

**PHILIPP FINK:**

**Late Development in Hungary and Ireland. From Rags to Riches?**

Baden-Baden 2009

Nomos, 278 S.

Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise stellt auch die Tragfähigkeit eines in den letzten 20 Jahren prominenten und anscheinend erfolgreichen Wachstumsmodells in Frage: das Modell der von ausländischen Direktinvestitionen geleiteten, exportorientierten Entwicklung. Das hier besprochene Buch untersucht zwei Fälle für dieses Wachstumsmodell in der europäischen Peripherie: Ungarn und Irland. Beide Länder waren bis zur Wirtschaftskrise von 2008 recht erfolgreich, wenn man Erfolg am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der damit verbundenen Annäherung des Pro-Kopf-Einkommens an den europäischen Durchschnitt misst. Im Fall Irlands stieg das BIP/Kopf sogar auf über 140 Prozent des Wertes der EU, womit es zum – nach Luxemburg und Norwegen – drittreichsten Land Europas wurde. Ungarns Wachstum war zwar weniger spektakulär, erlaubte aber ebenfalls einen spürbaren Aufholprozess.

*Philipp Finks* Doktorarbeit gibt einen umfassenden Überblick über diese beiden Entwicklungsgeschichten, der historisch weit ausholt (bei Ungarn bis 1500, bei Irland bis zur Unabhängigkeit 1922), sich dabei auf die gescheiterten Industrialisierungsversuche konzentriert und die Wende zu einer Strategie der Anwerbung ausländischer Investitionen ausführlich beschreibt, um schließlich die ungleichen Wirkungen dieser Entwicklungsstrategie zu analysieren. Dieser Ansatz mag den an eher aktuellen Ergebnissen interessierten Leser abschrecken, erlaubt aber ein tieferes Verständnis der gesellschaftlichen Entwicklungsblockaden und der Möglichkeiten und Grenzen ihrer Überwindung durch eine solche Wachstumsstrategie. Problematischer ist die Tatsache, dass das Buch einen Sachstand widerspiegelt, der etwa 2003 endet. Zwar reicht die verarbeitete Literatur bis 2004 (und vor allem für Irland punktuell darüber hinaus), aber die eigentliche Analyse wurde offensichtlich weitgehend 2004 abgeschlossen, was die Datenverfügbarkeit in der Regel auf 2002 begrenzt. Damit bleibt der relative Wachstumsrückgang Irlands ab 2003 einerseits und die recht ordentliche Entwicklung Ungarns im Zuge seines EU-Beitritts 2004 unberücksichtigt. Eine Ausnahme bildet

das offensichtlich aktualisierte Schlusskapitel, das zwar nicht die jüngste Krise, aber doch die Jahre bis 2007 erfasst.

Dafür wird der geduldige Leser aber im vierten Kapitel über »Uneven FDI-led Development« durch eine materialreiche und kritische Analyse zu den gesamtwirtschaftlichen und sozialen Wirkungen des Entwicklungsmodells voll entschädigt. Fink zeigt hier, wie sich eine duale Wirtschaftsstruktur herausbildet, die mit zunehmender sozialer Ungleichheit einhergeht. Der internationalisierte Sektor baut nur schwach und zögerlich Lieferbeziehungen mit der einheimischen Wirtschaft auf. Seine Löhne sind in der Regel höher, womit er die besten Arbeitskräfte rekrutieren kann. Im Ergebnis entsteht eine duale Wirtschaftsstruktur mit einem starken Exportsektor im Auslandsbesitz und einer kaum wettbewerbsfähigen einheimischen Industrie. Bemerkenswert sind die Ausführungen zur Entstehung und Verteilung der unglaublich hohen Wertschöpfung in den Tochterunternehmen der multinationalen Konzerne in Ungarn und Irland. Einmal gibt es Anzeichen dafür, dass über »transfer pricing« diese Wertschöpfung künstlich-buchhalterisch in den Gastländern erhöht wurde, um von deren niedrigeren Gewinn- und Unternehmenssteuersätzen zu profitieren. Zum anderen senkt die Abführung dieser Gewinne an die Mutterunternehmen das Nationaleinkommen (aber nicht das BIP) der Gastländer.

Im Gegensatz zur Dependenztheorie macht Fink deutlich, dass diese Entwicklungen nicht dem bösen Willen der multinationalen Konzerne geschuldet, sondern Ergebnis der Politik der Gastländer sind. Deren Staaten sind zwar offensichtlich in der Lage, die Bedingungen für Auslandsinvestoren attraktiv zu gestalten, können aber nicht die Dualisierung der eigenen Wirtschaft und Gesellschaft verhindern. Gegenüber der einheimischen Industrie wiederholt sich im Grunde das Drama der historischen Unterentwicklung, das Fink im ersten und zweiten Kapitel beschreibt. Dieses Drama ist immer nur im Kontext der gesellschaftlichen und politischen Interessenkonstellationen zu verstehen, die für die Wahl bestimmter Entwicklungsregime verantwortlich sind. Weder Irland noch Ungarn waren – auch aufgrund externer Beschränkungen – in der Lage, die erfolgreicheren asiatischen Entwicklungsstrategien (denen offensichtlich auch Finks Sympathien gehören) zu verfolgen, die Exportorientierung mit selektivem Protektionismus und dynamischem Binnenmarkt verbanden.

Sieht man von den schon erwähnten Schwächen der zeitlichen Abdeckung und einigen Defiziten im Lektorat (z. B. FN 108 auf S. 120 liegt etwas quer zur überlappenden Darstellung im Haupttext auf der nächsten Seite) bzw. sprachlichen Schiefheiten (Beschreibt der Titel des Schlusskapitels »Myth or Mirage?« eine geeignete Alternative? Was will der Satz »Large-scale attraction of FDI cannot alone lead to the abolition of peripheral growth.« (S. 251) aussagen?) ab, so erhält der Leser einen tiefen Einblick in die Entwicklungsdilemmata der europäischen Peripherie. Im Lichte der aktuellen Krise bleibt abzuwarten, inwieweit diese Länder nun versuchen werden, stärker einen asiatischen Weg der Anhäu-

fung von Devisenreserven zu gehen, um seine Abhängigkeit vom Auslandskapital zu verringern. Für EU-Mitglieder dürfte das aber schwierig werden und würde angesichts der dazu notwendigen Markteingriffe zu erheblichen Konflikten mit den Regeln des EU-Binnenmarkts und Brüssel führen. Die Geschichte lässt ein solches Szenario eher unwahrscheinlich erscheinen.

*Michael Dauderstädt,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn*

## **Israel verliert den Glauben an die Zweistaatenlösung**

**GIORA EILAND:**

### **Rethinking the Two-State Solution**

Washington 2008

Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #88 (Sept.), 57 S.

**EFRAIM INBAR:**

### **The Rise and Demise of the Two-State Paradigm**

In: Orbis – A Journal of World Affairs, Bd. 53, Nr. 2 (Frühjahr 2009), S. 265–283.

**BENNY MORRIS:**

### **One State, Two States. Resolving the Israel/Palestine Conflict**

New Haven 2009

Yale University Press, 256 S.

**D**ie internationale Gemeinschaft und insbesondere die neue amerikanische Regierung unter Barack Obama scheinen bestrebt, im Nahostkonflikt weiter eine Zweistaatenlösung zu verfolgen. Die israelische Regierung tut sich mit diesem Konzept ganz offensichtlich sehr schwer. Premierminister Benjamin Netanyahu hat sich nur zögerlich und unter internationalem Druck zur möglichen Schaffung eines Palästinenserstaates bekannt, jedoch nicht ohne diese zugleich mit umfangreichen Bedingungen zu versehen. Sein Außenminister Avigdor Lieberman ist von seiner ablehnenden Haltung bislang gar nicht erst abgerückt. Wer sich im Westen über diese scheinbare Obstruktionspolitik in Israels neuer Regierung wundert, ist gut beraten, einen Blick auf die jüngste israelische Literatur zur Zweistaatenlösung zu werfen. Nach den bitteren Erfahrungen der zweiten Intifada und dem dauerhaften Raketenbeschuss als Folge des Rückzugs aus Gaza wird der Sinn eines solchen Unternehmens hier mittlerweile offen in Frage gestellt.

Im Gegensatz zu manch anderem Konflikt stecke der Teufel hier nicht im Detail, sondern ganz grundsätzlich im Konzept, so der ehemalige Leiter von Israels

Nationalem Sicherheitsrat, Giora Eiland. In seinem Aufsatz »Rethinking the Two-State Solution« konstatiert er, dass die Zweistaatenlösung zu einer Art Nullsummenspiel geworden sei, in dem die Risiken hoch, die Erfolgsaussichten jedoch äußerst gering seien. Beide Parteien hätten an diesem Konzept daher kein echtes Interesse mehr.

Als Ausgangspunkt seiner Betrachtungen wählt der Autor die israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen von Camp David im Jahr 2000. Hier hätten im Prinzip optimale Bedingungen für einen möglichen Ausgleich zwischen den beiden Parteien vorgelegen. Vorausgegangen waren jene sieben Jahre des Oslo-Prozesses, in denen durch vertrauensbildende Maßnahmen eine relative Stabilität erreicht worden sei und eine allmähliche Souveränitätsübertragung auf die palästinensische Autonomiebehörde in den besetzten Gebieten stattgefunden habe. Die damalige israelische Regierung unter Ehud Barak sei zu echten Zugeständnissen bereit gewesen, und auf der anderen Seite habe mit Jassir Arafat der unumstrittene Führer der Palästinenser an den Verhandlungen teilgenommen. Eine Einigung wurde dennoch nicht erzielt. Stattdessen endete der Friedensprozess in bitterer Enttäuschung. Als der damalige US-Präsident die sogenannten Clinton-Parameter vorlegte, um den Oslo-Prozess doch noch zu retten, war die zweite Intifada schon in vollem Gange. Warum, so fragt der Autor, solle man nach dem Scheitern dieser Verhandlungen und der seither negativen Entwicklung heute weiter das Konzept einer Zweistaatenlösung verfolgen? Denn seit dieser Zeit setze sich in Israel langsam die Einsicht durch, dass von palästinensischer Seite andere Ziele als die Schaffung eines eigenen Nationalstaates verfolgt würden. So deutet Eiland insbesondere das Beharren der Palästinenser auf ihrem »Rückkehrrecht« (nach Israel, nicht in einen zu errichtenden palästinensischen Staat) als Indiz dafür, dass es ein vorrangiges Ziel sei, Israels Existenz als jüdische Demokratie durch einen massiven Zustrom von vormals geflohenen Palästinensern und deren Nachkommen zu beenden. Der Aufstieg der Hamas habe zudem nicht dazu beigetragen, das Vertrauen der Israelis in die palästinensische Friedensbereitschaft zu stärken. Genauso hätten die andauernden Raketenangriffe seit dem unilateralen Rückzug aus Gaza das dem Oslo-Prozess zugrunde liegende Prinzip »Land für Frieden« ad absurdum geführt. Die Zustimmung zu diesem Konzept sei in Israel jedenfalls dramatisch eingebrochen und ein Rückzug aus dem Westjordanland sei mit Blick auf die auch hier zu erwartende Machtübernahme der Hamas derzeit schlicht unvorstellbar.

Wie aber soll es weitergehen? Bevor Eiland seine eigenen Konzepte für einen möglichen Fortgang der Entwicklung skizziert, geht er zunächst auf einzelne Aspekte des Konflikts ein. In einer nur selten zu findenden Detailliertheit und analytischen Schärfe macht er deutlich, wo Israels (Schmerz-)Grenzen verlaufen würden und welche vitalen Sicherheitsinteressen es bei einem Abkommen mit den Palästinensern zu berücksichtigen gelte. Das betrifft neben dem eigentlichen Grenzverlauf auch Themen wie die Luftraumüberwachung, Straßenverläufe in

Grenznähe und Korridore durch fremdes Gebiet, bis hin zur Kontrolle und Nutzung von Trinkwasserquellen. Genauso ausführlich geht Eiland auf die Fragen zu den jüdischen Siedlungen im Westjordanland, die von palästinensischer Seite immer wieder geforderte Rückkehr der Flüchtlinge und den Status von Jerusalem ein. Insgesamt seien die Aussichten in all diesen Punkten eher düster. Auf beiden Seiten seien Schmerzgrenzen oft bereits schon erreicht, bevor auch nur eine kleine Schnittmenge gefunden werden könne. Zudem sei die derzeitige palästinensische Führung zu schwach, um ein eventuelles Abkommen mit Israel auch wirklich durchzusetzen. Der zunehmende Einfluss der Hamas, die jegliches Abkommen mit Israel torpedieren würde, mache die Zweistaatenlösung schließlich zu einem gänzlich unrealistischen Unterfangen. Es gelte also, andere Ansätze ausfindig zu machen, um die derzeit verfahrenere Situation aufzulösen.

Eiland fordert dabei insbesondere eine stärkere Einbindung von Jordanien und Ägypten, also jenen Nachbarstaaten, die mit Israel bereits Friedensverträge unterzeichnet haben. Mit seiner »Jordanischen Option« will er an die vormalige Rolle Jordaniens in der West Bank anknüpfen. Da ein palästinensischer Staat unter Führung der Hamas auch der Regierung in Amman nicht genehm sein könne, plädiert er in diesem Modell für einen zukünftigen Status der West Bank als Teil einer jordanischen Konföderation. Der Autor meint eine »schweigende Mehrheit« unter den Palästinensern identifizieren zu können, für die stabile Verhältnisse wichtiger seien als ein eigener Staat. Ob diese Einschätzung ein treffendes Abbild der Realität liefert, darf freilich bezweifelt werden. Ein solches Szenario würde die Besatzung durch eine andere Fremdherrschaft ersetzen und die palästinensische Führung am Katzentisch der jordanischen Regierung platzieren. Selbst jene Palästinenser, die einen gerechten Ausgleich mit Israel anstreben, dürften ihre Vorstellungen in einem solchen Modell kaum verwirklicht sehen. Mit der sogenannten »regionalen Lösung« präsentiert Eiland schließlich ein weiteres Konzept, das neben Jordanien auch Ägypten einbezieht und umfangreiche territoriale Veränderungen vorsieht. In einer Art Dreieckstausch soll demnach der zukünftige Palästinenserstaat durch Gebiete in Ägypten und Jordanien erweitert werden. Gleichzeitig würden diese Länder von Israel mit territorialen und politischen Konzessionen bedacht. Im Gegenzug dürfte Israel einen Großteil seiner Siedlungen im Westjordanland behalten. Die Folge, dass damit zwangsläufig entsprechende Schneisen in den zu errichtenden palästinensischen Nationalstaat geschnitten würden, lässt der Autor merkwürdigerweise unkommentiert. Leider verlässt ihn an dieser Stelle die analytische Schärfe, die seine vorhergehenden Betrachtungen kennzeichnet, denn eine ernsthafte Option kann ein solches Modell auch auf lange Sicht nicht darstellen. Es widerspricht nicht nur – wie Eiland selbst zugesteht – der derzeitigen »political correctness«, sondern auch den nicht verhandelbaren Zielen der Palästinenser.

Dass ein umfangreicher Austausch von Land unter der Einbeziehung von Nachbarstaaten keine ernsthafte Option darstellt und man in diesem Punkt nicht

auf die Kooperation der Palästinenser zählen sollte, hat Efraim Inbar, der Leiter des Begin-Sadat-Zentrums für Strategische Studien (BESA) an der israelischen Bar-Ilan Universität, durchaus verinnerlicht. In seinem Artikel »The Rise and Demise of the Two-State Paradigm« liefert er zunächst einen historischen Rückblick auf die Entwicklung der Zweistaatenlösung und kommt, wie schon Eiland, zu dem Ergebnis, dass dieses Konzept mittlerweile ausgedient habe. Als eine Ursache dafür macht er die mangelnde Bereitschaft der Palästinenser zur friedlichen Koexistenz mit Israel aus. So hätte sich selbst Palästinenserpräsident Mahmud Abbas bislang nur halbherzig zum Existenzrecht Israels bekannt und würde den Charakter des Staates als explizit jüdische Demokratie nicht anerkennen. Für die Hamas, die einen immer stärkeren Einfluss auf die öffentliche Meinung und die Politik in Palästina nehme, sei die Existenz Israels ohnehin ein Sakrileg. Der andauernde Raketenbeschuss nach dem Rückzug aus dem Gaza-Streifen zeige zudem, dass ein Ende der Besatzung und die Entfernung der Siedlungen für diese Gruppierung keine ausreichenden Bedingungen für ein Ende der Gewalt darstellen würden. Eine weitere Ursache für das Scheitern der Zweistaatenlösung sei die Unfähigkeit der palästinensischen Führung zum Aufbau von geordneten Staatsstrukturen. So täte man diesem Gebilde kein Unrecht, wenn man es als »failed state« bezeichnete, so Inbar. Es gebe weder ein Gewaltmonopol des Staates noch ein adäquates Rechtssystem. Als Folge dieser (Rechts-)Unsicherheit blieben Investitionen aus, was sich wiederum negativ auf die Möglichkeiten zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung auswirke. Der Aufstieg der Hamas habe die palästinensische Autonomiebehörde zudem noch weiter geschwächt und Gaza und das Westjordanland de facto zu separaten politischen Einheiten gemacht.

Friedensbemühungen, die weiter von einer Zweistaatenlösung ausgingen, seien daher zum Scheitern verurteilt. Die internationale Gemeinschaft täte sich keinen Gefallen damit, an diesem Konzept festzuhalten. Stattdessen plädiert der Autor langfristig für einen *regionalen Ansatz* und fordert die Einbindung von Israels Nachbarn. So könnten Ägypten im Gaza-Streifen und Jordanien in der West Bank durchaus stabilisierend wirken und Kontrollbefugnisse ausüben. Ein solches Szenario weist in einigen Punkten Parallelen zu den von Giora Eiland vorgestellten Modellen auf und muss zwangsläufig die gleiche Kritik hervorrufen. Inbar geht davon aus, dass die Palästinenser nicht ihr Selbstbestimmungsrecht verwirklichen wollen, sondern lediglich das Ende der israelischen Kontrolle zum Ziel hätten. Mit einer Fremdbestimmung aus Kairo oder Amman würde sich das palästinensische Nationalbewusstsein, das »noch jung und nicht sehr ausgeprägt« sei, schon arrangieren, so der Autor. Diese Einschätzung darf man durchaus anzweifeln. Zudem scheint der Autor nicht zu erkennen, dass sein Modell auch neues Konfliktpotential zwischen Israel und seinen Nachbarn mit sich brächte. Es ist also nicht nur unrealistisch, sondern birgt auch neue Gefahren.

Deutlich realistischer ist hingegen sein Rezept für den Umgang mit der aktuellen Situation. Der Konflikt, so Inbar, lasse sich im Moment nicht lösen, sondern

nur verwalten. Diese Feststellung des Autors mag pessimistisch und wenig inspirierend klingen, muss aber Zustimmung finden. Denn für ein Friedensabkommen müssten auf beiden Seiten zentrale Voraussetzungen erfüllt sein: Die Palästinenser müssten einen Verhandlungspartner stellen, der von der Bevölkerung auch tatsächlich als ihr legitimer Repräsentant wahrgenommen wird. Dieser Verhandlungspartner müsste ein klares Bekenntnis zu Israels Existenzrecht abliefern und gleichzeitig auf das sogenannte Rückkehrrecht verzichten. Im Gegenzug müsste Israel zu massiven Zugeständnissen in der Siedlungsfrage bereit sein. Von der Erfüllung dieser Bedingungen sind beide Parteien zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch weit entfernt. Zu dem von Inbar vorgeschlagenen »Konfliktmanagement« gibt es daher vorerst keine sinnvolle Alternative. Konkret bedeute dies ein Eindämmen des Terrors, eine Begrenzung der Leiden in der Zivilbevölkerung und die Verhinderung einer weiteren Eskalation, so der Autor.

Dass Giora Eiland und Efraim Inbar dem Konzept der Zweistaatenlösung keinen Erfolg mehr bescheinigen wollen, mag nicht unbedingt verwundern. Man tut beiden wohl kein Unrecht, wenn man sie mit Blick auf den außenpolitischen Diskurs Israels als Falken bezeichnet. Dass mit Benny Morris aber auch einer der prominentesten von Israels »Neuen Historikern« dem Konzept abschwört, sagt hingegen viel über die momentane Haltung der israelischen Gesellschaft in dieser Frage aus. Morris gehört zu jener Reihe von Historikern, die in ihren Arbeiten schonungslos mit der Gründungsgeschichte des jüdischen Staates umgegangen sind. Einst verweigerte er sogar seinen Dienst als Reservist in den besetzten Gebieten und wurde dafür in Haft genommen. Kurzum: Morris gehörte lange zu dem Lager der israelischen Linken, das vorrangig den Mangel an eigener Kompromissbereitschaft als Ursache für den andauernden Konflikt ausgemacht hat. Mit dem Scheitern der Verhandlungen von Camp David im Jahr 2000, der Gewalt der zweiten Intifada und dem damit einhergehenden Ende des Oslo-Prozesses ging bei vielen Linken aber auch der Glaube an einen möglichen Ausgleich mit den Palästinensern unter. Die Verbitterung darüber scheint in Morris' Essay »One State, Two States« an vielen Stellen durch. So ist der Autor davon überzeugt, dass die Präsenz eines jüdischen Nationalstaats im Nahen Osten für den Großteil der Araber weiter unannehmbar bleibe. Genauso sei ein palästinensischer Nationalstaat, der sich auf Gaza und das Westjordanland beschränke, für die Palästinenser keine echte Option. Als Jassir Arafat diesen hätte haben können, habe er sich dagegen entschieden und stattdessen eine neue Welle der Gewalt initiiert.

Wegen der fundamentalen Differenzen zwischen beiden Gruppen sei auch die gelegentlich propagierte bi-nationale Lösung, also das Konzept eines gemeinsamen israelisch-palästinensischen Staates, keine ernstzunehmende Alternative. In der grundsätzlichen Bewertung dieses Konzepts ist Morris sicherlich zuzustimmen, käme es doch dem Ende Israels als jüdische Demokratie gleich. Über die Frage, ob dafür aber allein die »autoritären Werte der palästinensisch-arabischen Gesellschaft« und die »kulturellen Unterschiede zwischen Arabern und Juden«

verantwortlich zu machen wären, mag man hingegen trefflich streiten. So ist es schlicht unerträglich, dass Morris nicht davor zurückschreckt, Arabern ganz grundsätzlich einen Hang zu Gesetzlosigkeit und Kriminalität zu attestieren. Ähnlich kritisch wird man auch seine Betrachtungen zum möglichen Fortgang der israelisch-palästinensischen Beziehungen hinterfragen dürfen. Da Israelis und Palästinenser sich als unfähig erwiesen hätten, die Zweistaatenlösung umzusetzen, müsse man nun nach anderen Optionen Ausschau halten. Und so sieht auch Morris in einer stärkeren Einbindung Jordaniens – namentlich in einem jordanisch-palästinensischen Staat – den einzigen Ausweg aus der derzeitigen Situation. Dass weder die Palästinenser noch die jordanische Regierung an einem solchen Modell ernsthaftes Interesse haben dürften, scheint den Autor nicht weiter zu stören.

Insgesamt richtet Morris seinen Fokus als Historiker zu sehr auf die Evolution der Ein- und Zweistaatenlösung. Diese Passagen sind langatmig und zum Teil recht konfus. Wer mit Blick auf den Untertitel des Buches (»Resolving the Israel/Palastine Conflict«) hingegen ausführlichere Stellungnahmen zum Thema Streitbeilegung erwartet, muss mit den letzten sechs Seiten seines 200-Seiten-Essays vorliebnehmen. Erst hier wendet sich Morris der weiteren Entwicklung zu und kommt, wie angedeutet, zu fragwürdigen Ergebnissen. Lesenswert ist das Buch im Prinzip nur, weil es die Enttäuschung, die nach den Ereignissen der vergangenen Jahre in Israel offenbar Einzug gehalten hat, so deutlich macht. Nach der Lektüre des Buches fällt die Antwort auf die Frage, warum sich Netanyahu und Lieberman mit dem Bekenntnis zu einem palästinensischen Staat so schwer tun, jedenfalls etwas leichter. Vielleicht liegt es ja daran, dass sie von den Wählern kein Mandat dafür erhalten haben.

*Tim Maschuw,  
Bonn*

## **ANDRE UFER:**

### **Rethinking Good Governance in Developing Economies: Institutions, Governance and Development in Thailand**

Baden-Baden 2008

Nomos, 201 pp.

**T**he central question that this book seeks to address is whether good governance reform is an appropriate tool to bring about socio-economic development in the developing world. The author's answer to this question is unequivocal. In his view, there is a fundamental mismatch between the underlying ideology of good governance theory and the real-life institutional requirements of the development process in different developing countries.



Essentially, Ufer criticizes good governance theory for its one-size-fits-all approach. In his view, it is wrong to assume that the liberal concepts that are at the basis of good governance thinking can be applied to all developing countries indiscriminately. As transformation is a process that starts out from socio-political settings as diverse as the countries that they are emerged in, universal concepts are doomed to failure. What Ufer suggests is a fundamental shift of the theory: rather than focusing on which set of institutions are most likely to provide the right set of goods to ensure competitive markets, he proposes looking at what he calls »the transformation capacity« of states. This capacity he defines as the ability to push through transformation and make it both economically and politically sustainable.

Though even in this perspective, democracy and competitive markets continue to be the overriding aim of development, they are not seen as appropriate means towards these ends when it comes to countries in the initial stages of the transformation and industrialization processes.

In a nutshell, Ufer's key message is that social and political structures and how they are being transformed matter. To prove his case, he analyzes the development process of Thailand. He demonstrates that in Thailand, the specific combination of a certain social structure on the one hand (i.e. a class hierarchy with a powerful military and economic elite) and particular policies on the other hand (i.e. the employment of rents), was conducive to economic growth. However, Ufer also shows how in the course of accelerating development, this structure of governance ended up bringing about its own demise: with the advent of democratization, rural capital changed the original balance of power challenging traditional elites as well as conventional ways of how wealth and power were distributed. As this shift of balance coincided with the advance of a free market economy, it weakened the grip of the state. Finding Thailand at this crossroads, Ufer suggests as a remedy that both the political and institutional capacities of the state be reinforced to send the country on the path to a stable democracy and economic development.

Now it seems that this book offers the best of both worlds by combining a fundamental challenge to the theory of good governance with a case study illustrating why and how this theory ought to be reconceptualized. A learned and well-structured discussion of the main concepts of good governance gives an insight into their shortcomings while also providing solutions for their improvement.

What will shake the foundations of good governance theory is the author's assertion that in the case of Thailand, this improvement lies primarily in enhancing the capacity of the state to create, distribute and monitor growth enhancing rents. Rather than conceiving of rents as distorting the free play of market forces, they are seen as a necessary factor in bringing about democratic as well as economic development.

Ufer no doubt deserves credit for having questioned the good governance orthodoxy in development theory by asserting that political and social structures matter. This allows for a more comprehensive perspective on both the theory in general and the development process of Thailand in particular. In addition, it replenishes good governance theory with a much needed diversification that takes account of the country-specific institutional needs of development.

Though it is to be expected that this book will have an impact on the ongoing debate on good governance theory, it remains to be seen whether it has the potential to rock its core. Should Ufer's analysis prove correct with regards to Thailand, it would nevertheless have to be applied to other comparable countries to be substantiated further. As according to Ufer's argument, growth-enhancing institutions differ from country to country, understanding the Thai case does not necessarily help in identifying relevant structures in other countries. In fact, this may be the central weakness of the analysis. The validity of Ufer's argument will only be established beyond doubt once it has been applied successfully to other countries. It remains to be seen whether others will follow in Ufer's lead to buttress his findings.

All in all, it can be said that Ufer's analysis stands on its own feet. And given the current and ongoing political crisis of the Thai political system which exposes the weakness of political institutions, it has certainly been worth the effort to look at how political structures need to be transformed in order to bring about a full-fledged democracy as well as sustainable growth patterns.

*Cilia Ebert-Libeskind,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin*

**JULIE E. MEHAN:**

**Cyberwar, Cyberterror, Cybercrime. A Guide to the Role of Standards in an Environment of Change and Danger**

Ely 2008

IT Governance Publishing, 268 S.

**S**icherheitsfragen im Cyberspace haben in den vergangenen zwei Jahren – besonders in den letzten Monaten – in der öffentlichen Wahrnehmung an Bedeutung gewonnen. Bezogen auf Deutschland wird dies nicht zuletzt deutlich durch die intensive Debatte um die Einführung des Internetfilters im Juni 2009, die vor allem von Seiten der Zivilgesellschaft heftig kritisiert wurde, und gegen die derzeit eine Klage beim Bundesverfassungsgericht angestrebt wird. Protest manifestierte sich auch in einer Online-Petition, mit 134 015 Unterschriften, die größte, die es in Deutschland bisher gegeben hat. Während die Diskussion um Kriminalitätsprävention versus Einschränkung von Freiheitsrechten noch anhält und auf

privater Ebene Spam und Onlinebetrugsversuche seit Jahren für Furore sorgen, hat das Thema Cybersicherheit auch auf internationaler Ebene an Bedeutung gewonnen. Nach dem digital herbeigeführten Zusammenbruch der estnischen IT-Infrastruktur infolge von estnisch-russischen Spannungen im April 2007 und den Onlineattacken auf Webseiten der georgischen Regierung parallel zum militärischen Angriff Russlands im August 2008 wird regelmäßig über neuerliche Cyberangriffe oder Internetfiltermaßnahmen berichtet. Drei Beispiele sind das von kanadischen Wissenschaftlern im März 2009 entdeckte Cyberspionagenetzwerk GhostNet, das – anscheinend von China aus operierend – auf mindestens 1 295 Computer in 103 Ländern Zugriff hatte; das von der chinesischen Regierung geplante Green-Dam Projekt zur Einführung von Internetfiltern bei allen Heimcomputern in China; außerdem die Cyberangriffe auf die USA und Südkorea im Juli 2009.

Parallel zur zunehmenden Aufmerksamkeit rund um das Thema *Cybersicherheit* wächst auch die Zahl der Publikationen in diesem Bereich. Eine davon ist »Cyberwar, Cyberterror, Cybercrime« von Julie E. Mehan. Während der Buchuntertitel und der einleitende Hinweis auf den Schutz von Informationssystemen und Software den Eindruck erwecken könnte, es handle sich um ein rein technisches Buch, so erwartet den Leser doch etwas anderes. Natürlich haben Themen rund um Informationssysteme auch eine technische Komponente, doch gelingt es in dem vorliegenden Buch, die zum Verständnis notwendigen, technischen Kenntnisse zu vermitteln. Außerdem gibt Mehan eine Einführung in die Entwicklung von Kriegstechniken, die bis hin zur modernen Kriegsführung mit Hilfe von Informationstechnologien reicht.

Im darauf folgenden Teil ihres Buches diskutiert Mehan die Begriffe Cyberkrieg, Cyberterrorismus und Cyberverbrechen, die sich schon im Buchtitel finden. Dabei unterscheidet sie zwischen dem Cyberkrieg und Information Warfare (IW), welches ein breites Konzept moderner Kriegsführung darstellt und u. a. elektronische Kriegsführung, psychologische Operationen und Onlineattacken einschließt. Der Cyberkrieg hingegen ist lediglich eine Unterkategorie der Informations-Kriegsführung und tritt in verschiedenen Varianten auf. Bei deren Unterscheidung greift Mehan auf Dorothy Dennings Klassifizierung zurück: i) der Schutz persönlicher Daten und der Privatsphäre, ii) die Industrie- und Wirtschaftspionage, iii) Krieg und Terrorismus, sowie Angriffe auf kritische Infrastruktur und iv) eine Kombination der drei vorherigen Formen (S. 28).

Nach dem Cyberkrieg behandelt Mehan das zweite im Titel angesprochene Thema, den *Cyberterror*. Sie legt ihrer eigenen Begriffsbestimmung US-amerikanische Definitionen von Terrorismus und Cyberterrorismus zu Grunde. Demnach sei Cyberterror »politically-motivated use of computers by terrorist groups, sub-nationals, or clandestine agents as weapons or as targets intended to result in violence, influence an audience, or affect national policies.« (S. 33). Anders als diese Definition vermuten lässt, hat es in der Vergangenheit aber kaum Angriffe

gegeben, die unter diese Definition fallen. Terroristische Gruppen – wobei sich Mehan hauptsächlich auf islamistische Gruppierungen bezieht – nutzen das Internet eher zu Kommunikations- und Koordinierungszwecken. Ein Grund dafür sei das geringere öffentliche Aufsehen, das ein Cyberangriff im Gegensatz zu einem physischen Angriff auslöst. Doch diese Aussage, so Mehan, sei fahrlässig. Denn selbst wenn der Bau eines herkömmlichen Sprengsatzes einfacher erscheint, als der »Hack« eines fremden IT-Netzwerks, so könne ein gut geplanter Cyberangriff auf einzelne Teile kritischer Infrastruktur durchaus zu dramatischen Situationen führen. Es wäre daher wünschenswert, wenn trotz der öfter auftretenden Pannen in deutschen Atomkraftwerken wenigstens deren digitale Infrastruktur perfekt funktionieren würde und abgesichert wäre. Die technischen Kenntnisse für Angriffe auf kritische Teile der Infrastruktur werden zum Beispiel über Hackergruppen wie die UNIX Security Guards oder das Federal Bureau of Hackers vermittelt (S. 36). Obwohl beide Organisation seit mehreren Jahren keine spektakulären öffentlichen Auftritte hatten, spricht dies jedoch nicht dafür, dass sie sich aufgelöst haben.

Den dritten im Buchtitel enthaltenen Begriff, *Cybercrime* bzw. *Cyberverbrechen*, definiert Mehan als einen Bereich, wo gewöhnliche Kriminelle ebenso wie politisch motivierte Akteure – zum Beispiel Cyberterroristen oder Cyberkrieger – tätig sein können. Die Autorin benutzt die Bezeichnung »blended threat«, um auf Überschneidungen hinzuweisen (S. 40). Ferner verweist sie auf den asymmetrischen Charakter, der Cyberangriffen innewohnt. Die Diskussion über herkömmliche Cyberverbrechen (Spam, Betrug, Malware etc.) wird jedoch weitgehend ausgeklammert.

Nach der Klärung der drei grundlegenden Konzepte, werden Probleme aus dem weiteren Bereich der Cybersicherheit behandelt. Zum Beispiel werden Angreiferprofile typisiert; der Angreifer kann ein abenteuerlustiges »Script-Kid« oder auch ein professioneller Hacker bzw. Cyberkrimineller sein. In diesem Kontext werden die gängigen Formen von Cyberangriffen wie »DdoS«-Attacken, »DNS«-Attacken, verschiedene »Malware«-Formen oder »Botnets« erläutert. Als Kernpunkt der Analyse wird der internationale Charakter von Cybersicherheit herausgestellt. Weltumspannende Informationsnetzwerke haben zu einer globalen Interdependenz geführt (S. 84). Innerhalb der Netzwerke agieren eine Vielzahl von Interessensgruppen (»stakeholders«), die das gemeinsame Interesse an der Sicherheit der Infrastruktur eint. Entsprechend müssen alle Interessensgruppen den Aspekt der Cybersicherheit zu einem stets beachteten Grundsatz ihrer Politik machen. Mehan propagiert eine *Kultur der Cybersicherheit* – und erläutert diesen Vorschlag anhand von OECD-Prinzipien (S. 75).

Außerdem befasst sich Mehan mit der Frage internationaler Standardisierungen und ihrer Bedeutung für die Cybersicherheit. Ausgehend von der Informationssicherheitsnorm ISO/IEC 17799, die aus einem Sicherheitskonzept des britischen Ministeriums für Handel und Industrie hervorgegangen ist, wird der

Leser in eine Reihe weiterer internationaler Normen eingeführt. Ihr eher technisch gehaltenes Konzept der Prävention gegen Cyberangriffe empfiehlt die Autorin unterschiedlichen Akteursgruppen auf Regierungsebene und in der Wirtschaft, für die dieses Kapitel als Einführung in die konzeptionelle Gestaltung von Cybersicherheitsmaßnahmen nützlich sein, das den Durchschnittsleser aber weniger interessieren dürfte.

Julie Mehans Buch ist eine gelungene Einführung in das Thema Cybersicherheit. Der Schwerpunkt liegt auf den ersten beiden im Titel genannten Themen – Cyberkrieg und Cyberterror – während konventionelle Onlineverbrechen in den Hintergrund treten. Die Autorin spricht nicht bloß technische, sondern auch politische und soziale Aspekte der Thematik an. Das Buch ist in einer Zeit erschienen, in der Cybersicherheit an Bedeutung gewinnt, die entscheidenden Protagonisten sich jedoch entweder dem Thema verweigern oder nicht über den Tellerrand sehen wollen – was von Andrian Kreye in der »Süddeutschen Zeitung« vom 6. Juli 2009 als »die dem linken deutschen Bildungsbürgertum so ureigene Abscheu vor neuen Technologien« bezeichnet wurde. Im Umgang mit Fragen der Cybersicherheit – wie auch in anderen Bereichen von »Internet Governance« – ist Multidisziplinarität von entscheidender Bedeutung. Politisch Interessierte an technische Fragen heranzuführen, ist Voraussetzung für die sichere und gemeinsame Gestaltung von Informationsnetzwerken. Mehans Buch leistet hierzu einen Beitrag.

*Daniel Oppermann,  
Universität von Brasília*

## **SWETLANA W. POGORELSKAJA:**

### **Frei von den Zwängen der Tagespolitik – Die deutschen politischen Stiftungen im Ausland**

Frankfurt/M. 2009

Peter Lang, 217 S.

**D**as Umfeld für Politikberatung hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren entscheidend verändert. Inzwischen gibt es nicht mehr nur, wie zu Bonner Zeiten, eine Handvoll alteingessener Institutionen. Zahlreiche neue Initiativen und Akteure drängen auf den umkämpften »Marktplatz der Ideen«. <sup>1</sup> Dies hat auch Folgen für die deutschen politischen Stiftungen, die über viele Jahre eine Monopolstellung innehatten. Es geht nicht allein um wachsenden Konkurrenz-

---

1. Falk, Svenja; Andrea Römmele; Martin Thunert (2007): »Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung?«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48. Jg. (Juni), Heft 2.

druck, Zugang zu Entscheidungsträgern und Mitgestaltung von Entwicklungen, sondern zunehmend auch um Einfluss und finanzielle Ressourcen auf nationaler und internationaler Ebene. Die Stiftungen sind in vielen Bereichen gefordert, ihre Lernfähigkeit in einem sich wandelnden Umfeld unter Beweis zu stellen, sich gegenüber anderen Institutionen abzugrenzen und gleichzeitig ihren Modellcharakter zu erhalten. Dass sie als »Instrumente und Akteure der deutschen Außenpolitik« besonders gut dafür gerüstet sind, ist die These einer aktuellen Studie. Swetlana Pogorelskaja hat eine längst überfällige Bestandsaufnahme der außenpolitischen Aktivitäten der deutschen politischen Stiftungen vorgenommen, ihre Rolle definiert und aktuelle Kontroversen zur Stiftungsarbeit aufgegriffen. Sie schildert die Entwicklung der Stiftungstätigkeit entlang der deutschen Außenpolitik angefangen von den 1960er Jahren bis zur Gegenwart, untersucht die in Deutschland und im Ausland geführten Diskussionen über die parteinahen Stiftungen und zeigt die Vorteile, über welche diese Organisationen speziell im außenpolitischen Bereich verfügen.

Einen besonderen Schwerpunkt bilden Mittel- und Osteuropa, zu denen die Autorin<sup>2</sup> schon mehrere Einzeluntersuchungen vorgelegt hat.<sup>3</sup> Sie bescheinigt den Stiftungen ein großes Maß an Unabhängigkeit und Flexibilität, da diese sich gemäß dem Titel ihres Buches »Frei von den Zwängen der Tagespolitik – Die deutschen politischen Stiftungen im Ausland« engagieren können. Die Autorin widmet sich der Sonderform der Stiftungen zwischen Nichtregierungsorganisationen und Parteiinstituten, Grundsätzen der Auslandsarbeit und behandelt einzelne wichtige Aspekte ihrer historischen Entwicklung sowie aktuelle Tätigkeitsfelder. Pogorelskaja argumentiert, dass die Stiftungen sich dynamisch neuen Herausforderungen stellen können und dieses besonders nach dem Ende der Blockkonfrontation bewiesen: »Die Funktionen der politischen Stiftungen im Rahmen der deutschen Außenpolitik sind bekannt: Sie sind sowohl ihre Instrumente als auch ihre Akteure. Sie begleiten, ergänzen und entlasten die amtliche Außenpolitik, sie ermöglichen die Umsetzung langfristiger Zielsetzungen dort, wo dies mit den Mitteln des Auswärtigen Dienstes nicht zu erreichen ist. Ihre Präsenz in den Grauzonen der Politik in den Staaten, wo sie ihre Vertretungen haben, erlaubt ihnen, die deutsche Außenpolitik effizient zu beraten.« Obwohl sich die Stiftungen über lange Zeit einer umfassenden Analyse gegenüber verschlossen haben und der Zugang zu relevantem Aktenmaterial schwierig bleibt, ist es der Autorin gelungen, durch detaillierte Archiv- und Literaturrecherche so-

---

2. Pogorelskaja, Swetlana W. (2005): »Im Ausland einmalig: Die Politischen Stiftungen«, in: Kurt-Jürgen Maaß (Hrsg.): *Kultur und Außenpolitik, Handbuch für Studium und Praxis*. Baden-Baden: Nomos; 225 ff.

3. Pogorelskaja, Swetlana W. (2006): »Die Bedeutung der deutschen parteinahen Stiftungen für die EU-Politik gegenüber MOE- und GUS-Staaten«, ZEI Discussion Paper C 163.

wie zahlreiche Interviews ein umfassendes Bild der Stiftungen im Ausland über mehrere Dekaden und Entwicklungsepochen zu vermitteln. Besonders überzeugend ist die Studie in der Darstellung der Entwicklung in den GUS-Staaten und der Analyse ihrer Tätigkeit in Russland, da Pogorelskaja hier vermehrt auf Primärquellen und individuelle Befragungen zurückgreift. Sie zeigt anhand konkreter Beispiele, wie die politischen Stiftungen die deutsche Außenpolitik ergänzen und somit in den von ihr untersuchten Ländern eine wichtige Beratungsfunktion erfüllen. Obwohl Pogorelskaja in ihrer Darstellung auch die Kritikpunkte an der Rolle der deutschen Stiftungen anführt, besonders hinsichtlich der Finanzierung von Projekten und des oft beklagten Mangels an Transparenz, ist ihr Urteil zur Zukunftsfähigkeit der Stiftungen durchaus positiv.

Die Studie richtet sich explizit nicht an ein reines Fachpublikum, sondern verfolgt das Ziel, eine breitere Öffentlichkeit über die Tätigkeiten der politischen Stiftungen zu informieren und Interesse an diesen einmaligen Instrumenten der deutschen Außenpolitik zu erzeugen. Damit stellt der Band eine wertvolle Ergänzung in der Literatur über die deutschen politischen Stiftungen dar, zumal bisher eine aktuelle Gesamtdarstellung der Auslandsarbeit fehlte.

*Nicole Renvert,  
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin*