(3) Es ist daher überzogen, effektive Staatlichkeit nur dann zu konstatieren, wenn alle geforderten Dimensionen – die sich am Idealtypus des demokratischen Interventionsstaates westlicher Prägung orientieren – gegeben sind, wenn also sowohl das Gewaltmonopol realisiert, wie politische Freiheits- und Partizipationsrechte gewährt und annehmbare soziale Leistungen durch staatliche Institutionen erbracht werden. Dabei wird implizit unterstellt, innerer Friede, Marktorientierung, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Ausgleich bildeten einen notwendigen inneren und logischen Zusammenhang im Sinne eines „virtuous circle“. Letztlich stellt dies eher Wunschenken dar, weil z. B. Demokratisierung in Entwicklungsländern durchaus nicht automatisch und sofort Wachstum, Umverteilung und Frieden bringt, auch wenn wir das gerne hätten. Ein fehlendes Gewaltmonopol des Staates bedeutet auch nicht unbedingt, dass die übrigen Staatsfunktionen schlechter erbracht würden als in armen Ländern insgesamt, und die Durchsetzung von Marktorientierung muss nicht unbedingt mit verstärkter Partizipation kompatibel sein.

(4) Damit zusammenhängend stellt sich die Frage, ob beim Fehlen der üblicherweise geforderten staatlichen Ordnungsleistungen nicht funktional zumindest einigermaßen äquivalente Leistungen durch andere staatliche, substaatliche oder private Träger erbracht werden, die möglicherweise auch nicht sehr viel stärker partikularen Begünstigungs- bzw. Benachteiligungscharakter für bestimmte Gruppen aufweisen oder qualitativ nicht sehr viel schlechter abschneiden als die staatlichen Dienste.

(5) Bei der Diagnose umfassender Fragilität staatlicher Strukturen werden nicht selten einigermaßen disziplinierte, gut regierte Gesellschaften im Süden mit zugegebenermaßen erheblichen strukturellen Schwächen – von denen es beiläufig gar nicht so wenige gibt – in einen Topf geworfen mit den wenigen kleptokratisch, kriminell oder völkermordgeneigten Regimen. Dabei wird das – auch nach einzelnen Dimensionen – doch sehr heterogene Leistungsspektrum staatlicher Agenturen in Entwicklungsländern sträflich vernachlässigt. Überdies wird damit implizit auch unterstellt, dass sich begrenzte oder fragile Staatlichkeit in

1 Nimmt man alle unterschiedlichen Klassifizierungsversuche zusammen, kommt man auf knapp 110 Kandidaten (Schneckener 2007).

Bezug auf einzelne Gesellschaften geografisch, sozial und ethnisch unterschiedslos darstellt. Gerade dies ist aber keineswegs der Fall.

(6) Die Behauptung progressiven Staatszerfalls in der Dritten Welt impliziert überdies, staatliche Leistungen in Entwicklungsländern hätten sich gegenüber früher verschlechtert. Es wird im Folgenden zu plausibilisieren versucht, dass – bis auf wenige Inseln vollständiger Rückentwicklung – staatliche Agenturen in Entwicklungsländer in allen Dimensionen die von ihnen erwarteten Funktionen noch nie so gut wie heute erfüllten, auch wenn die Leistungsergebnisse gegenüber dem OECD-Standard im Goldenen Zeitalter sehr defizitär erscheinen mögen. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass sich auch die als fragil klassifizierten Staaten bei der Funktionserfüllung – sieht man von der Durchsetzung des Gewaltmonopols ab – nicht oder nur wenig vom Rest der Entwicklungsländer unterscheiden. Fragile Staatlichkeit scheint daher eher ein Synonym für allgemeine Entwicklungsdefizite zu sein.

(7) Es ist zuletzt auch fraglich, ob für die zuweilen tatsächlich stattfindende Erosion von Staatlichkeit hauptsächlich externe Faktoren verantwortlich gemacht werden können, also die Globalisierung, die Intervention von Nachbarstaaten, der etablierten Großmächte oder der von ihnen dominierten Internationalen Organisationen bzw. der in ihnen beheimateten Konzerne. In die Globalisierung sind Entwicklungsländer nämlich nur partiell einbezogen. Die Durchsetzungsmacht internationaler Organisationen gegenüber aufstrebenden Volkswirtschaften ist vergleichsweise gering (Betz 2007). Internationale Konzerne reißen sich um die attraktiven Standorte, akzeptieren dort auch restriktive Investitionsauflagen. Entwicklungszusammenarbeit ist in den meisten Regionen nicht volumenstark genug (Ausnahme Afrika), um nennenswerten Einfluss auf Umfang und Ausgestaltung der staatlichen Leistungen nehmen zu können.

2. Staatsfunktionen und deren Ausfüllung in der Dritten Welt

Zu den drei bzw. vier Dimensionen von Staatlichkeit in der entwickelten Welt gehören nach Auffassung der hier untersuchten Literatur² (a) die vollständige Kontrolle zentraler materieller Ressourcen innerhalb eines Territoriums (Gewaltmonopol, Besteuerung), (b) die rechtsstaatliche Einhegung herrschaftlicher Macht (v. a. durch Gewaltenteilung, Minderheitenschutz), (c) ihre Legitimation durch demokratische Verfahren und (d) die wohlfahrtsstaatliche Dimension (Marktschaffung, Umverteilung, Investitionen in die menschliche Entwicklung und die physische Infrastruktur). Es wird nun behauptet, diese Dimensionen bauten logisch aufeinander auf und gehörten zusammen. Der Staat habe in Entwicklungsländern keine einzige dieser Dimensionen vergleichbar entwickelt, bei „failed states“ gar nicht. Über die Gewichtung der Dimensionen herrscht keine Einigkeit; während manche Autoren alle für essenziell erachten (Leibfried/Zürn 2006), halten andere die Existenz sanktionsbewehrter Zentralstaatlichkeit für prioritär.³ Der erstgenannte Ansatz läuft Gefahr, Staatlichkeit und Entwicklung ununterscheidungslos werden zu lassen, der zweite, in der Reduktion des Staates auf seine elementare Hobbes'sche Funktion der Sicherung elementarer physischer Sicherheit zu übersehen, dass diese auch von alternativen (Gewalt-)Akteuren gewährleistet werden kann. Er

2 Zürn 1998; Rotberg 2003; Schneckener 2004; Leibfried/Zürn 2006.

3 Rotberg 2003; Schneckener 2004; Risse/Lehmkuhl 2006: 10.

übersieht ebenso, dass Versagen bei den anderen Dimensionen – etwa durch rechtliche Willkür und das völliges Versagen oder eine starke ethnische Schlagseite staatlicher Instanzen beim Angebot öffentlicher Leistungen – langfristig auch das staatliche Gewaltmonopol delegitimiert und untergräbt (Erdmann 2003).

Im Folgenden soll es darum gehen, durch Überprüfung der Leistungsfähigkeit staatlicher Agenturen in Entwicklungsländern in den genannten Dimensionen die Behauptung von weit verbreiteter Fragilität oder gar Staatszerfall zu problematisieren.⁴ Die nach den bisherigen Ausführungen wohl nicht überraschende Ausgangsthese lautet, dass prekäre/fragile Staatlichkeit oder Staatszerfall zu modischen Begriffen geworden sind. Mit ihrer Hilfe versucht die Wissenschaft vor allem seit dem 11. September 2001 – um es polemisch zuzuspitzen – in nachvollziehender Hilfsfunktion der Außen- und Entwicklungspolitik, Staaten anhand letztlich vorgegebener Schwachpunkte zu klassifizieren und damit externen Interventionsbedarf auszuloten. Das wäre nicht so problematisch, wenn sich relativ zweifelsfreie Indikatoren und hierbei kritische Schwellenwerte fragiler Staatlichkeit anbieten würden, relativ eindeutige Ursachen, Auslöser sowie wahrscheinliche Sequenzen und Stadien des Staatszerfalls identifizieren ließen. Das ist freilich nicht der Fall. Als fragile oder zerfallende Staaten werden recht vage jene definiert, die Sicherheit, Wohlfahrt und legitimes Regierungshandeln nicht mehr oder nur noch teilweise gewährleisten, Länder, in denen die Kontrolle über das Staatsterritorium verloren gegangen ist, Gewaltmärkte entstanden sind, der Staat selbst in kriminelle Aktivitäten verwickelt ist, Sicherheit für die Bürger nicht mehr gewährleistet werden kann und diese vielmehr von den staatlichen Einrichtungen ausgebeutet werden. Die staatlichen Institutionen seien weitgehend implodiert, die staatliche Autorität geschwunden. Soziale und materielle Infrastruktur seien zerfallen, die Korruption grassiere, das Wirtschaftswachstum sei rückläufig.⁵ Diese Liste ließe sich noch verlängern, sie stellt letztlich nur einen Katalog der üblichen, hier verschärft formulierten allgemeinen Entwicklungsblockaden dar und erlaubt es, nahezu jede Entwicklungsgesellschaft als fragil zu kennzeichnen.

Das Vorgehen der meisten Autoren ist auch methodisch fragwürdig, weil die Fälle nach der abhängigen Variable ausgewählt werden, also nach fragiler bzw. erodierter Staatlichkeit⁶, statt die Gesamtheit der Entwicklungsländer zu erfassen und zu prüfen, welche Faktoren stark mit Staatsversagen – das hinlänglich operationalisiert werden müsste – korrelieren, und dabei versagende Länder mit einer Kontrollgruppe zu vergleichen. Genau dieses Verfahren nutzte die *State Failure Task Force* und kam dabei zum Ergebnis, dass nur vier Faktoren signifikant mit Staatszerfall zusammenhängen (definiert als revolutionäre und ethnische Kriege, Genozid/Politizid, feindliche Regimewechsel): der Regimetypus (wobei sich Transitionsregime, also defekte Demokratien als besonders gefährdet erwiesen), Kindersterblichkeit (als plausibler Indikator der allgemeinen Lebensbedingungen), militante Konflikte in Nachbarstaaten und Weltmarktintegration, gemessen als Außenhandelsanteil am BIP (State Failure Task Force 2003). Problematisch ist aber auch dieses Vorgehen, weil Staatszerfall nach Ereignissen, nicht nach Prozessen bestimmt wird und fragile Staaten daher überrepräsentiert sind; es wird auch weder zwischen ernsthaften politischen Krisen und Staatszerfall

4 Angesichts der z. T. dürftigen Datenlage kann die Prüfung nur vorläufige Ergebnisse liefern.

5 Rotberg 2002; Debiel 2003; Commission on Weak States 2004; Debiel/Reinhardt 2004.

6 Zur Kritik an solchen Verfahren Geddes 2003: Kap. 3.

unterschieden (Milliken/Krause 2003) noch kann geklärt werden, ob die als unabhängig bestimmten Variablen nur Symptom, Ursache oder Folge des Zerfalls sind (King/Zeng 2001). Dennoch ist es nicht sinnvoll, das Verfahren der Task Force wegen dieser Defekte zugunsten selbst gewählter qualitativer Bedingungsfaktoren umstandslos zur Seite zu legen. Im Folgenden wird daher in Bezug auf die in der theoretischen Literatur identifizierten Kernfunktionen des Staates gefragt, inwieweit diese von der Gesamtheit der Entwicklungsländer erbracht werden. Zweitens werden Hinweise darauf gesucht, ob fragile Staaten hierbei notwendigerweise schlechter abschneiden und drittens soll die Aussagekraft der in der Literatur verwendeten Indikatoren für diese Kernfunktionen abgeschätzt werden.

Zu diesem Zweck werden erstens die in der Literatur identifizierten Indikatoren gegebener oder fehlender Staatlichkeit von zerfallenen (definiert als das schlechteste Drittel des Failed States Index) und zerfallender Staaten (definiert als das mittlere Drittel) mit einer Kontrollgruppe aller Entwicklungsländer ähnlichen Standes, für die Daten zu den Einzelindikatoren vorliegen, verglichen. Zweitens sollen die einschlägigen Werte, vornehmlich seit 1990, betrachtet werden. Drittens soll analysiert werden, ob die verwendeten quantitativen Indikatoren für die Sicherheit bzw. Wohlfahrt der breiten Masse in Entwicklungsländer wirklich so viel hergeben oder nicht besser durch solche qualitativen Typs ersetzt werden sollten.

Es wird nach dem bisher Ausgeführten nicht wundernehmen, dass auch die im Schrifttum identifizierten Ursachen der Zunahme fragiler Staatlichkeit bzw. von Staatszerfall seit Anfang der 90er-Jahre nicht sonderlich trennscharf ausfallen. Genannt werden wirtschaftliche Globalisierung (inklusive der Schattenglobalisierung), die begleitende Strukturanpassung in Entwicklungsländern inklusive Privatisierung und Deregulierung sowie der Wegfall der Systemkonkurrenz (damit zunehmende Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit), dies vor dem Hintergrund der durch die damit einhergehenden Anpassungsleistungen überforderten klientelistischen Herrschaftssysteme, der Eigendynamik kriegesischer Konflikte, der Verschärfung sozialer Disparitäten, ethnolinguistischer Fraktionierung, dem unvollständigen Nation-building und der Zunahme von Alltagsgewalt/gesellschaftlicher Anomie (Büttner 2004; Debiel/Reinhardt 2004). Schneckener (2004) unterscheidet zwischen Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren des Verfalls und führt dabei allerdings auch nahezu alle Entwicklungsprobleme auf; Rotberg (2003) unterscheidet letztlich gar nicht nach Symptomen und Ursachen des Kollapses, betont aber, dass dieser nicht strukturbedingt ist, sich vielmehr aus kontingenten politischen Fehlentscheidungen der politischen Führung erklärt.

Bei den meisten Autoren fällt auf, dass sich die identifizierten Ursachen im externen Bereich häufen. Hinsichtlich der internen Ursachen kann man sich Erdmann (2003) anschließen, der darauf hinweist, dass künstliche Grenzen und ethnische Fraktionierung keineswegs zwangsläufig zu Staatsversagen führen müssen. Besonders arme Staaten seien nur wenig zerfallsgefährdet, Staaten kollabierten nicht allein deswegen, weil die Wachstumsraten absacken. Die Zahl ethnischer Gruppen übt ab einer gewissen Höhe eine stabilisierende Wirkung aus (Collier u. a. 2003), ethnische Konflikte können durch effektive politische Institutionen durchaus pazifiziert werden und die staatlichen Leistungen nachhaltig verbessern (Easterly 2000).

3. Einzelne Dimensionen von Staatlichkeit

a) Ressourcen: Gewaltmonopol und Besteuerungskapazität

In Bezug auf das *staatliche Gewaltmonopol* in Entwicklungsländern wird von etlichen Autoren behauptet, dessen Durchsetzung stelle eher die Ausnahme dar (Risse/Lehmkuhl 2006) oder sei in 40-60 Staaten bereits stark erodiert (Debiel/Werthes 2006). Hieraus ergäben sich nicht nur unmittelbare Sicherheitsprobleme für die betreffende Bevölkerung, welche Sicherheit außerhalb staatlicher Institutionen suchen müsste (in familiären Netzwerken, NGOs, ethno-nationalen Verbänden, bei Warlords), sondern auch für die internationale Gemeinschaft (Begünstigung des internationalen Terrorismus und krimineller Netzwerke).

Diese Debatte neigt zur Übertreibung nach zwei Seiten: Erstens wird die Zahl der zerfallenen Staaten ohne Gewaltmonopol mitunter stark inflationiert, darunter werden auch Schwellenländer gefasst, in denen sich einzelne, z. T. räumlich isolierte und daher auch beherrschbare Aufstandsbewegungen artikulieren. Tatsächlich hat die Zahl der Bürgerkriege in der Dritten Welt seit den 90er-Jahren aber deutlich abgenommen (von 55 im Jahr 1990 auf zurzeit immer noch 28, dazu 14 militante Konflikte), mit leichter Anteilsverschiebung von den revolutionären zu den ethnischen Kriegen, was teilweise auf Umetikettierung der Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts beruht (AKUF 2006). Damit zusammenhängend hat auch die Inzidenz von Staatszerfallsprozessen seit Mitte der 90er-Jahre insgesamt deutlich abgenommen. Der zwischenzeitliche Anstieg zu Beginn der 90er-Jahre war der Demokratisierung etlicher vormals autoritärer Regime und den Übergangsschwierigkeiten sowie dem Kollaps der UdSSR und dem Ende des Kalten Krieges geschuldet, also zeitlich begrenzten Phänomenen (State Failure Task Force 2003). Schließlich existiert dort, wo Bürgerkriege stattfinden, in den kriegsfreien Räumen durchaus ein staatliches Gewaltmonopol, die Wirtschaft funktioniert oftmals vergleichsweise zufriedenstellend und die staatlichen Sozialleistungen liegen nicht unter dem Durchschnitt sinnvoller Vergleichsgruppen (Beispiele Indien, Indonesien, Kolumbien, Philippinen, Sri Lanka, Thailand, Uganda).

Zweitens bedeutet die Herrschaft alternativer Autoritäten zum Staat keineswegs, dass nicht bestimmte Ordnungsvorstellungen mit ihrer eigenen Rationalität durchgesetzt würden (Hahn 2006) oder der Schutz Einzelner zwangsläufig immer schlechter als vorher wäre. Schließlich wurden und werden unter der Alternative staatlichen Gewaltmonopols zum Teil heftige, einseitig auf bestimmte Gruppen zielende Menschenrechtsverletzungen begangen. Der staatliche Sicherheitssektor stellt also vielfach eher einen Unsicherheitsfaktor dar (Debiel 2003).

Unterschwellig oder explizit transportieren Analysen zum erodierenden Gewaltmonopol in der Dritten Welt mitunter die Vorstellung, diese Tatsache sei auch der Globalisierung geschuldet (Lock 2004), weil sie den Erosionsprozess von Staatlichkeit verstärke und der Geldwäsche, Kapitalflucht, dem Drogen- sowie dem Waffenhandel Vorschub leiste. Diese Phänomene hat es freilich alle schon vor der flächendeckenden Privatisierung und Deregulierung der Außenwirtschaft gegeben. Allenfalls kann man argumentieren, dass sich Zerfallsprozesse auf jene Länder konzentrieren, die in der zunehmenden weltwirtschaftlichen Interdependenz abgehängt wurden. Die verbleibende Wohlstandsquelle, nämlich die Verfügung über und Ausbeutung von international vermarktbar Rohstoffen, dient jenen, welche die

staatliche Kommandogewalt an sich reißen können, als Finanzierungsquelle. Statistisch ist es daher kein Wunder, dass die Abhängigkeit von Rohstoffexporten und die Inzidenz gewaltförmig ausgetragener Konflikte in Entwicklungsländern korrelieren (Collier u. a. 2003). Diese werden auch durch eine zahlungskräftige Diaspora und mitunter durch externe Unterstützung (humanitäre Hilfe) am Leben erhalten. Bürgerkriege dauern heute deswegen auch länger als früher, zumal Kleinwaffen billig zu beschaffen sind. Sie tendieren auch dazu, nach einstweiliger Beendigung häufig wieder einzusetzen. Die Verfügung über leicht auszubehutende Rohstoffe allein (oder auch über andere Renteneinkünfte) kann aber Bürgerkriege und dauernde politische Instabilität sicher nicht erklären, denn ihr negativer Einfluss ist empirisch begrenzt und stark von Kontextbedingungen (Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen, Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, Qualität der politischen Institutionen etc.) abhängig (Basedau 2005).

Von einer auch in Industriestaaten nicht wahrnehmbaren Erosion der *Steuerbasis* (zumal auch der Kapitalsteuern) in der Globalisierung kann auch bei Entwicklungsländern keine Rede sein. Die Steuerbasis dieser Staaten war vielmehr von Beginn an schwach, hat sich seit den 90er-Jahren eindeutig verbreitert und diversifiziert. Arme Länder mobilisieren allerdings immer noch erst den halben Anteil am BIP mittels Steuern wie Industriestaaten (14,1 zu 26,5 %), Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen liegen dazwischen (18,5 bzw. 23,1 %). Dies verweist ebenso wie die Tatsache, dass arme Staaten vor allem auf Zölle und die Besteuerung von größeren Unternehmen vertrauen (weniger auf Einkommens- und Körperschaftssteuern), eher auf Ineffizienz und gesellschaftliche Widerstände bei der Erhebung denn auf Leistungsgrenzen. Bei jenen Entwicklungsländern, für die einigermaßen vollständige Datensätze vorliegen, sind die Steuereinnahmen in den Jahren 2000 bis 2005 im Verhältnis zum BIP in 28 Fällen gestiegen (davon in 15 Fällen deutlich), in neun Fällen annähernd gleich geblieben und nur in sieben Fällen gesunken (World Bank 2007). Die Besteuerungsfähigkeit der Ländern mit zerfallener Staatlichkeit⁷ unterschied sich kaum von der Gesamtheit der armen Staaten (8,93 zu 9,8 % des BIP), diejenige der Länder mit mittlerer Fragilität⁸ lag über dem Durchschnitt der armen und mittleren Entwicklungsländer (14,64 zu 12,8 % des BIP).⁹ Ganz eindeutig unterliegen die Besteuerung und das Ausgabegebaren in Entwicklungsländern stärker politisch induzierten Zyklen und dem Druck spezifischer Gruppen (World Bank 2002; Converse/Kapstein 2006). Als Folge davon entstehen auch im Durchschnitt deutlich höhere Haushaltsdefizite, die allerdings in den 90er-Jahren abgenommen haben.

Die geringere Besteuerungskraft von Entwicklungsländern wird kompensiert durch Zuwendungen Internationaler Organisationen und bilateraler Geber. Diese erreichen allerdings nur bei den ärmeren Entwicklungsländern substanzielle Größenordnungen: im subsaharischen Afrika 7 % des BIP, d. h. etwa 30 % der Gesamtinvestitionen, in Süd-, Südost- und Ostasien sowie Lateinamerika nur 0,5 % des BIP oder weniger (World Bank 2005b). In den letztgenannten Regionen ist daher mit dem Bezug externer Finanzmittel keine wesentliche Einschränkung der wirtschaftspolitischen Souveränität verbunden, lediglich eine Anpassung

7 Definiert im obigen Sinne als Staaten im schlechtesten Drittel des Failed States Index 2006 (Fund for Peace 2006).

8 Definiert als die Staaten im mittleren Drittel des Failed States Index 2006 (Fund for Peace 2006).

9 Eigene Berechnungen nach World Bank 2007.

der laufenden und der Investitionshaushalte an die administrativen Routinen und Entwicklungsprioritäten der Geber, gemildert durch die Fungibilität der eingeworbenen Mittel. Allzu selektiv ist die Vergabe der Mittel bislang überdies nicht gewesen; Entwicklungsländer mit guter Regierungsführung werden erst neuerdings durch ein geringfügiges Mehr an Zuwendungen der Geber belohnt, überdies fast ausschließlich der multilateralen Institutionen und der skandinavischen Staaten (World Bank 2005b). Größere Einschränkungen der wirtschafts- und sozialpolitischen Souveränität brachten die seit Anfang der 80er-Jahre im Zuge der Schuldenkrise proliferierenden Strukturanpassungskredite. Diese führten formal und (abgestuft) auch faktisch zu einer partiellen Auslagerung von Staatsfunktionen auf internationale Finanzinstitutionen, insbesondere bei hilfeabhängigen, politisch nicht besonders bedeutungsvollen und nur eingeschränkt weltmarktfähigen Staaten. Übertreiben darf man den Souveränitätsverlust auch hier nicht; selbst Staaten mit geringer Zielerreichung bei den Einzelaufgaben wurden drehtürartig mit annähernd identisch lautenden Kreditvereinbarungen bedacht, das Ausmaß an faktischer „compliance“ blieb vor allem bei den Ländern mit außenwirtschaftlichem oder strategischem Gewicht sehr bescheiden (Betz 2007).

Einen gewissen Ersatz mangelnder Besteuerungsfähigkeit von Entwicklungsländern bringen auch nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen, die zunehmend sozialpolitische Aktivitäten wahrnehmen, die traditionell in die staatliche Domäne fielen. Diese Verlagerung fand einesteils mit staatlicher Billigung statt (wegen der davon erwarteten Einsparungen und legitimatorischen Entlastung), führte aber auch dazu, dass sozialpolitische Prioritäten im Lande sich an die Spenderinteressen anzupassen hatten. Bei marktfähigen Entwicklungsländern können auch Kreditaufnahmen bei internationalen Geschäftsbanken bzw. die Vergabe von Anleihen moderate Besteuerungsfähigkeit zeitweise ergänzen, sie unterliegen dann natürlich (wie Industriestaaten) hinsichtlich der Einschätzung ihrer Bonität, der Angemessenheit ihres Wirtschaftskurses und des Niveaus ihrer Defizite dem Urteil der Banken und der Rating-Agenturen. Im Durchschnitt sinkende Haushaltsdefizite und Inflationsraten weisen auf die Disziplinierungskraft der finanziellen Globalisierung hin.

b) Rechtsstaat

Die Einhegung staatlicher Willkür durch rechtsstaatliche Verfahren und Gewaltenteilung ist in vielen Entwicklungsländern (vor allem im Nahen und Mittleren Osten, im subsaharischen Afrika und in Teilen Asiens) nur begrenzt gegeben. Allerdings haben sich die Indikatoren für die Achtung der Menschen- und Bürgerrechte in den beiden letzten Dekaden deutlich verbessert, je nach Rubrizierung können heute etwa 45 % der Staaten als frei bezeichnet werden. Die Mehrzahl der Länderfälle hat bei der Gewährleistung der Menschenrechte eine freilich langsame Aufwärtsbewegung zu verzeichnen, nur wenige Staaten (Kongo Brazzaville, Nepal, Nicaragua, Swasiland) zeigten deutliche Tendenzen zur Rückwärtsentwicklung (Freedom House 2006b). Auffällig ist, dass sich die als sehr fragil klassifizierten Staaten zwar deutlich in der Gewährleistung der bürgerlichen Freiheiten vom Rest der Entwicklungsländer auf ähnlichem Niveau unterscheiden, die Länder mit mittlerer Fragilität aber gar

nicht.¹⁰ Auch in Bezug auf diese Dimension ist die Kategorie fragile Staatlichkeit daher nur begrenzt sinnvoll.

Das Problem bei den für die Feststellung von Staatlichkeit genutzten Klassifizierungen der Rechtsstaatlichkeit ist, dass sie im Wesentlichen die verfassungsmäßig garantierten Bürgerrechte (Ausdrucks- und Versammlungsfreiheit etc.), die Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz erfassen, seltener aber die rechtsstaatliche Praxis. Diese reduziert sich nämlich nicht auf einschlägige Artikel zum Schutz der Bürgerrechte, zur institutionellen Kontrolle der Herrschaftsträger, korrekte Gesetzgebungsverfahren und Ähnliches. Der Rechtsstaat bewährt sich auf der Inputseite mithilfe einer ausreichenden Zahl an Gerichtshöfen, die mit kompetentem Personal besetzt sind, das unabhängig von Einflüssen der Exekutive (und der wirtschaftlichen Elite) agiert, in der Bekanntmachung von Gesetzen, in einer kritischen medialen Begleitung der Justiz und in unabhängigen Behörden zur Korruptionsbekämpfung. Auf der Outputseite beweist er sich in zeitnahen Urteilen, in denen Rasse, Geschlecht und Wohlstand keine Rolle spielen, in Rechtsbeistand für jene, die sich Prozesse nicht leisten können, in der Unterbindung von Paralleljustiz (durch traditionelle Autoritäten o. Ä.) und in der effektiven Abhaltung der Sicherheitsorgane vor Übergriffen gegenüber den Bürgern. Hierbei sind die Differenzen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern sowie innerhalb der letztgenannten Gruppe deutlich größer als bei den verfassungsmäßigen Ausprägungen von Rechtsstaatlichkeit; insgesamt hat sich die Bilanz gegenüber früher leicht gebessert (IADB 2005; KAS 2006). Allerdings sind kaum Differenzen zwischen Staaten zu identifizieren, die als zerfallen oder zerfallend rubriziert werden und dem Rest. Die Unterschiede zwischen Entwicklungsländern erklären sich weitgehend durch den relativen Entwicklungsstand (KAS 2006).

Wirtschaftlich bewährt sich der Rechtsstaat darin, denjenigen, die berechnigte Forderungen gegenüber privaten Schuldern oder dem Staat haben, rasch zu ihrem Recht zu verhelfen, Verträge durchzusetzen, Konkurse zügig abzuwickeln. Auch nach diesen Kriterien sieht es in Entwicklungsländern im Durchschnitt wenig erfreulich aus; bei einem Konkurs können die Gläubiger nach Abwicklung nur noch durchschnittlich 25 % ihrer Forderungen realisieren, die Durchsetzung von Verträgen kostet in der Regel ¼ des Vertragswertes (World Bank 2006c). Selbst in einem nicht fragilen Staat wie Indien leidet das Justizsystem unter einer Flut von 25 Mio. unerledigten Fällen, deren Abarbeitung – ohne das Hinzukommen neuer Prozesse – je nach Gerichtshof bis zu 50 Jahre dauern würde. Dort warteten auch 80 % aller Inhaftierten noch auf ihr Verfahren, von denen 90 % später freigesprochen werden (Jalan 2005). Bei den einschlägigen Indikatoren zur *rechtsstaatlichen Praxis* ist allenfalls eine minimale Verbesserung gegenüber früher zu konstatieren (Kaufmann u. a. 2006; World Bank 2006c). Auffällig ist auch hierbei, dass die Tatsache, ob diese Länder als fragil oder

10 Nach meinen Berechnungen (auf der Grundlage des Failed State Index und der Freedom House Ratings) erreichen die sehr fragilen Staaten einen Durchschnittswert von 17,75 bei den bürgerlichen Freiheiten, die moderat fragilen Staaten einen Wert von 29,71, die restlichen Entwicklungsländer (in vergleichbarem Stadium) einen von 28,43.

zerfallend klassifiziert werden, keinen wesentlichen Unterschied gegenüber vergleichbaren Entwicklungsländern macht.¹¹

c) Demokratie

Die Zahl elektoraler Demokratien hat sich weltweit seit den 80er-Jahren auf mittlerweile 122 erhöht. Der Demokratisierungsgrad von Entwicklungsregionen ist vor allem in Lateinamerika, Osteuropa/Zentralasien und im sonstigen Asien deutlich gestiegen, in den letzten Jahren hat sich der Anstieg jedoch verlangsamt. Die meisten jungen Demokratien erfüllen freilich nur die Minimalstandards der elektoralen Demokratie. Sie sind in einer oder mehreren Dimensionen nicht als konsolidierte, liberale, rechtsstaatliche und inklusive, sondern als defekte Demokratien zu betrachten. Die dabei angelegte Messlatte ist zuweilen vergleichsweise maximalistisch. Sie würde auch die Klassifizierung etlicher tradierter Demokratien als defekt erlauben und bringt es mit sich, dass nur ganz wenige neue Demokratien den Test bestehen (Merkel 2004). In der einschlägigen Diskussion wird auch seltener thematisiert, welches die Ursachen defekter Karrieren sind und wenn, werden ebenfalls wenig trennscharfe bzw. logisch aufeinander bezogene Faktoren identifiziert, wie der sozial exkludierende Entwicklungspfad, ein niedriges Entwicklungsniveau, wirtschaftliche Einbrüche, mangelndes bzw. entlang bestehender sozialer Konfliktlinien verteiltes soziales Kapital, fehlende national-staatliche Identität, ein wenig inklusiver Transitionsmodus und ein ungünstiger internationaler Kontext. Unklar bleibt auch, wodurch diese Regime oftmals so lange im defekten Status verharren, sich also selbst reproduzieren können (Carothers 2002) und zumindest diffuse Legitimität generieren. Unklar bleibt zudem, ob defekte Demokratien wirklich bei der Erbringung aller anderen staatlichen Funktionen weniger leistungsfähig als liberale Demokratien sind.

Demokratisierung wird oftmals mit verfehlten Heilserwartungen besetzt. Vorstellungen, sie führe gleichsam automatisch zu einer Verbesserung der staatlichen Leistungsfähigkeit, zu höherem Wachstum, besserer Verteilung der Wachstumsergebnisse, internem Frieden und der Wahrung der Menschenrechte, haben sich leider nicht bewahrheitet. Demokratische Systeme in Entwicklungsländern haben per se und im Durchschnitt nachweislich kurz- bis mittelfristig keinen positiven Einfluss auf die wirtschaftlichen Wachstumsraten. Sie zeichnen sich im Durchschnitt auch nicht durch bessere Regierungsführung, entschlossenerere wirtschaftliche Reformen, weniger verzerrte Einkommensverteilung, ein geringeres Ausmaß der Korruption, weniger Menschenrechtsverletzungen oder weniger prominente politische Instabilität unter Einschluss von Bürgerkriegen aus.¹² Allenfalls kann eine begrenzte Zunahme der Liberalisierung autoritärer Regime festgestellt werden (Plümper 2001), eine begrenzte wirtschaftliche Produktivitätsdividende demokratischer Systeme (Faust 2006) und ein stärker sozialpolitisch ausgerichtetes Ausgabenmuster, das aber bei jungen Demokratien gepaart ist mit höheren Haushaltsdefiziten und Inflationsraten. Gerade der Übergang von vergleichs-

11 Deutlich schlechter als der Rest der Entwicklungsländer schneiden nur die sehr fragilen Länder ab, die weniger fragilen jedoch besser als der Rest (Durchschnittswert nach den Indikatoren von Kaufmann u. a. 2006: -0,72, andere Entwicklungsländer -0,87).

12 Statt vieler: Przeworski u. a. 2000; Kapstein 2004; Mulligan u. a. 2004; World Bank 2005a; Blake/Martin 2006; Easterly 2006; Converse/Kapstein 2006.

weise stabilen autoritären Regimen zu Semidemokratien scheint überdies Instabilität nachhaltig zu verstärken (State Failure Task Force 2003). Dafür können natürlich auch defekte politische Institutionen verantwortlich sein, die unterentwickelte politische Partizipation, die mangelnde Verankerung bürgerlicher Freiheiten und von Minderheitenrechten, eine prekäre Gewaltenteilung und die klientele Verteilungslogik politischer Parteien sowie der von ihnen gestellten Regierungen.

Die Frage ist aber erstens, ob defekte politische Institutionen letztlich nicht nur ein Reflex mangelnden sozialen Vertrauens und Kapitals, einer segmentierten Gesellschaft mit einseitiger Verteilung des Vermögens, ohne breiten Mittelstand und einer extraktiven, die Mehrheit benachteiligenden Wirtschaftsweise sind, also einer gesamtgesellschaftlichen Verfassung, die schlechte politische Institutionen generiert oder die Unterhöhung selbst relativ guter Institutionen begünstigt (statt vieler: Acemoglu/Johnson/Robinson 2004). Zweitens wäre zu klären, ob die wenigen (20), nach den obigen Ausschlusskriterien verbleibenden liberalen/konsolidierten Regime in Entwicklungs- und Transitionsstaaten (Bertelsmann Stiftung 2005) wirklich bei allen staatlichen Leistungen immer besser abschneiden als sinnvolle Kontrollgruppen, anders gefragt: ob der Grad der Defektheit demokratischer Systemen negativ mit der Erbringung staatlicher Leistungen korreliert. Zweifel sind hier angebracht. Sicher ist jedenfalls, dass fragile Staatlichkeit nur zu einem geringen Unterschied hinsichtlich des Demokratisierungsgrades, speziell der erreichten politischen Rechte, führt. Nutzen wir den Index politischer Freiheitsrechte von Freedom House, schneiden nur nahezu vollständig kollabierte Staaten wirklich schlechter ab als der Rest der Entwicklungsländer, moderate Fragilität macht keinen Unterschied.¹³ Bei der Nutzung der Indexwerte des Policy IV-Datensatzes sieht es hingegen etwas anders aus: Hier liegen die kollabierten Staaten bei einem Durchschnittswert von $-1,63$, die Länder mit mittlerer Fragilität bei $-1,11$, schwache Staaten aber bei $+1,84$, der Rest vergleichbarer Entwicklungsländer bei $+1,45$.¹⁴ Erhellend sind aber auch diese Durchschnittswerte nicht, weil die kollabierten Staaten zwischen $+6$ und -9 (bei einem Maximum von jeweils 10) streuen, der Rest schwacher Staaten zwischen $+10$ und -9 .

Ursächlich für die vergleichsweise geringen Outputdifferenzen zwischen autoritären und demokratischen Systemen in der Dritten Welt ist m. E., dass der Übergang zur Demokratie nur eine relativ langsame Verbesserung der Regierungsführung mit sich bringt. Politische Akteure in jungen Demokratien des Südens einigen sich nicht leichter und verbindlicher auf politische Ziele und halten diese nicht besser durch, ihre regulatorische Qualität ist nicht besser, sie sind in ihrem Handeln nicht von Beginn an transparenter, gemeinwohlorientierter, wenn auch rechenschaftspflichtiger (Keefer 2005). Es ist also mehr die durch wechselseitiges und langfristiges Vertrauen der Akteure bedingte institutionelle Qualität der Regierungsführung für wirtschaftliches Wachstum, Korruptionsfreiheit, die armutsorientierte

13 Auf der Basis der Indizes von Freedom House 2006a erreichen die sehr fragilen Staaten einen Durchschnittswert von 11,33, die weniger fragilen Staaten 16,87, vergleichbare Entwicklungsländer einen Wert von 16,6 (eigene Berechnungen).

14 Eigene Berechnungen nach Center for International Development and Conflict Management, Polity IV Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2004, University of Maryland, <http://www.cidcm.umd.edu>, Zugriff vom 10.07.07.

Ausrichtung der Sozial- und Beschäftigungspolitik und den inneren Frieden verantwortlich als der engere politische Systemtypus. Besonders schlecht schneiden (a) junge Demokratien ab, weil sie zwangsläufig nur wenig Zeit hatten, um rechenschaftspflichtige, transparente politische Anreizsysteme zu entwickeln und politische Akteure nicht glaubwürdig längerfristige „commitments“ gegenüber breiteren Wählerschichten zur Verbesserung staatlicher Performanz machen können, (b) Demokratien in stark polarisierten Gesellschaften, die zwangsweise eher partikulare statt universale Leistungen zur Verfügung stellen, und (c) Demokratien mit mäßig entwickeltem, formalen privaten Wirtschaftssektor, weil hier dessen Ausplünderung gesamtgesellschaftlich konsequenzenloser erfolgen kann (Keefer 2005).

d) Wohlfahrt

Es ist keine Frage, dass sich die sozialen und infrastrukturellen Leistungen der meisten Entwicklungsländer in der letzten Dekade nahezu durchgängig verbessert haben. Entgegen weit verbreiteter Meinung sind die öffentlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheit und die materielle Infrastruktur in laufenden Dollar (auch inflationsbereinigt) und pro Kopf gestiegen. Selbst als Anteil des Bruttoinlandsprodukts und der Haushaltsausgaben kann man seit einer Dekade zumindest Konstanz feststellen. In den armen Ländern lagen die Bildungsausgaben durchgängig bei ca. 2,8 % des BIP, in den Ländern mit mittlerem Einkommen bei 4,5 %. In nur wenigen, hauptsächlich ehemals sozialistischen Staaten fielen die Bildungsausgaben relativ zurück (World Bank, World Development Indicators, verschiedene Jahrgänge). Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit sind in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt seit einem Jahrzehnt konstant oder leicht steigend, eine Abnahme verzeichnen auch hier im Wesentlichen die vormals sozialistischen Staaten (World Bank, World Development Indicators, verschiedene Jahrgänge). Es passt hierzu, dass die Indikatoren menschlicher Entwicklung sich im selben Zeitraum fast in allen Entwicklungsländern monoton verbessert haben (vgl. UNDP 2006), von einigen wenigen Bürgerkriegsfällen abgesehen. Aus den vorliegenden, zweifelsohne etwas defizitären Daten zu den Sozialausgaben lässt sich aber keine signifikante Sonderstellung der übrigen, als ebenfalls fragil identifizierten Staaten herauslesen.

Freilich ist die Betrachtung des finanziellen Inputs für soziale Leistungen allein ungenügend, will man die dadurch resultierende Wohlstandssteigerung der Bürger erfassen. Die Bildungs-, Gesundheits- und sonstigen Wohlfahrtsleistungen von Entwicklungsländern sind nämlich qualitativ defizitär, von einer flächendeckenden Versorgung kann allenfalls ansatzweise gesprochen werden (World Bank 2004a). Dies zeigt sich schon daran, dass die öffentlichen Ausgaben stärker als in den Industriestaaten privater Zuzahlungen bedürfen, die sich bei den armen Entwicklungsländern auf 76,2 % der Gesamtausgaben für Gesundheit (bei den Ländern mit mittlerem Einkommen auf 47,4 %) belaufen. Ähnlich sieht es bei den Bildungsausgaben aus: Auch hier ist eine schleichende Privatisierung zu konstatieren, die wohlhabenden Schichten haben sich vom öffentlichen Versorgungssystem verabschiedet. Dennoch weisen die öffentlichen Leistungen immer noch (jedenfalls in ihren kostenintensiven Sparten) eine Schlagseite zugunsten der wohlhabenderen Kreise auf. So entfallen etwa in Nepal 46 % der staatlichen Bildungsausgaben auf das reichste Fünftel der Bevölkerung, auf dieses

in Indien 60 % der Subventionen für die kurative Medizin. Auch der Zugang zu sauberem Trinkwasser ist sozial extrem geschichtet (World Bank 2004a).

Das eigentliche Problem der Sicherung von Wohlfahrt besonders in armen Entwicklungsländern stellen aber nicht die zu geringen finanziellen Inputs dar, sondern die dürftigen „Outcomes“ staatlicher Leistungen. Dies kann man an verschiedenen Indikatoren ablesen: So sind zwar die Einschulungsraten im Primarbereich mittlerweile fast überall auf annähernd 100 % gestiegen, die Geschlechterdifferenz bei der Einschulung ist praktisch verschwunden. Aber nur 63 % eines Altersjahrganges in armen Ländern erreichen Klasse 5. Das hat einerseits mit den Opportunitätskosten des Schulunterrichts zu tun (Kinderarbeit, Schulgeld), mehr aber noch mit den bescheidenen kognitiven Ergebnissen des Schulunterrichts (World Bank 2007). Über 90 % der Ausgaben für die Bildung werden von den Lehrergehältern absorbiert, für den Unterhalt, die Bereitstellung von Materialien oder spezielle Förderprogramme verbleibt daher faktisch nichts. Die Absentismusraten von staatlichen Dienstleistern (im Bildungs- und Gesundheitsbereich) sind mit ca. 40 % beachtlich, weil Abwesenheit äußerst selten sanktioniert wird (Chaudhury u. a. 2006), der Unterricht besteht in stumpfsinnigem Repetieren. Die kognitiven Ergebnisse dieser Bemühungen sind entsprechend dürftig; sie bringen auch arme Eltern oft zur rational begründeten Einsicht, dass der Besuch öffentlicher Schulen Verschwendung von Zeit und Geld darstellt. Gleiches gilt für den Gesundheitssektor etwa in Bezug auf Impfraten, effektive Behandlung weit verbreiteter übertragbarer Krankheiten, die immer noch hohe Mütter- und Kindersterblichkeit etc. Es muss aber erwähnt werden, dass sich auch die Qualität der staatlichen Sozialdienste in Entwicklungsländern – soweit hierzu Daten verfügbar sind – in der letzten Dekade nahezu durchgängig verbessert hat, mitunter in dramatischem Ausmaß auch bei jenen Staaten, die als schwach oder verfallend rubriziert werden (etwa bei der Dominikanischen Republik, Bangladesh, Guinea, Nepal und Nicaragua). Aus diesem Bild fallen nur fünf Bürgerkriegsstaaten heraus.¹⁵

Auch bei der Bereitstellung der materiellen Infrastruktur hat die physische Kapazität (Straßen, Elektrizität, Telefonverbindungen) bei fast allen Entwicklungsländern ununterbrochen zugenommen (World Bank, World Development Indicators, verschiedene Jahrgänge). Auch hier hat aber eine faktische Privatisierung einstmalis öffentlicher Aufgaben stattgefunden. Besonders ausgeprägt ist dies im Sektor Telekommunikation (hier v. a. in Lateinamerika), beachtlich auch bei der Energieversorgung. Hintergrund ist die flächendeckende Privatisierung dieser Dienste bzw. die Verbreitung von Public-Private-Partnerships bei der Erstellung, der Finanzierung und dem Betrieb einschlägiger Einrichtungen (World Bank 2006b: 268). Deren Qualität ist stark verbesserungsfähig; die Verluste bei der Übertragung und Verteilung von Strom belaufen sich bei den armen Ländern auf immer noch 23 % des Outputs, der Anteil der nicht zustande gekommenen Telefongespräche selbst bei den Ländern mit mittlerem Einkommen beträgt 25 %. Auch hier ist den allerdings sehr defizitären Daten kaum zu entnehmen, dass fragile Staaten besonders schlecht abschneiden (vgl. World Bank 2007: 299 ff.).

15 Eigene Berechnungen nach World Bank 2007 und UNDP 2006.

4. Staatlichkeit und Globalisierung

Die Globalisierung – und die davon argumentativ oft wenig geschiedene Strukturanpassung, Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung – wird von Kritikern verantwortlich gemacht (a) für negative Verteilungswirkungen zulasten ohnedies marginalisierter Länder, Regionen und Gruppen, (b) die weitere Erosion des ohnedies nur geringen Handlungsspielraums nationaler Regierungen im Süden, (c) damit die Verlagerung der Letztentscheidungsmacht auf Internationale Organisationen/Transnationale Konzerne/Internationale Geschäftsbanken und (d) die kulturelle Überfremdung von Entwicklungsgesellschaften, damit zumindest partiell auch für die Erosion von Staatlichkeit.¹⁶

Es soll nicht erschöpfend über die Berechtigung dieser Kritik berichtet werden; sinnvoll ist sie vor allem dann, wenn die Integration in die Weltwirtschaft den Entwicklungsländern aufgezungen, sie also nicht als selbstgewähltes Projekt der Eliten verfolgt wurde. Sie ist auch dann berechtigt, wenn zwar versucht wurde, dieses Projekt durch ausreichende Maßnahmen umzusetzen (also Handel und Kapitalverkehr liberalisiert, Staatsunternehmen privatisiert wurden), die Länder aber trotzdem in Bezug auf Wachstum, Produktivität und technologisches Niveau gegenüber den Vorreitern weiter zurückgefallen sind sowie intern eine Verschlechterung der Einkommensverteilung erlitten (Bourguignon u. a. 2002) und wenn diese Entwicklung nicht auf andere Standortnachteile (mangelhafte Infrastruktur, geringes Humankapital, schlechte Institutionen) zurückgeführt werden kann (Srinivasan/Wallack 2004). Ähnlich ist zu differenzieren, wenn es um den durch Globalisierung eingeschränkten sozial- und wirtschaftspolitischen Spielraum von Entwicklungsländern geht. Eine Einschränkung ist nur möglich, wenn es vorab nennenswerte sozialpolitische Aktivitäten bzw. autonome wirtschaftspolitische Gestaltungsräume gab und deren Rückentwicklung ausschließlich oder doch zumindest hauptsächlich auf die Globalisierung zurückzuführen ist, nicht aber wenn Konstruktionsmängel der Sozialsysteme, Schieflagen der öffentlichen Haushalte und exzessive Verschuldung auch ohne Globalisierung zur Korrektur gezwungen hätten.

Tatsächlich hat die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft zugenommen; der Anteil des Außenhandels am BIP ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, ihr Anteil an den weltweiten Direktinvestitionen und den privaten Kapitaltransfers insgesamt ist – mit Schwankungen – ebenfalls gestiegen. Diese Zunahme streut aber regional und länderweise beachtlich, konzentriert sich im Wesentlichen auf Ost- und Südostasien sowie (eingeschränkt) auf Lateinamerika (World Bank 2005a). Entwicklungsländer sind auch stärker in die globalisierungselevanten Formen der globalen Aufspaltung der Wertschöpfungsketten bei Fertigungsgütern einbezogen worden, sichtbar an der Zunahme des Intrafirmen-, Komponenten- und Zwischengüterhandels, zuletzt auch (in moderatem Maße) am Anteil der Forschungsaktivitäten transnationaler Konzerne (vgl. United Nations 2005). Die in Entwicklungsländern getätigten privaten Direktinvestitionen haben sich auch qualitativ verändert. In der Vergangenheit dienten sie dem Aufbau mehr oder minder identischer Fertigungsbetriebe wie im Heimatland, zur Bedienung der lokalen Märkte und waren motiviert durch hohe Zollmauern der Gastländer. Diesen horizontalen Investitionen stehen heute vermehrt vertikale gegenüber,

16 Vgl. etwa UNCTAD 1997; Deutscher Bundestag 1999; Gruppe von Lissabon 2001; Kozul-Wright/ Rayment 2004.

die darauf abzielen, den Produktionsprozess von Fertigwaren in geografisch gestreute Teilfertigungen aufzugliedern. Dies macht die Volkswirtschaften abhängiger von produktionskostenbezogenen Standortentscheidungen.

Die internationalen verteilungspolitischen Konsequenzen der Teilnahme an der Globalisierung sind nicht so dramatisch, wie oft unterstellt wird; dafür ist aber im Wesentlichen das rasche Wachstum Indiens und Chinas verantwortlich.¹⁷ Die Evidenz zur Entwicklung der Einkommensverteilung innerhalb von Entwicklungsländern ist ambivalent (Sala-i-Martin 2002b; Williamson 2002); in vielen Volkswirtschaften hat sie sich in den letzten Dekaden bei raschem Wachstum und starker Verminderung absoluter Armut deutlich verschlechtert, in anderen überhaupt nicht, in etlichen aber mehr oder weniger stark verbessert. In der Summe hat sich die interne Verteilung nur mäßig verschlechtert, was nicht nur an der Wahl der außenwirtschaftlichen Strategie liegt (Bourguignon u. a. 2002; Dollar 2004). Allerdings hat auch in Entwicklungsländern eine gewisse Lohnspreizung zwischen qualifizierten und weniger qualifizierten Arbeitskräften stattgefunden, bedingt durch den besonderen Schutz arbeitsintensiver Sektoren vor Liberalisierung, der im Zuge der Globalisierung zunehmenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und der Verdrängung mancher Produzentenländer durch noch günstigere Konkurrenten. Man muss daher von einem wachsenden sozialpolitischen Kompensationsbedarf ausgehen.

Entwicklungsländer haben sich durch relativ weitreichende Reformen auch aktiv in die Weltwirtschaft einzubringen versucht. So wurden die Durchschnittszollsätze in Entwicklungsländern seit Mitte der 80er-Jahre nahezu halbiert (auf ca. 15 %), die nicht-tarifären Handelshemmnisse waren stark rückläufig, die Tarifspreizung wurde erheblich reduziert. Die Fortschritte waren regional recht unterschiedlich (am geringsten im Mittleren Osten) und wurden z. T. durch den Einsatz anderer handelspolitischer Instrumente (Antidumping-Maßnahmen) wieder kompensiert, dennoch ist eine flächendeckende Liberalisierung zu konstatieren (Dollar 2004). Gleiches gilt für das Investitionsregime, das in den meisten Entwicklungsländern nur noch wenige Sektoren für inländische Unternehmen oder Staatsbetriebe reserviert. Auch im Finanzsektor hat eine gewisse Liberalisierung stattgefunden; hier liegen die Entwicklungsregionen aber noch eng beieinander und die Zweiteilung der Welt in restriktive und liberale Volkswirtschaften ist noch weitgehend intakt (IMF 2005; World Bank 2005b). Die Inflationsraten sind auf breiter Front gefallen, sie nähern sich den Durchschnittswerten der Industriestaaten. Eine gewisse Disziplinierungswirkung scheint also von der wirtschaftlichen Globalisierung ausgegangen zu sein (Rogoff 2003), auch wenn die Volatilität des wirtschaftlichen Wachstums beachtlich blieb und Hochinflationsphasen einzelner Volkswirtschaften statistisch nur begrenzt abnahmen (Hnatkovska/Loyaza 2004).

Die Fiskaldefizite gingen in den meisten Entwicklungsländern seit den 80er-Jahren deutlich zurück (von durchschnittlich 6,5 auf 2 %), stiegen aber mit der Jahrtausendwende wieder an (auf durchschnittlich 3 %). Die Verbesserung der fiskalischen Situation wurde allerdings oft durch wenig nachhaltige Maßnahmen herbeigeführt (Budgetkosmetik, Schaffung von Parallelhaushalten, Verringerung öffentlicher Investitionen etc.). Auf der Einnahmeseite wurden die Grenzsteuersätze reduziert, die Steuersysteme vereinfacht, partielle oder vollständige Mehrwertsteuersysteme eingeführt und die Steuereintreibung wurde effektiviert

17 Bhalla 2002; Sala-i-Martin 2002a; Chen/Ravallion 2004.

(World Bank 2005b: 73). Dennoch hat sich die externe Verschuldung bei der Mehrheit der Staaten (relativ) deutlich reduziert, sie wurde allerdings teilweise kompensiert von einem Anstieg der internen Verschuldung (World Bank 2005a).

Der Ertrag dieser Reformen war im Durchschnitt eher moderat und zudem unterschiedlich; eine wesentliche Wachstumsbeschleunigung von Entwicklungsländern fand dadurch nicht statt, auch nicht vornehmlich bei den Ländern, die dabei am weitesten gegangen waren. Marktorientierte Reformen und wirtschaftliche Performanz korrelieren nur bedingt positiv miteinander, wenn man andere Wachstumsquellen (stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik, Qualität der Infrastruktur und der gesellschaftlich/politischen Institutionen, Humankapital) neutralisiert.¹⁸ Das hängt vor allem damit zusammen, dass marktorientierte Reformen nur einen einmaligen Wachstumsschub, aber – unter sonst gleichen Umständen – eine dauerhafte Dynamisierung bringen, die eher von geeigneten institutionellen Basisvorkehrungen von Gesellschaften abhängig sind.

Es wurde schon berichtet, dass die öffentlichen Sozialausgaben in Entwicklungsländern in der aktuellen Phase der Globalisierung nicht gesunken sind, sie durch den damit zunehmenden Kompensationsbedarf und die politische Öffnung vielerorts sogar steigende Tendenz aufwiesen. Der Sozialstaat in Entwicklungsländern ist aber immer noch meist residualen Charakters; mehr als die Hälfte der Bevölkerung bleibt ausgeschlossen. Der Deckungsgrad der bestehenden Sicherungssysteme hat auch in den 90er-Jahren nur bescheiden zugenommen, mitunter hat er sich durch eine weitere Ausdehnung des informellen Sektors und eine Prekariisierung von Arbeitsverhältnissen sogar verringert (ILO 2001). Überdies wurden manche Lebensrisiken gar nicht (das gilt v. a. für die Arbeitslosigkeit) oder nur partiell abgesichert. Gleichzeitig sehen diese Systeme sich innergesellschaftlich wachsenden Ansprüchen gegenüber, weil sich die Lebenserwartung in vielen Entwicklungsländer dramatisch gesteigert, das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern verschlechtert hat und familien- bzw. gemeinschaftsorientierte Sicherungssysteme erodierten.

Die Struktur der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern hat sich deutlich gewandelt. Der private Gesundheitssektor hat sich rasch ausgedehnt, bei der Alterssicherung sind (hauptsächlich in Lateinamerika) umlagefinanzierten Modelle mittlerweile entweder durch private Kapitaldeckungsverfahren ersetzt oder ergänzt worden (Mesa-Lago 2001; Müller 2001). In Asien wurden nationale Vorsorgekassen in Pensionssysteme mit definierten Ansprüchen umgewandelt, in China wird die frühere betriebliche Absicherung durch ein gesetzliches Umlagesystem ersetzt (Fischer 2004). Durch die Globalisierung werden die Arbeitsverhältnisse zunehmend prekär, die nötige Absicherung steht aber noch am Anfang. Staatliche Systeme in Lateinamerika schließen die verwundbarsten Gruppen aus, in Asien werden die Arbeitskräfte (im formalen Sektor) vor allem durch hohe rechtliche Barrieren gegen Entlassung und durch Abfindungszahlungen gesichert.

Die Globalisierung hat also den wirtschafts- und sozialpolitischen Spielraum staatlicher Agenturen in Entwicklungsländern nur begrenzt beeinträchtigt; dies betrifft vor allem die als fragil eingestuften Staaten, die nachweislich (State Failure Task Force 2003) in geringerem Maße in die Weltwirtschaft integriert sind als der Rest. Ähnliches gilt für die Behauptung, Strukturanpassung unter der Ägide von Weltbank und IWF sowie die politische Konditionie-

18 Rodríguez/Rodrik 2001; Prasad u. a. 2004; World Bank 2005b; IMF 2005.

rung der Entwicklungszusammenarbeit seit Ende der Blockkonfrontation habe zur Erosion von Staatlichkeit beigetragen. Überdies werden gerade auch fragile Staaten in Einzelfällen (Prototyp Afghanistan) mit Entwicklungshilfe geradezu überschüttet.

5. Schlussfolgerungen

Staatlichkeit war in Entwicklungsgesellschaften seit der Unabhängigkeit immer nur begrenzt gegeben; dieses Faktum hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten nicht verschlechtert und durch die Globalisierung auch nicht verschärft. Letztere hat allenfalls die Anforderungen an Staatlichkeit erhöht. Diese pauschale Aussage gilt es zu qualifizieren:

(1) Ein allgemeiner Staatszerfall kann nicht konstatiert werden; vergleichsweise wenige Staaten sind vollständig kollabiert, auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit gibt es Ordnungskräfte, parastaatliche Leistungen und damit relative Sicherheit für betroffene Bevölkerungsgruppen, in nicht vom Bürgerkrieg tangierten Regionen dieser Staaten ohnedies.

(2) Die Performanz bei den anderen Dimensionen von Staatlichkeit unterscheidet sich nicht oder insignifikant zwischen als fragil eingestuften Entwicklungsländern und dem Rest, nimmt man einmal die als extrem schwach eingestuften Staaten aus. Die in der in der Literatur aufgeführten empirischen Dimensionen fragiler Staatlichkeit erweisen sich somit als vergleichsweise leere Hülse, sie bezeichnen letztlich nur das allgemeine Entwicklungsproblem.

(3) Staatlichkeit präsentiert sich nach sozialen Gruppen, Geschlecht und Ethnien in einem Land zuweilen sehr unterschiedlich. Der Staat ist vor allem in den armen Ländern in allen seinen Dimensionen vornehmlich eine Veranstaltung für die sozial privilegierten männlichen Bürger in der Stadt, denen zudem noch das „opting-out“ in die private Versorgung offen steht. Das ist m. E. ein wichtigeres Faktum als die Zunahme allgemeiner Fragilität von Staaten.

(4) In Bezug auf die Dimensionen von Staatlichkeit gibt es zwischen und innerhalb von Staaten erhebliche Differenzen. Viele Entwicklungsländer erreichen qualitativ und quantitativ in allen Dimensionen das Niveau der entwickelten Staaten. Selbst innerhalb von Entwicklungsländern sind die Unterschiede beachtlich: In Indien werden etwa im Bundesstaat Kerala die Sozialindikatoren osteuropäischer Länder erreicht oder überschritten, in Bihar und Orissa liegen sie auf dem Niveau Schwarzafrikas. Die Frage ist daher, ob die Analyse von Staatlichkeit sinnvoll ist, wenn sie mit homogenen nationalen Einheiten oder gar der Sammelkategorie Fragilität/Staatszerfall hantiert. Untersuchungen, *bei denen der nationalstaatliche Referenzrahmen nur einen Ausschnitt neben anderen bildet*, versprechen bessere Ergebnisse.

(5) Die insgesamt durch die Globalisierung kaum erodierte wirtschafts- und sozialpolitische Gestaltungsfähigkeit der Entwicklungsländer muss vor dem Hintergrund der Tatsache gesehen werden, dass Souveränität dort ein spät erreichtes Gut darstellt, dem daher und aufgrund der kolonialen Vorgeschichte ein hoher Stellenwert zugemessen wird. Mitunter ist es eher die Perzeption, dass die Globalisierung unter der Vorherrschaft westlicher Konzerne hart erkämpfte Spielräume beseitigt, die Unbehagen bei den Eliten hervorruft, als die empirisch feststellbaren negativen Auswirkungen selbst. Wirtschafts- und entwicklungspolitische Strategien, welche die wirtschaftliche (damit auch die militärische) Unabhängigkeit der Entwicklungsländer sicherstellen sollten, sind obsolet, das Modell demokratischer Marktwirtschaften ist alternativlos geworden. Die Agenda wird dabei immer noch von Institutionen vorgegeben,

in denen westliche Industriestaaten dominieren, sofern das Feld nicht schon teilweise oder gänzlich privaten Wirtschaftsakteuren überlassen wurde. Staatlichkeit, wie sie die westlichen Industriestaaten im sogenannten Goldenen Zeitalter realisiert hatten, wird für Entwicklungsgesellschaften nicht mehr erreichbar sein, die Alternative dazu ist durchaus noch sehr schemenhaft.

(6) Es ist ganz offenkundig, dass die Entfaltung von Staatlichkeit auch in der Ära der Globalisierung bei Entwicklungsländern stark von der Qualität der lokalen Governance, diese wiederum von der Qualität der gesellschaftlichen Basisinstitutionen und der von ihnen beeinflussten Legitimität und Effizienz der politischen Institutionen abhängt. Diese Institutionen haben auch den stärksten Einfluss auf die wirtschaftliche Performanz sowie die gesellschaftliche und politische Stabilität. Die Globalisierung verschärft allenfalls die Effekte institutioneller Differenzen, weil das mobile Kapital Standorte mit guter Regierungsführung bevorzugt und die geografische Verteilung sich zunehmend daran ausrichten soll.

Literatur

- Acemoglu, Daron/Johnson, Simon/Robinson, James*, 2004: Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, Cambridge/MA (NBER Working Papers No. 10481).
- AKUF*, 2006: Aktuelle Kriege und bewaffnete Konflikte (2005), Hamburg.
- Basedau, Matthias*, 2005: Context Matters – Rethinking the Resource Curse in Sub-Saharan Africa, Hamburg (GIGA Working Papers Global and Area Studies No. 1).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*, 2005: Bertelsmann Transformation Index 2006, Bielefeld.
- Betz, Joachim*, 2003: Die Qualität öffentlicher Institutionen und die sozioökonomische Entwicklung, in: Nord-Süd aktuell XVII (3), 456-467.
- Betz, Joachim*, 2007: Macht und Ohnmacht internationaler Finanzinstitutionen – IWF und Weltbank, in: Andreas Hasenclever/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, Frankfurt a. M., 314-354.
- Bhalla, Surjit*, 2002: Imagine There Is No Country: Poverty, Inequality, and Growth in the Era of Globalization, Washington, D. C. (Institute of International Economics).
- Blake, Charles H./Martin Christopher G.*, 2006: The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy, in: Democratization 13 (1), 1-14.
- Bourguignon, Francois u. a.*, 2002: Making Sense of Globalization. A Guide to the Economic Issues, London (Centre for Economic Policy Research).
- Büttner, Annette*, 2004: Wenn Chaos regiert. Staatszerfall in Entwicklungsländern: Ursachen, Folgen und Regulierungsmöglichkeiten, http://www.kas.de/db_files/dokumente/arbeitspapiere/7_dokument_dok_pdf_4500_1.pdf?040416110400, Zugriff vom 31.08.07 (KAS Arbeitspapier Nr. 125).
- Carothers, Thomas*, 2002: The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy 13 (1), 5-21.
- Chaudhury, Nazmul, u. a.*, 2006: Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries, in: Journal of Economic Perspectives 20 (1), 91-116.
- Chen, Shaohua/Ravallion, Martin*, 2004: How have the world's poorest fared since the early 1980s?, Washington, D. C., (World Bank Policy Research Working Paper 3341, June).

- Collier, David u. a.*, 2003: Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, World Bank, Washington, D. C.
- Commission on Weak States and US National Security*, 2004: Center for Global Development, Washington, D. C.
- Converse, Nathan/Kapstein, Ethan B.*, 2006: The Economics of Young Democracies: Policies and Performance, http://www.cgdev.org/files/6583_file_WP_85.pdf, Zugriff vom 31.08.07 (Center for Global Development, Working Paper No. 85, March).
- Debiel, Thomas*, 2003: Staatsversagen, Gewaltstrukturen und blockierte Entwicklung: Haben Krisenländer noch eine Chance?, in: APuZ, B 13-14, 15-23.
- Debiel, Thomas/Reinhardt, Dieter*, 2004: Staatsverfall und Weltordnungspolitik: analytische Zugänge und politische Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Nord-Süd aktuell XVII (3), 525-538.
- Debiel, Thomas/Werthes Sascha*, 2006: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung, in: Thomas Debiel/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), Globale Trends 2007. Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt a. M.
- Deutscher Bundestag*, 1999: Zwischenbericht der Enquete-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Bonn.
- Dollar, David*, 2004: Globalization, Poverty, and Inequality since 1980, Washington, D. C. (World Bank Policy Research Working Paper 3333, June).
- Easterly, William*, 2000: Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?, Washington, D. C. (Manuskript, World Bank).
- Easterly, William*, 2006: Wir retten die Welt zu Tode, Frankfurt a. M./New York.
- Erdmann, Gero*, 2003: Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika, in: Petra Bendel/Aurel Croissant/Friedbert W. Rüb (Hrsg.), Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatlichkeit und Staatskollaps, Opladen, 267-292.
- Faust, Jörg*, 2006: Die Dividende der Demokratie: Politische Herrschaft und gesamtwirtschaftliche Produktivität, in: PVS 47 (1), 62-83.
- Fischer, Doris*, 2004: Im Kampf um die Reisschüssel? Veränderungen im chinesischen Arbeitsmarkt und ihre gesellschaftlichen Folgen, in: Joachim Betz/Wolfgang Hein (Hrsg.), Neues Jahrbuch Dritte Welt – Soziale Sicherung in Entwicklungsländern, Opladen, 201-223.
- Freedom House*, 2006a: Freedom in the World 2006.
- Freedom House*, 2006b: Freedom in the World: Aggregate Scores, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=275>, Zugriff vom 10.07.07.
- Fund for Peace*, 2006: Failed States Index 2006, <http://www.fundforpeace.org/programs/fsi/fsindex2006.php>, Zugriff vom 10.07.07.
- Geddes, Barbara*, 2003: Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics, Ann Arbor.
- Gruppe von Lissabon*, 2001: Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung und die Zukunft der Menschheit, München.
- Hahn, Andreas*, 2006: Realitäten der Quasi-Staatlichkeit. Zur politischen Ökonomie alternativer Herrschaftsordnungen, Duisburg (INEF-Report 82/2006).

- Hein, Wolfgang*, 1997: Globalisierung und nachhaltige Entwicklung in den Ländern des Südens, in: Klaus Rennings/Olav Hohlmeier (Hrsg.), *Nachhaltigkeit*, Baden-Baden, 165-218.
- Hein, Wolfgang*, 2000: Die „Dritte Welt“ seit 50 Jahren: Aufstieg und Fall eines politischen Begriffs, in: *Nord-Süd aktuell* XIV (4), 619-644.
- Hnatkovska, Viktoria/Loyaza, Norman*, 2004: *Volatility and Growth*, Washington, D. C. (World Bank Policy Research Working Paper 3184).
- Hübner, Kurt*, 1998: *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie – grenzenlose Politik?*, Berlin.
- Interamerican Development Bank (IADB)*, 2005: *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*, Washington, D. C.
- International Labour Office*, 2001: *Report VI. Social Security: Issues, challenges and prospects*, International Labour Conference, 89th Session, Geneva.
- International Monetary Fund (IMF)*, 2005: *World Economic Outlook*, April 2005, Washington, D. C.
- Jalan, Bimal*, 2005: *The Future of India. Politics, Economics and Governance*, New Delhi.
- Kapstein, Ethan*, 2004: *Behavioral Foundations of Democracy and Development*, http://www.cgdev.org/files/2736_file_Kapstein_WP_52.pdf, Zugriff vom 31.08.07 (Center for Global Development, Working Paper No. 52, December).
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo*, 2006: *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, World Bank, September.
- Keefer, Philip*, 2005: *Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed?*, Washington, D. C. (World Bank Policy Research Working Paper 3594).
- Keefer, Philip/Khemani Stuti*, 2003: *Democracy, Public Expenditures and the Poor*, Washington, D. C. (World Bank Policy Research Working Paper 3164).
- King, Gary/Zeng, Langche*, 2001: *Improving Forecasts of State Failure*, in: *World Politics* 53, 623-658.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)*, 2006: *KAS-Demokratiereport 2006: Rechtsstaatlichkeit*, http://www.kas.de/publikationen/2006/9396_dokument.pdf.
- Kozul-Wright, Richard/Rayment, Paul*, 2004: *Globalization Reloaded: An UNCTAD Perspective*, UNCTAD Discussion Papers No. 167, Genf, January.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael*, 2006: *Von der nationalen zur postnationalen Konstellation*, in: dies. (Hrsg.), *Transformation des Staates?* Frankfurt a. M., 19-65.
- Lock, Peter*, 2004: *Gewalt als Regulation: Zur Logik der Schattenglobalisierung*, in: Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hrsg.), *Kriege als (Über-)Lebenswelten*, Bonn, 40-61.
- Merkel, Wolfgang*, 2004: *Embedded and Defective Democracies*, in: *Democratization* 11 (5), 33-58.
- Mesa-Lago, Carmelo*, 2001: *Structural reforms of social security pensions in Latin America: Models, characteristics, results and conclusions*, in: *International Social Security Review* 54 (4), 67-92.
- Milliken, Jennifer/Krause, Keith*, 2003: *State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies*, in: dies. (Hrsg.), *State Failure, Collapse & Reconstruction*, London, 1-24.

- Müller, Katharina, 2001: Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa, in: Johannes Jäger/Gerhard Melinz/Susan Zimmermann (Hrsg.), Sozialpolitik in der Peripherie, Frankfurt a. M., 239-255.
- Mulligan, Casey B/Gil, Richard/Sala-i-Martin, Xavier, 2004: Do Democracies Have Different Public Policies than Nondemocracies?, in: Journal of Economic Perspectives (18) 1, 51-74.
- Nel, Philip, 2005: Democratization and the Dynamics of Income Distribution in Low- and Middle-income Countries, in: Politikon 32 (1), 17-43.
- Ocampo, José Antonio; Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms, in: Journal of Economic Perspectives 18 (2), 67-88.
- Plümper, Thomas, 2001: Die Politik wirtschaftlichen Wachstums in autoritären Staaten, in: PVS (42) 1, 79-100.
- Prasad, Eswar/Rogoff, Kenneth/Wei, Shang-Jin/Kose, M. Ayhan, 2004: Financial Globalization, Growth and Volatility in Developing Countries, Cambridge/MA (NBER Working Paper 10942).
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael E./Cheibub, Jose Antonio/Limongi, Fernando, 2000: Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, Cambridge.
- Risse, Thomas/Ursula Lehmkuhl, 2006: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens?, Berlin (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 1).
- Rodriguez, Francisco/Rodrik, Dani, 2001: Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, in: NBER Macroeconomic Annual 2000, Cambridge/MA, 261-325.
- Rogoff, Kenneth, 2003: Globalization and Global Disinflation, International Monetary Fund, Washington, D. C.
- Rotberg, Robert I., 2002: The New Nature of Nation-State Failure, in: The Washington Quarterly 25 (3), 85-96.
- Rotberg, Robert I., 2003: Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators, in: ders. (Hrsg.), State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Cambridge/Washington, D. C., 1-25.
- Sala-i-Martin, Xavier, 2002a: The Disturbing „Rise“ of Global Income Inequality, Cambridge/MA (NBER Working Paper 8904).
- Sala-i-Martin, Xavier, 2002b: The World Distribution of Income, Cambridge/MA (NBER Working Paper 8933).
- Schneckener, Ulrich; 2004: States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Berlin (SWP Diskussionspapier, März).
- Schneckener, Ulrich; 2007: Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil?, Berlin (SWP Diskussionspapier FG 8, 3. März).
- Srinivasan, T. N./Jessica Seddon Wallack, 2004: Globalization, Growth, and the Poor, New Haven/CT (Manuskript, Yale University).
- State Failure Task Force, 2003: State Failure Task Force Report. Phase III Findings, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- UNCTAD, 1997: Trade and Development Report 1997, New York/Genf.
- UNDP, 2006: Human Development Report 2006, New York.

- United Nations*, 2004: World Investment Report 2004. The Shift Towards Services, New York/Genf.
- United Nations*, 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, New York/Genf.
- Williamson, Jeffrey G.*, 2002: Winners and Losers Over Two Centuries of Globalization, Cambridge/MA (NBER Working Paper 9161).
- World Bank*, 2002: World Development Report 2002. Building Institutions for Markets, Washington, D. C.
- World Bank*, 2004a: World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People, Washington, D. C.
- World Bank*, 2004b: Global Monitoring Report 2004, Washington, D. C.
- World Bank*, 2005a: Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform, Washington, D. C.
- World Bank*, 2005b: Global Monitoring Report 2005, Washington, D. C.
- World Bank*, 2006a: Global Monitoring Report 2006, Washington, D. C.
- World Bank*, 2006b: World Development Indicators 2006, Washington, D. C.
- World Bank*, 2006c: Doing Business 2007. How to reform, Washington, D. C.
- World Bank*, 2007: World Development Indicators 2007, Washington, D. C.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization*, 2004: A Fair Globalization: Creating opportunities for All, Geneva (ILO).
- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a. M.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Joachim Betz
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
GIGA German Institute of Global and Area Studies
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
E-Mail: betz@giga-hamburg.de
Web: <http://www.giga-hamburg.de/index.php?folder=staff/betz&file=betz.html>

Der Autor arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asienstudien in Hamburg und ist dort zuständig für Südasien, Entwicklungsfinanzierung, Verschuldung, Rohstoffe und Nord-Süd-Verhandlungen.