

Wolfgang Hein & Theo Mutter

Die Kontrolle nicht-beherrschter Räume: Widersprüche neoliberaler Globalisierung und die Rolle der Entwicklungspolitik

(1) Globale Vergesellschaftung und nicht-beherrschte Räume

„Erster Piratenprozess seit über 400 Jahren in Hamburg“ – Meldungen wie diese fanden sich verbreitet in der Presse, als in Hamburg am 22. 11. 2010 ein Prozess gegen somalische Piraten begann, die ein in Hamburg registriertes Schiff vor der somalischen Küste gekapert hatten. Dies wird meist eher als Kuriosum berichtet, tatsächlich aber – und das ist die Ausgangsthese unseres Beitrags – ging es im Kampf gegen Piraten im Mittelalter und in der frühen Neuzeit wie heute um durchaus vergleichbare Ziele, nämlich die Sicherheit von Aufenthalt, Reisen und Transport in gesellschaftlichen Räumen im Rahmen verbindlicher kollektiver Regeln. Während der Kampf gegen die Piraterie damals im Zusammenhang mit der Befriedung größerer Territorien (Landfriedensordnungen etc.) steht und vor dem Hintergrund der Verdichtung von Wirtschaftsbeziehungen von einzelnen Handelswegen auf größere territoriale Netzwerke zu sehen ist, können wir in den letzten Jahrzehnten im Rahmen des Globalisierungsprozesses eine ähnliche Verdichtung wirtschaftlicher (und anderer sozialer) Beziehungen im transnationalen Raum beobachten.¹

Wir definieren „Globalisierung“ als „Intensivierung grenzüberschreitender Bewegungen von Gütern, Kapital, Menschen und Ideen“ und folgen damit den Grundzügen der Diskussion von David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt und Jonathan Perraton (Held u.a. 1999: 27f). Eine zunehmende transnationale Interkonnektivität von Individuen, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Unternehmen und Vertretern von Regierungen und Behörden hat zu einer wachsenden Dichte transnationaler sozialer Beziehungen geführt,

1 Auch die „moderne Piraterie“ gibt es nicht erst, seitdem sich die Medienberichterstattung dieses Themas angenommen hat. Der Kampf gegen Piraterie war unter dem Begriff der „maritime security“ eine der Aufgaben der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) seit ihrer Gründung im Jahre 1948. Bereits 1981 gründete die Internationale Handelskammer das International Maritime Bureau, das sich schwerpunktmäßig dieser Aufgabe annahm.

die durch den Wandel räumlicher, zeitlicher und kognitiver Relationen unterstützt werden. Die Entstehung gemeinsamer Identitäten über die Grenzen hinweg auf der Grundlage anderer Charakteristika als der Nationalität ist zwar nichts völlig Neues – zu finden etwa, wenn auch häufig prekär, in der Anti-Sklaverei-Bewegung, Arbeiterbewegung, der Frauenbewegung, im Pazifismus, in der internationalen Umweltbewegung –, hat aber eine Dichte und Differenziertheit erreicht, die den politischen Raum jenseits der nationalen Gesellschaften zu einem Raum der Kommunikation und Konfliktaustragung vieler transnationaler Gemeinschaften mit geteilten Normen und politischen Zielen hat werden lassen.

Auch die Sicherheit dieser zunehmend globalen gesellschaftlichen Beziehungen ist abhängig von kollektiven Regeln und deren Durchsetzung. Diese sind Teil von Herrschaftsstrukturen, die im Idealfall demokratisch geprägt sind, und sowohl Sicherheit vor Gewalt (von innerhalb wie von außerhalb des Herrschaftsgebietes) wie auch soziale Sicherheit gewährleisten. Die Welt ist heute vollständig territorial aufgeteilt, wobei eine Koexistenz isomorpher, bürgerlich-demokratischer Strukturen der idealen Welt des globalen Kapitalismus entsprechen würde („Universalisierung rationaler staatlicher Herrschaft“, Kößler 1994: 46): Jeder Staat garantiert bürgerliche Freiheits-, Eigentums- und Sozialrechte auf dem gesamten Territorium. Jeder Staat integriert die soziale und historische Vielfalt von Normen und Lebensweisen auf seinem Territorium und orientiert sie hin auf bestimmte universal anerkannte Menschenrechte der verschiedenen Generationen (negative, positive, kollektive).

Die „Universalisierung rationaler Herrschaft“ im Sinne von Max Weber stellt allerdings einen Idealtyp dar, der nirgendwo vollständig verwirklicht ist. Es gibt innerhalb der nationalen Herrschaftsgebiete „nicht-beherrschte Räume“, d.h. soziale Räume, die nicht primär territorial definiert sind („Containerräume“), in denen das staatliche Monopol legitimer Gewaltanwendung nicht oder nur sehr partiell durchgesetzt wird. Räume informellen Wirtschaftens, in denen staatliche Regulierungen (etwa Steuerrecht, Eigentumsrechte, Bauvorschriften usw.) nicht oder nur unvollständig durchgesetzt werden, sind in diesem Sinne „nicht (vollständig) beherrschte Räume“. Nicht-beherrschte Räume sind auch Räume, in denen staatliche Gewalt zwar präsent ist, aber nicht in legitimer Weise zur Durchsetzung gesellschaftlich beschlossenen Rechts genutzt (und kontrolliert) wird (Selbstbereicherung staatlicher Amtsträger unter Missachtung einer ja auch in autoritären Systemen bestehenden Rechtsordnung). „Herrschaft“ ist nicht gleichbedeutend mit absoluter Kontrolle, sondern ist im Falle demokratischer Herrschaft immer mit genau definierten individuellen und zivilgesellschaftlichen

Freiheitsrechten verknüpft, wobei dies bekanntermaßen einen prekären Bereich der Anwendung des Gewaltmonopols darstellt.²

Kompliziert ist der Zusammenhang von Herrschaft und Rechtsordnung im internationalen Raum. Selbst im Idealfall der „isomorphen, bürgerlich-demokratischen Strukturen“ verlangen die zwischenstaatlichen Beziehungen Übereinkommen, deren Einhaltung von der konsequenten Akzeptanz internationalen Rechts durch alle Staaten abhängt. Letztlich haben Konflikte zwischen unterschiedlichen Normen die Entwicklung internationaler Beziehungen nur begrenzt behindert. Menschenrechtsverletzungen wurden je nach Interessenlage von unterschiedlichen Akteuren angeprangert, aber auch bis in die Gegenwart lässt sich beobachten, dass bürgerliche Regierungen recht gut mit „autoritär-beherrschten“ Räumen leben können, solange gewisse Grundregeln im Hinblick auf zwischenstaatlichen Gewaltverzicht und Eigentumsrechte beachtet wurden. Wo das nicht der Fall ist, stehen wir allerdings dem Paradox gegenüber, dass (möglicherweise) extrem autoritär kontrollierte Staaten im Sinne einer globalen bürgerlichen Ordnung „nicht-beherrschte Räume“ darstellen – angesichts eines fehlenden Minimums an gemeinsamen Grundregeln. Komplexer und letztlich allgegenwärtig ist jedoch das Problem, dass nicht-beherrschte Räume in einem Land die Basis für Rechtsverletzungen unterschiedlichen Ausmaßes in anderen Ländern bilden, da es eine Grundlage für eine inter/transnationale Schiedsgerichtsbarkeit bzw. Strafverfolgung nur in begrenzten Bereichen gibt – entweder in Bereichen etablierter Herrschaftsordnungen (*Lex Mercatoria*³; Interpol) oder für die Extremfälle von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen (Internationaler Strafgerichtshof).

In der größten Zahl der Fälle transnationaler Kriminalität – einschließlich der Verhinderung des internationalen Terrorismus – erscheinen allerdings grundlegende Fortschritte kaum möglich, wenn nicht „globale Sicherheit“ durch einen Prozess hin zu einer zunehmenden Kontrolle nicht-beherrschter Räume, d.h. durch eine globale Vereinheitlichung staatlicher Autorität gefördert wird. Die zentrale These unseres Beitrags ist die, *dass sich grob seit Mitte der 1990er Jahre ein Wandel in den Konzepten der Entwicklungspolitik vollzogen hat, dessen Rationalität vor allem in der verbesserten Kontrolle*

2 Die Komplexität „liberaler rechtstaatlicher Herrschaft“ wird in der Situation deutlich, dass unrechtmäßig gewonnene Beweise (also etwa unter Missachtung von Briefgeheimnissen) nicht zur Verurteilung eines Angeklagten verwendet werden dürfen, dass andererseits aber die Privatsphäre wiederum auf richterlichen Beschluss „verletzt“ werden kann.

3 Unter *Lex Mercatoria* wird die Gesamtheit der im Sinne von Gewohnheitsrecht entstandenen Rechtsprinzipien im internationalen Handel verstanden

(und primär Inklusion)⁴ nicht-beherrschter Räume besteht. Im Idealfall geschieht dies durch Armutsbekämpfung (und die Entwicklung zumindest von Ansätzen sozialstaatlicher Strukturen) sowie durch die Stärkung der Governance-Kapazitäten der entsprechenden Staaten; dies bedeutet aber auch die Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols durch Ausbildung von Polizei und Militär (bis hin schließlich zu externen militärischen Interventionen).

Wir werden diese These in drei Schritten erläutern und zu belegen suchen: Im nächsten Abschnitt (2): folgt eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Aspekten der ungleichen Entwicklung als Charakteristikum neoliberaler Globalisierung, den Kehrseiten der Exklusion und der Transformation globaler Politik als Elemente des Transnationalisierungsprozesses und der Problematik nicht-kontrollierter Räume in der globalen Politik. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich dann mit dem Wandel entwicklungspolitischer Konzepte einerseits im Hinblick auf Strategien der Inklusion durch Armutsbekämpfung (3) und andererseits im Hinblick auf die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols in nicht-beherrschten Räumen, wobei sozial marginalisierte Räume im städtischen Umfeld sicherlich als eine andere Herausforderung wahrgenommen werden als solche in dünn besiedelten ländlichen Räumen (4). Abschließend (5) befassen wir uns mit den Perspektiven, die sich aus dieser Interpretation des Wandels der Entwicklungspolitik ergeben.

(2) Neoliberalismus und die Widersprüche der Globalisierung

Ungleiche Entwicklung im Neoliberalismus:

Kommunikative Nähe bei wachsenden materiellen Diskrepanzen

Die Expansion des Kapitalismus war niemals ein homogener Prozess. Das gilt sowohl für die Prozesse ungleicher Entwicklung in den alten Industrieländern als auch insbesondere in den Regionen des Südens (in kolonialen wie auch formell nicht-kolonialisierten Gebieten). Aber auch innerhalb industriell-urbaner Regionen ist keineswegs eine homogene Durchsetzung der formellen Ökonomie und rechtsstaatlicher Beziehungen festzustellen; Die Existenz großflächiger Slums, die Durchdringung ganzer Bereiche von Gesellschaften durch mafiose Strukturen, aber auch schlichtweg das Konzept des „informellen Sektors“ weisen darauf hin. Wachstum durch die Weltmarktintegration einzelner Sektoren zerstört häufig traditionelle

4 „Inklusion“ bedeutet, dass zuvor nicht-beherrschte Räume in rationale staatliche Herrschaftsstrukturen einbezogen werden; Kontrolle lediglich, dass verhindert wird, dass von diesen Räumen weiterhin „Unheil“ ausgeht.

Reproduktionszusammenhänge und zwingt Menschen in Formen der Überlebensökonomie; andererseits entstehen aber auch zusätzliche Einkommenschancen in diesem Teil der Ökonomie (wachsende Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen; verbesserter Zugang zu Märkten für illegale Transaktionen – Schmuggel jeder Art, Drogenhandel, s.u.). Nicht-beherrschte soziale Räume entwickeln sich häufig komplementär zur Expansion des modernen Sektors (Beitrag zur Senkung der Reproduktionskosten der Arbeitskräfte im formellen Sektor) und stellen so vor allem für den lokalen⁵ gesellschaftlichen Zusammenhang zunächst kein großes Problem dar, zumal häufig die Überlebensökonomie soziale Proteste und politischen Widerstand eher abzuschwächen hilft.

Anfang der 1980er Jahre befanden sich in den westlichen Industrieländern neoliberale Konzepte und Politiker auf dem Vormarsch (Stichworte: Monetarismus, Thatcher, Reagan). Eine massive Politik der außenwirtschaftlichen Liberalisierung und der binnenwirtschaftlichen Deregulierung setzte ein, die durch eine weitere Globalisierung der Produktionsprozesse (Stichwort: „global sourcing“) die Ausnutzung technischer Entwicklungen (Computer- und Informationstechnologie, Luftfahrt, Containerschiffahrt) erleichterte und die auf verschiedene Faktoren (zusammengefasst: Überakkumulationskrise) zurückzuführende Wachstumskrise der 1970er Jahre überwinden sollte. Diese Orientierung bedeutete aber gleichzeitig einen massiven Angriff auf die nationalstaatliche Politik eines „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) oder, aus anderer theoretischer Sicht, auf soziale Integration durch die korporatistischen Strukturen und interventionistischen Aktivitäten des fordistischen Sozialstaats. In den Entwicklungsländern hat der post-fordistische Globalisierungsprozess zum Abbau zuvor staatlich geschützter Industrien geführt (Hein 1995); sozialstaatliche Konzepte wurden liberalen Normen angepasst. Meist wurden hier neoliberale Konzepte über die Strukturanpassungspolitik durchgesetzt, die selbst die Anfänge einer sozialpolitischen Einbettung kapitalistischer Modernisierung blockierten. Eine zunehmende transnationale ökonomische Integration geht also einher mit einer verstärkten sozialen und regionalen Ungleichheit und daher einer tendenziellen Exklusion vorher durchaus eingebetteter sozialer Räume.

Neoliberale Politik spielte eine zentrale Rolle für die Beschleunigung des Globalisierungsprozesses. Mit dem Abbau von Schranken der Globalisierung

5 Im Zusammenhang mit „globalen“ gesellschaftlichen Entwicklungen wird „lokal“ hier relativ breit auf Veränderungen bezogen, die die Spezifika bestimmter Orte kennzeichnen. Dabei kann es sich um kleine Einheiten wie einzelne Dörfer handeln, aber auch um größere, auch grenzüberschreitende Regionen. Es bestehen dann Unterschiede sowohl gegenüber globalen Entwicklungen als auch gegenüber Entwicklungen, die in einer Perspektive nationaler Container zusammengefasst werden.

(protektionistischer Handelshemmnisse und anderer Formen nationalstaatlicher Intervention) entfielen auch einige Schranken kapitalistischer Akkumulation, und transnationale wirtschaftliche Beziehungen wurden beschleunigt und vervielfältigt. Dies bedeutete eine Einschränkung der Handlungsspielräume auch von Staaten in den Industrieländern, aber natürlich vor allem von Staaten, die ökonomisch am stärksten angreifbar waren, d.h. von verschuldeten Entwicklungsländern. Staatliche Integrationsstrategien scheiterten hier an den Problemen der Abhängigkeit von Ressourcen, die ihnen durch die weltwirtschaftliche Einbindung zugänglich geworden waren (Kredite, Direktinvestitionen und Abzug von Gewinnen). Dies ist eng verbunden mit dependenzgeprägten Interaktionsstrukturen zwischen Politik und Ökonomie in vielen Entwicklungsländern, was wiederum verbreitet dazu geführt hatte, dass ökonomische Ressourcen nicht effektiv in die Wirtschaft zurückgeführt wurden, etwa in Form von Wettbewerb fördernden Infrastrukturinvestitionen, des Ausbaus des Bildungssystems usw., sondern im Sinne von *rent-seeking* und Praktiken der Korruption primär privat angeeignet wurden (Hein 1998). Andererseits konnten einige vor allem der größeren Entwicklungsländer (die sog. „emerging powers“ wie Brasilien, China, Indien und Südafrika), aber auch kleinere wie Singapur, Taiwan und Südkorea) sich ökonomisch im internationalen Wettbewerb behaupten, wenn auch ebenfalls verbunden mit einer in extremem Maße ungleichen Entwicklung und einem erheblichen Ausmaße sozialer Exklusion. Ein weiteres Charakteristikum post-fordistischer Globalisierung ist eng mit der dialektischen Wechselbeziehung zwischen Inklusion und Exklusion verknüpft: „Raumüberspringende“ Ströme von Kommunikation und Ferntransporten haben netzwerkähnliche Beziehungen zwischen global verstreuten Produktionsstandorten und wenigen „Global Cities“ als Zentren von Finanzdienstleistungen, Forschung und Konzernzentralen entstehen lassen. Diese sind mit aufstrebenden Knotenpunkten zweiter Ordnung sowohl in den Industrieländern als auch in ökonomisch erfolgreichen Entwicklungsländern verknüpft. Damit ist eine zunehmende Polarisierung zwischen den reicher werdenden Gewinnern der Globalisierung an den Knotenpunkten und der von sozialer und ökonomischer Exklusion, Marginalisierung und Verarmung betroffenen Bevölkerung in den Netzwerkzwischenräumen verbunden (vgl. Hein 1999; Veltz 1996; Castells 1998: Kap. 2).

Die wachsenden Diskrepanzen zwischen erfolgreichen Regionen und marginalisierten sozialen Räumen, teilweise in unmittelbarer geographischer Nähe glitzernder Bürostädte, sowie eine wachsende Sichtbarkeit der Diskrepanzen infolge der Verdichtung von Kommunikation führen zu einer verstärkten relativen Deprivation der Armen, wobei die räumliche Nähe und

gleichzeitigen Möglichkeiten der Mobilität wiederum die Chancen erhöhen, durch Aktivitäten am Rande bzw. jenseits der Legalität Einkommen zu erzielen. Gleichzeitig stärkt Globalisierung nicht nur das aktive Potential, aus peripheren Regionen für Unsicherheit zu sorgen, sondern schafft globale Strukturen, die empfindlicher gegenüber „Störungen“ sind (moderne Transport- und Kommunikationsmittel; hohe Arbeitsteiligkeit der Produktion; Gefahrenkommunikation usw.). Aktivitäten aus den nicht-beherrschten Räumen haben Auswirkungen auf ferne Regionen (Migration, illegaler Handel, auch: Produktpiraterie), unterbrechen bzw. bedrohen Handelswege (Piraterie, Anschläge auf Pipelines) und verbreiten nicht zuletzt durch Formen militanter Konfliktaustragung Unsicherheit. Dies verweist auf die Gründe für die zunehmende Rolle, die der Problematik der globalen Sicherheit während der letzten beiden Jahrzehnte im globalen Diskurs zugewachsen ist – und zwar ganz unabhängig von jedem politischen Opportunismus und Populismus. Im Folgenden sollen diese Gefährdungen skizziert werden.

Die kriminellen Ausprägungen der Informalität als Sicherheitsbedrohung

Die verstärkte Polarisierung und Exklusion bei erheblich verbesserten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten hat, wie gesagt, gleichzeitig Anreize verstärkt und Möglichkeiten verbessert, illegale Transaktionen – je nach Ausgangsposition – als Basis für Überlebensstrategien oder aber als Grundlage für den Gewinn von Reichtum und politischen Einfluss zu entwickeln. Aus der Perspektive der „legal Wohlhabenden“ schafft dies natürlich eine Reihe von Problemen, z.T. auch Sicherheitsrisiken.

Bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre entwickelte sich eine Diskussion über *globale Probleme*, teilweise auch als „Risiken aus dem Süden“ bezeichnet (Wöhlcke 1991; 1994). Neben der Verstärkung einer armuts- und kriseninduzierten Migration und globaler Umweltprobleme (z.B. Zerstörung der Regenwälder, rasches, umweltbelastendes Wachstum) trat vor allem die Diskussion über illegale Aktivitäten in den Vordergrund (z.B. Anbau von und Handel mit illegalen Drogen; Waffenhandel, Menschenhandel usw.), die Ausdruck einer Exklusion marginalisierter Regionen aus dem Rechts- und dem politischen System, aber offenbar nicht aus der Weltgesellschaft insgesamt waren. Menschen die keinen Zugang zu ausreichenden Einkünften aus dem legalen wirtschaftlichen Funktionssystem hatten, konnten über illegale Aktivitäten (Schmuggel, illegale Migration) sowie die Vermittlung krimineller Organisationen (Drogenhandel, Menschenhandel) durchaus Zugang zu diesem gewinnen. Dies hat erhebliche Konsequenzen für eine Reihe

weltgesellschaftlicher Funktionssysteme, angefangen von der Ökonomie (Geldwäsche, Auswirkungen des Drogenhandels auf Zahlungsbilanzen, in paradoxer Weise auch Schmuggel⁶) über das Rechtssystem und das politische System (Finanzierung politischer Akteure, Gewalt gegen Politiker) bis hin zum Gesundheitssystem. Die Weltgesellschaft reagierte darauf nicht nur durch Repression, wie der normalen Verfolgung von Kriminalität und Programmen zur Vernichtung von Kokafeldern, sondern auch durch Angebote der Inklusion, wie Programme zur Substitution von Drogenpflanzen durch legale *Cash Crops*.⁷

Nicht-kontrollierte politische Gewalt

Diese Risiken, die mit der Existenz ausgedehnter nicht-beherrschter Räume zusammenhängen, die aber nicht explizit *gegen* bestimmte Akteure der Weltgesellschaft gerichtet sind, gewinnen noch an Brisanz, wenn es sich um Formen nicht-kontrollierter politischer Gewalt handelt. In der Vergangenheit handelte es sich in den meisten Fällen um lokale Widerstandsgruppen, die nicht-beherrschte Räume nutzen, um nationale Regime anzugreifen, mehrfach gelang es auch, hier sog. „befreite Gebiete“ zu kontrollieren. Militante Konflikte in einzelnen Ländern werden in anderen Ländern aufmerksam verfolgt – vor allem dann, wenn das betreffende Land über wichtige wirtschaftliche Ressourcen verfügt – und geben evtl. Anlass zu Interventionen (s. Libyen). Darüber hinaus hat die Gefahr des Übergreifens von Konflikten auf benachbarte Territorien eher zugenommen (Zentralamerika in den 1980er Jahren; Westafrika), was zur Destabilisierung ganzer Regionen führt.

In den letzten Jahrzehnten richtete sich die Aufmerksamkeit zunehmend auf das Phänomen des „internationalen (oder: transnationalen) Terrorismus“, d.h. auf Gewalt und Gewaltaktionen gegen internationale politische Ordnungsstrukturen, die darauf abzielen, einen politischen Wandel herbeizuführen (modifiziert, nach Waldmann 2003). Auch wenn etwa in der Kooperation zwischen der RAF, anderen westeuropäischen Terrorgruppen und radikalen palästinensischen Organisationen ältere Formen eines internationalen Terrorismus gesehen werden können, wird der Begriff vor allem auf Al Qaida (und mit dieser verbündeten radikal-islamistische Gruppen) nach dem 11. 9. 2001 angewendet. Nicht-beherrschte Räume vor allem in zerfallenden

6 Schmuggel profitiert ja gerade von der Einschränkung ökonomischer Freiheitsspielräume durch die Organisation der Nationalstaaten.

7 Vgl. etwa das Programm der „Alternativen Entwicklung“ des *United Nations Office on Drugs and Crime*; ähnliche Projekte finden sich aber auch in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Staaten, aber auch in gesellschaftlichen Randbereichen von Industrieländern bieten Spielräume für Training und Vorbereitung von Anschlägen. In diesen Räumen ist häufig ein Exklusions*fatalismus* der Unterschichten zu finden, „sektiererische Subkulturen“, die nicht direkt revolutionär agieren, aber bereit sind, mit entsprechenden Gruppen zu kooperieren und terroristischen Gruppen Aktionsräume zur Verfügung stellen (Japp 2003). Dabei gibt es alle möglichen praktischen Kooperationsformen mit Menschen, die nach physischer Unterstützung suchen und vom etablierten System nichts zu erwarten haben. Zu berücksichtigen ist hier aber auch die Wechselbeziehung mit Spielräumen in den Industrieländern, die durch Prozesse sozialer Desintegration geschaffen werden, wie Drogenmissbrauch einerseits, der Nichtintegration von Migranten andererseits (Hamburg im Falle von Al-Qaida).

Nationale Steuerung vs. *Global Governance*:

Politische Autorität, Macht und Interessen in der Weltgesellschaft

Die widersprüchlichen Tendenzen der Globalisierung beziehen sich nicht nur auf die Ebene „Expansion vs. Disembedding“, sondern auch auf die Kapazitäten politischer Steuerung überhaupt: Liberalisierung erweitert die Freiheitsspielräume des Wirtschaftssystems, während das politische und das rechtliche System (zumindest im Hinblick auf juristische Mechanismen der Implementierung) weitgehend auf territorialstaatliche Einheiten beschränkt bleiben. Die Entwicklung von *Global Governance* reagiert auf dieses erweiterte Bedürfnis an politischen Entscheidungen auf der globalen Ebene und damit auch an einem korrespondierenden Rechtssystem – ohne dass damit die grundlegenden Probleme kurzfristig gelöst werden können.

Auf der einen Seite manifestiert sich das Ziel der Schaffung eines möglichst freien Welthandels und Kapitalverkehrs in der Entwicklung der WTO und einer ganzen Reihe von Regelungen, die mit der Schaffung eines globalen Wirtschaftsraums zusammenhängen (von der *Lex Mercatoria*, dem sich immer stärker verdichtenden Gewohnheitsrecht im internationalen Handel, bis hin zu einer Vielzahl von Regimen im internationalen Zahlungsverkehr). Dies aber lässt sich wiederum nicht von Leistungen trennen, die auch heute nur Nationalstaaten erbringen können. Dazu gehört vor allem ein auf ein klar definiertes Territorium bezogenes Monopol legitimer Gewaltanwendung. Nötig ist ein globaler Minimalkonsens über Ordnungskonzepte, an denen sich alle Staaten orientieren. In dieser Hinsicht zeigt sich eine Tendenz zur Reduktion des Nationalstaats auf die Verwaltung des Gewaltmonopols im Rahmen des nationalen Territoriums sowie auf die Organisation territorial fokussierter Interessen. In dem durch die WTO regulierten Bereich ist

dies – einschließlich der Schlichtung in Streitfällen – vertraglich geregelt. Für alternative Ordnungskonzepte auf nationalstaatlicher Ebene, z.B. sozialistische Planwirtschaft, bleibt kein Spielraum.

Aber auch viele Forderungen in anderen Politikbereichen sind auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr entscheidbar, da sich ihre Verknüpfungen (Steuern, Zusammenhang zwischen verschiedenen politischen Entscheidungen, Standortqualitäten und Wettbewerb) mit dem ökonomischen System ändern. Diese Situation hat eine Vielzahl von gesellschaftlichen Problemen zu Themen transnationaler Politik gemacht, wobei die Segmentierung nationalstaatlicher politischer Systeme in komplexer Weise aufgebrochen wurde. Dies zeigt sich insbesondere an der Forderung nationaler Regierungen nach internationalen Regelungen und Transferleistungen durch Internationale Organisationen und bilaterale Kooperation, an der wachsenden Rolle der internationalen Zivilgesellschaft sowohl als Machtfaktor als auch als Kooperationspartner sowie schließlich den Weltkonferenzen der 1990er Jahre.

Über die neuen Strukturen globaler Politik ist eine umfangreiche Debatte unter Begriffen wie „*Global Governance*“, „*Global Polity*“ (Ougaard & Higgott 2002) und „globale Staatlichkeit“ entbrannt. Klar ist jedenfalls, dass die aus der Interaktion vieler Akteure entstehenden globalen Politiken nicht das Ergebnis einer kooperativen Meinungsbildung sind, sondern Ausdruck komplexer Machtbeziehungen. Je nach konkreten politischen Themen darf allerdings nicht übersehen werden, dass auch die diskursive Macht advokativer Organisationen einen effektiven Machtfaktor darstellen kann, wie z.B. in den Auseinandersetzungen um den Zugang zu AIDS-Medikamenten und um das Verbot von Landminen.

Außerhalb der internationalen Handelsordnung sind allerdings nur wenige effektive Mechanismen der Durchsetzung globalen Rechts entstanden, weshalb Forderungen an die WTO nach ökologischen und sozialen Standards ein erhebliches politisches Gewicht erhielten. Es ist allerdings fraglich, wieweit eine Handelsordnung, die ja im Wesentlichen die Interventionsrechte der Nationalstaaten regelt und begrenzt, mehr enthalten kann als Flexibilitätsklauseln, die den nötigen Spielraum für die Lösung sozialer Probleme schaffen (vgl. Hein 2004).

Die internationalen Regime haben recht effektive Strukturen zur Handelsliberalisierung und zur Stärkung der ökonomischen Globalisierung geschaffen, aber gleichzeitig auch neue Formen globaler Risiken in verschiedensten Bereichen entstehen lassen und – zumindest bis Mitte der 1990er Jahre – wenig Ansätze für neue Formen sozialer Integration geschaffen. Die Nord-Süd-Beziehungen sind heute für den Themenkomplex „Globale Sicherheit“ und Exklusion/Inklusion offenbar von zentraler Bedeutung.

Seitdem wurde aber über die Instrumente und Mechanismen der Entwicklungszusammenarbeit zumindest ansatzweise versucht, den Spielraum für entsprechende Interventionen im sozialen und ökologischen Bereich in den jeweiligen nationalstaatlichen Territorien der Empfängerländer zu nutzen. Die Entwicklungspolitik agiert als Politikfeld mit Querschnittsfunktion als eine Klammer der verschiedenen oben diskutierten Bereiche von *Global Governance* – zumindest, wenn es um Transferleistungen geht.

(3) Inklusion durch Armutsbekämpfung

Armut, verstanden als mangelndes Einkommen zur gesicherten Reproduktion, wie es in der entwicklungspolitischen Zielsetzung der *Millennium Development Goals* (MDGs) weitgehend definiert wird (Hein 2007, Wichterich 2007), verlangt geradezu nach Informalität, d.h. nach Überlebensaktivitäten jenseits des organisierten, formalen ökonomischen Raumes – wie oben bereits skizziert. Solange die Armen in der Lage sind, ihr Überleben irgendwie zu sichern, ohne dass diese Überlebensökonomie spürbare negative Auswirkungen für die Gesellschaft hat, bleibt dies primär ein Problem für die Armen selbst. Die verstärkten globalen advokativen Aktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gegen Armut und Hunger sowie für Schuldenerlass treffen auf die Erkenntnis der Globalisierungsförderer, dass Prozesse der Exklusion nicht-beherrschte Räume produzieren, die die politischen und sozialen Voraussetzungen der eigenen Expansion gefährden können.

Unter diesen Gesichtspunkten ist es nicht so erstaunlich, dass der informelle Sektor zu einem der wichtigen Zielbereiche der Entwicklungspolitik und für die Reduzierung der Armut geworden ist. „Sicherheit“ spielt dabei zunächst sehr vordergründig eine wichtige Rolle, nämlich im Sinne von Konfliktvermeidung und der Befriedung marginalisierter Bevölkerungsschichten. Erst in zweiter Linie geht es dabei um die ökonomische Inklusion, also die Hinführung in die formelle Wirtschaft und die Kontrolle des vom informellen Sektor besetzten wirtschaftlichen Raums. Eine Perspektive der sozialen Gerechtigkeit verlangt sicherlich eine Politik der Armutsbekämpfung – doch auch aus der Perspektive der Sicherheit für die Privilegierten und der Sicherung sozialer und politischer Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum macht eine solche Politik Sinn. Ähnliche Entwicklungen finden sich seit der Jahrtausendwende auch im Umgang mit dem Thema „Gesundheit“: Die gesundheitliche Lage einer Bevölkerung wird nicht länger primär als das *Ergebnis* ökonomischer und sozialer Entwicklung angesehen, sondern als deren *zentrale Voraussetzung*. Wegen ihrer positiven Auswirkungen auf

„Entwicklung“ (und auch auf die Kontrolle von Infektionskrankheiten, die auch eine Gefahr für die Wohlhabenderen darstellen) zahlen sich Investitionen in Gesundheit prinzipiell aus.⁸

Dies bringt eine Neuformierung des globalen Konfliktfelds um „Armut und Entwicklung“ mit sich. In diesem Zusammenhang ist ein zunehmendes Interesse an Aktivitäten zur Verminderung von Armut zu sehen, auch wenn sie teilweise im Konflikt mit nationalen Eliten in den betreffenden Ländern durchgesetzt werden müssen (vgl. oben: *rent-seeking*). Dabei ist zu fragen, inwieweit advokative Aktivitäten von NGOs, Reorientierungen internationaler Organisationen, neue Ansätze völkerrechtlicher Regelungen und eben die Auseinandersetzungen um die Durchsetzung politischer Kontrolle sich weitgehend unabhängig voneinander entwickeln – wie es oberflächlich betrachtet den Anschein hat – oder ob sie in einem Prozess weltgesellschaftlicher Globalisierung strukturell enger miteinander verknüpft sind, als die Akteure dies wahrnehmen.

Armut als Sicherheitsrisiko

Die Strukturanpassungspolitiken wurden von Anfang an von erheblichen zivilgesellschaftlichen Protesten (viele der „Neuen sozialen Bewegungen“ in Lateinamerika, frühe globalisierungskritische NGOs) begleitet.⁹ Themen wie Armut, Abbau von Sozialpolitik, Arbeitsbedingungen etc. werden zur Basis advokativer d.h. moralisch fundierter Politik, die in den vergangenen 25 Jahren erheblich an Stärke gewonnen hat. Lediglich einige der internationalen Regierungsorganisationen wie UNDP, UNICEF und ILO („Development with a Human Face“) sprechen sich dezidiert für eine sozialpolitisch orientierte Revision der Strukturanpassungspolitik aus. Die Weltbank reagierte schließlich auf Hungerrevolten und entwickelte Programme zur Abfederung der ökonomischen Strukturanpassung.¹⁰ In der Auseinandersetzung mit primär an Selbstprivilegierung orientierten Eliten wird seit Ende der 1980er Jahre zunehmend Druck in Richtung auf Demokratisierung und „Good Governance“ ausgeübt. Das Blatt wendete sich aber

8 Vgl. dazu neben der Rolle von Gesundheit in den MDGs vor allem die Berichte der von der WHO eingesetzten *Commission on Macroeconomics and Health* (2000-2001) (Sachs 2001) sowie der *Commission on the Social Determinants of Health* (2005-2008) (CSDH 2008).

9 Eine interessante politikwissenschaftliche Analyse zum Einfluss von globalen sozialen Bewegungen auf multilaterale Wirtschaftsorganisationen liefern O'Brien u.a. 2000.

10 In einer Reihe lateinamerikanischer Länder wurden Sozialfonds aufgebaut, um den Armen Zugang zu zusätzlichen Ressourcen zu gewähren; in einigen afrikanischen Ländern gibt es umfassendere Programme – wie das *Programme of Action to Mitigate the Social Costs of Adjustment* (PAMSCAD) in Ghana.

erst Mitte der 1990er Jahre, oberflächlich betrachtet mit der Übernahme der Weltbank-Präsidenschaft durch James Wolfensohn, der Joseph Stiglitz zu seinem *Chief Economist* ernannte. Marksteine sind die Deklaration des *Post-Washington-Consensus*, mit dem explizit erklärt wird, dass die ökonomistische Orientierung der Strukturanpassungskonzepte zu kurz griff, sowie die Strategien zur Armutsreduzierung, die seit 1999 verfolgt werden (s.u.).

Die neuen entwicklungspolitischen Forderungen nach Überwindung von Exklusion müssen angesichts der zunehmenden Herausbildung archipelartiger Raumstrukturen vor allem als Orientierung an der Förderung der Netzwerkzwischenräume angesehen werden. Von dieser Form der armutsorientierten Politik werden gleichzeitig die positiven Effekte erwartet, dass sie im Erfolgsfall das Wachstumspotential der Weltwirtschaft weiter stärkt sowie mit dem Ziel einer globalen Befriedung eine verbesserte Kontrolle über bisher nicht-beherrschte Räume verspricht. Diese Orientierung wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den 2010 formulierten Grundsätzen aufgegriffen: Hier wird die Wirtschaftsförderung als einer der zentralen Schwerpunkte formuliert und als zentrale Voraussetzung für die Armutsreduzierung herausgestellt. „Ohne eine breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung kann es keine nachhaltige Gesamtentwicklung geben. Deshalb fördern wir gesellschaftlich verantwortungsvolle Unternehmensführung und Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft“, heißt es wörtlich in einer Rede von Staatssekretärin Gudrun Kopp vom 25. 11. 2010 (BMZ 2010). Die Überwindung der Exklusion und die Kontrolle peripherer Räume sollen also dadurch gesichert werden, dass die Entwicklungspolitik darauf ausgerichtet ist, die Volkswirtschaften in den Partnerländern zu fördern und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit armer Bevölkerungsgruppen zu stärken („pro-poor growth“).

Ausdruck dieser neuen Armutsorientierung ist in erster Linie die Entwicklung der *Poverty Reduction Strategy* von Weltbank und IWF, die einen Schuldenerlass für die hochverschuldeten armen Entwicklungsländer (HIPC)¹¹ mit der Ausarbeitung und Durchführung eines umfassenden nationalen Plans der Armutsreduktion verknüpft. Viele andere Akteure der bi- und multilateralen Entwicklungspolitik haben diesen Ansatz als allgemeine entwicklungspolitische Zielsetzung übernommen und mit der Forderung nach einem effektiven „Empowerment“ der armen Bevölkerungsgruppen verknüpft, das diese in den Stand versetze, politische Entscheidungsprozesse in ihrem Interesse zu beeinflussen. Dies impliziere zum einen die „country ownership“ von politischen Programmen zur Armutsreduzierung, zum anderen

11 HIPC: *Highly Indebted Poor Countries* (hochverschuldete arme Länder).

aber auch eine Erhöhung des politischen Einflusses der Armen durch eine Stärkung der Zivilgesellschaft im Vergleich zu privilegierten Gruppen.

Typischerweise stellt geregelte Schuldenreduktion und damit die Sicherung der Funktionsweise des internationalen Kreditsystems den Hauptansatzpunkt der Strategie dar; dieser Hebel wird als Konditionalität zur Beeinflussung nationaler Eliten genutzt. Ziel ist grundsätzlich die Förderung eines *Pro-poor-growth*, also nicht primär eine verbesserte Protektion der Armen, sondern ihr *Empowerment*, d.h. hier, sie in die Lage zu versetzen, sich im Wettbewerb zu behaupten („enabling them to compete“), wozu allerdings die weitgehende Vermeidung, Steuern und Gebühren zu bezahlen und staatliche Regulierungen zu beachten, einen wichtigen Beitrag leistet. Der wirtschaftliche Erfolg stärkt allerdings das Interesse an einer rechtlichen Absicherung des Unternehmenskapitals und verlässlicher Produktionsbedingungen, – damit an der Überwindung von Informalität. Ein erfolgreiches Unternehmen des informellen Sektors dient also durchaus dem Zwecke der Armutsreduktion, ist aber eigentlich ein Widerspruch in sich, da im Erfolgsfall die Informalität selbst eher zum Problem wird.¹²

Für die staatlichen Verwaltungen bedeutet die Akzeptanz der Informalität allerdings spürbare Einnahmeverluste. Für Kenia z.B. hat das Haushaltsbüro des Parlaments errechnet, dass durch die vollständige Integration des informellen Sektors (*underground economy*) das Steueraufkommen um über 900 Mio US\$ erhöht werden könnte (Otieno 2010). Das Heranführen an und die Integration in das formale System im Rahmen der Wirtschaftsförderung, vorwiegend unter der entwicklungspolitischen Devise der *Einkommenschaffenden Maßnahmen*, traten bei den meisten Konzepten bisher hinter die Armutsreduzierung zurück und waren damit lediglich indirekte Ziele. Die *neue* Entwicklungspolitik stellt mit verschiedenen Instrumenten, auch indirekt mit anderen Themenbereichen, die Wirtschaftsförderung – der formalen Ökonomie – jetzt explizit als Hauptschwerpunkt in den Vordergrund der Programmatik.

Wenn die Weltbank in einem Evaluierungspapier betont, wichtige Themen, die vor allem in den afrikanischen und zentralasiatischen Diskussionen des *Poverty-Reduction*-Prozesses aufgeworfen wurden, seien die Entwicklung und die Nutzung von Kapazitäten sowie ein besserer Zugang zu den Märkten der Industrieländer, dann wird deutlich, dass die Rede von „country ownership“ dieser Prozesse (IMF & World Bank 2002: 9) bereits die Akzeptanz einer prinzipiell liberalen Weltwirtschaftsordnung voraussetzt.

¹² Interessant sind in diesem Zusammenhang die Arbeiten von Hernando de Soto (1992; 2002), der die Einbeziehung des informellen Sektors ins Rechtssystem als zentrales Problem von Entwicklung sieht.

Ein Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik – aber keine Abkehr von zentralen neoliberalen Prinzipien

Wohlgemerkt: Dieser Paradigmenwechsel hin zu Armutsreduktion und mehr globaler Gerechtigkeit stellt keine Abkehr vom Ziel einer durch ein umfassendes Regelwerk gesicherten Liberalisierung der Weltwirtschaft dar, sondern sucht die Legitimierung dieser Politik durch eine sozialpolitische Ergänzung – wobei (im Erfolgsfall) der Beitrag dieser sozialpolitischen Ergänzung zur Expansion der globalen ökonomischen Basis einen durchaus bewusst angestrebten Nebeneffekt darstellt. Im Sinne einer liberalen Weltwirtschaft bleibt der Motor die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit; Transferleistungen sollen die Wettbewerbsfähigkeit marginalisierter Standorte und Bevölkerungsgruppen fördern. Auch Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich werden in den Zusammenhang der Wachstumsförderung gestellt. Sie setzen allerdings die betreffenden Staaten in enger Kooperation mit Weltbank und Internationalem Währungsfond prinzipiell in den Stand, Maßnahmen zur Überwindung von Exklusion zu fördern, die allein von den betreffenden Staaten (meist) nicht finanzierbar gewesen wären. Da es sich hierbei – eingedenk des zivilgesellschaftlichen Drucks, aber auch bilateraler Kooperation – nicht um eine simple Unterstützung nationalstaatlicher politischer Organisationen durch internationale handelt, wäre es nicht uninteressant, diesen politischen Zusammenhang als Ausdruck zunehmender Spielräume transnationaler politischer Akteure genauer zu untersuchen. Das Instrument der PRSPs¹³ wurde entwickelt, um einen Prozess des Schuldenerlasses mit sozialpolitischer Konditionalität und einer Stärkung der Zivilgesellschaft zu verknüpfen. Inwieweit dieses Instrument tatsächlich zu einem Bestandteil der Politik der betreffenden Länder geworden ist und effektiv zur Integration (und Kontrolle) der peripheren Räume geführt hat, muss hier offen bleiben,¹⁴ andererseits belegt die Bedeutung der PRSPs für Ansätze einer erweiterten Koordination sozialpolitischer Maßnahmen in der bi- und multilateralen Entwicklungspolitik und ihre Ergänzung durch die MDGs, dass die Armutsbekämpfungsstrategien viel mehr als nur einen Teil der Schuldenerlasspolitik von Internationalem Währungsfond (IWF) und Weltbank darstellen.¹⁵

13 PRSPs: *Poverty Reduction Strategy Papers* (Strategiepapiere zur Armutsreduktion)

14 Eine Reihe von Studien, die in dem vom britischen *Overseas Development Institute* publizierten *Development Policy Review* (Bd. 21, Nr. 2, 2003) zusammengefasst wurden, sprechen von einem „mainstreaming von anti-poverty efforts“ in nationale politische Prozesse in afrikanischen Ländern

15 In diesem Zusammenhang ist der gesamte Komplex der Entwicklung einer globalen Sozialpolitik, u.a. durch die Transformation der Politik einer Reihe von Internationalen

Diesem Versuch, die Überwindung der Exklusion marginalisierter Räume mit einer grundsätzlich liberalen Strategie zu verbinden, entspricht auch die gewachsene Bedeutung von „Public private partnerships“ (PPP): Es geht nicht darum, politische Ziele durch eine Beschränkung der Spielräume privater Akteure zu erreichen, sondern die Privatwirtschaft aktiv in die Armutsreduzierung einzubeziehen (BMZ 2005). Vor allem sollen die Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft mit ihrer Vorbildfunktion bei Unternehmen das Verständnis dafür wecken, „dass die weitreichende Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte langfristig betriebswirtschaftlich lohnend ist und integraler Bestandteil der Unternehmenspolitik sein muss“ (BMZ 2011: 6). Das Konzept soll mit konkreten Maßnahmen helfen, die Hindernisse zu überwinden, durch welche die vielversprechenden Geschäftsaussichten in den Entwicklungsländern oft beeinträchtigt werden, nämlich mangelnde Rechtssicherheit, dürftige Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, ineffektive Verwaltungsstrukturen oder schlechte Infrastruktur. Neben dieser explizit auf die Förderung der Privatwirtschaft ausgerichteten Zielsetzung hat dieser entwicklungspolitische Ansatz auch die Funktion, für die Integration von nicht-kontrollierten Räumen einerseits den finanziellen Aktionsraum durch die Beteiligung der Wirtschaft zu erweitern und andererseits Effektivität und Effizienz zu steigern.

In der internationalen Gesundheitspolitik gibt es einen anderen Typ von PPPs, der die sozialen Auswirkungen einer liberalen Wirtschaftsordnung abfedern und soziale Exklusionsprozesse wenigstens teilweise verhindern soll (vgl. Bartsch & Hein 2003). Diese Partnerschaften zur Verbreiterung des Zugangs zu Medikamenten wurden häufig von der WHO, teils auch zivilgesellschaftlichen Akteuren, angestoßen und umfassen im allgemeinen zumindest drei der folgenden vier Akteurstypen: internationale Organisationen (meist die WHO), einzelne Staaten (meist als Hauptgeldgeber), zivilgesellschaftliche Organisationen (einschließlich Stiftungen) und Transnationale Pharmakonzerne. Letztere erklären sich bereit, entweder von ihnen produzierte Medikamente in armen Ländern billiger zu verkaufen, oder überhaupt zu den sog. „vernachlässigten“ Krankheiten zu forschen.¹⁶

Globale Politik präsentiert sich im Falle der Armutsbekämpfung wie in vielen anderen Politikbereichen – mit wenigen Ausnahmen, wo klare Regeln für supranationale, verbindliche Entscheidungen vorliegen

Organisationen zu sehen (etwa: WHO, FAO, UNIDO), vgl. dazu zusammenfassend Kohlorgen 2004

16 „Vernachlässigte Krankheiten“ sind solche, die praktisch nur in armen Regionen ohne Kaufkraft für den Erwerb neuer patentgeschützter Medikamente vorkommen. Durch einen öffentlichen Zuschuss zur Forschung (in flexibler Form) wird es für die Pharmaunternehmen interessant, solche Medikamente zu entwickeln.

(UN-Sicherheitsrat, WTO Streitschlichtung) – als eine Summe vieler Einzelentscheidungen, die aufeinander bezogen sind und einer gewissen Tendenz folgen, aber nicht im Rahmen eines kohärenten, verfassungsmäßig festgelegten politischen Systems entstanden sind und in recht unterschiedlicher, meist „weicher“ Weise in Rechtssysteme hinein vermittelt sind. Dabei sind allerdings auch Übertretungen „weichen“ internationalen Rechts zunehmend gewissen Sanktionen ausgesetzt: Bestimmte Politiken sind nicht möglich, weil sie das Rechtsempfinden verletzen, in den Kommunikationssystemen vorhersehbare negative Reaktionen bzw. politischen Widerstand hervorrufen. Man könnte daher von einer zunehmenden „Härtung“ der Rechtsqualität von Menschenrechten sprechen, während ihnen lange Zeit in der Politik lediglich der Status moralischer Normen (jedenfalls soweit es um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte geht) zugesprochen wurde.

Armutsbekämpfung geht meist einher mit Strategien zur Förderung von *Good Governance*. Gute Regierungsführung wird vom BMZ als Synonym für entwicklungsfördernde politische Rahmenbedingungen bezeichnet, wozu insbesondere die Herstellung von Rechtssicherheit mit einem nachvollziehbaren Rechtssystem und allgemein verbindlichen Normen sowie die Bekämpfung von Korruption zählen. Die Förderung von guter Regierungsführung bedeutet konkret, Strukturdefizite abzubauen und in den Partnerländern die politischen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche soziale, ökologische und marktwirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Dies hängt einerseits eng mit dem weiteren Schwerpunktthema des Ministeriums zusammen, der Verwirklichung von Demokratie und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die politischen Entscheidungsprozesse. Andererseits zielt die Förderung und Beratung demokratischer Regierungen – das schließt den Aufbau effizienter Bürokratien ein – auch auf die Erweiterung der Kontrolle nicht-beherrschter Räume und der Sicherung eines geeigneten Investitionsklimas und insgesamt der Rahmenbedingungen privatwirtschaftlichen Engagements ab.

Die Sicherung wirtschaftlicher Entwicklung in den Partnerländern steht folgerichtig auch im sektorübergreifenden Ansatz, dem *Whole of Government Approach*¹⁷, der bundesdeutschen Entwicklungspolitik im Vordergrund, wobei aber auch die zivil-militärische Zusammenarbeit gestärkt wird (vgl. den Beitrag von Alexander Brand in diesem Heft: 209ff). Die Kooperation mit dem Außenministerium und zunehmend auch dem Verteidigungsministerium

17 Der *Whole of Government Approach* hat in den letzten Jahren sowohl unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Regierungskontrolle über zersplitterte Kompetenzen als auch angesichts wachsender internationaler Unsicherheiten an Bedeutung gewonnen. Es geht im Wesentlichen um die intersektorische Koordination auf nationaler Ebene durch eine weit intensivere Kooperation zwischen verschiedenen Ministerien zu spezifischen Politikbereichen (Christensen & Lægread 2007).

ist kein Novum, doch der stärkere direkte Einbezug anderer Fachministerien bei der Konzipierung von fachlichen Sektorstrategien wird erst seit kurzem praktiziert. Ziel ist, die entwicklungspolitischen Aktivitäten durch die Einbindung in ein tragfähiges Gesamtkonzept effizienter und wirksamer zu machen.

(4) Durchsetzen des staatlichen Gewaltmonopols in nicht-kontrollierten Räumen als Voraussetzung für Frieden und Entwicklung

Armutsbekämpfung und Kontrolle

Das Problem der Kontrolle ausgegrenzter Räume lässt sich letztlich nicht militärisch oder durch den Einsatz von Polizeikräften lösen. Sicherlich ist eine Stärkung polizeilicher und militärischer Präsenz möglich, aber dabei ist zu bedenken, dass Polizei und Militär selbst Teil der lokalen Gesellschaft sind, und damit offen für Korruption bis hin zur Kooperation mit Regimegegnern und Terroristen. Dies verweist wiederum auf die Bedeutung von *Good Governance*.

Seit September 2001 stehen periphere Räume als potentielle Basis für sog. terroristische Aktivitäten verstärkt im Mittelpunkt von Geheimdienstaktivitäten und militärischen Strategien, wobei die Zusammenhänge mit Problemen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Exklusion durchaus gesehen werden. Das folgende Zitat stammt aus einem im Internet publizierten Artikel eines US Offiziers aus dem Hauptquartier des US European Command:

„Die Vereinigten Staaten wenden im Kampf gegen den Terrorismus in Afrika einen holistischen Ansatz an. Anstatt sich allein darauf zu konzentrieren, bestehende al Qaida-Zellen zu bekämpfen, werden die USA sich mit den fundamentalen Problemen des Kontinents beschäftigen – wirtschaftliche Not, ethnische und religiöse Zerklüftungen, zerbrechliche Governance-Strukturen, schwache Demokratie, und wuchernde Menschenrechtsverletzungen – die eine Umgebung schaffen, in der Terroristen gedeihen. Historisch gesehen waren alle Programme für die Region beständig unterfinanziert mit zersplitterten Verantwortlichkeiten in Washington D.C. und keiner diplomatischen Präsenz der USA an einer Reihe von strategisch wichtigen Standorten.“¹⁸

Zitate, die diese enge Verknüpfung zwischen einem verstärkten entwicklungspolitischen Engagement der USA und dem Kampf um politische Kontrolle belegen, lassen sich viele finden.¹⁹ Während in Lateinamerika – trotz

18 Glad 2004: 9f (Übers.: d.A.); weitgehend identisch mit Lyman & Morrison 2004: 76.

19 Vgl. etwa viele Artikel in *Foreign Affairs*, verschiedene Beiträge in Bodemer & Gratius 2003. Dabei ist allerdings Vorsicht am Platz, die mit Überlegungen zu verbesserter militärischer

Armut und weiterhin vorhandener Putschgefahr – relativ gefestigte Strukturen staatlicher Kontrolle über die jeweiligen Territorien bestehen und damit repressive Strategien gegen internationale Kriminalität und militante politische Gruppen (vor allem in Kolumbien und Peru) vorherrschen²⁰, orientiert sich die Afrika-Strategie der USA, aber auch diejenige multilateraler Organisationen wie der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) an einer umfassenderen gesellschaftlichen Stabilisierung. Princeton N. Lyman²¹ und J. Stephen Morrison²² betonen in einem Artikel zur Terrorismusgefahr in Afrika (2004: 84):

„Noch wichtiger als die Bekämpfung der finanziellen Manöver von al Qaida [Bezug auf den Kauf von Diamanten von Rebellen in Sierra Leone, d.A.] ist es, die Ursache des regionalen Aufstiegs der Organisation zu bekämpfen: Anarchie und Konflikte, die durch die schwachen und gescheiterten Staaten in West- und Zentralafrika erzeugt werden. Bis jetzt haben die Vereinigten Staaten weder die Führungskraft noch die Ressourcen zur Verfügung gestellt, die nötig wären, um dieses Problem angemessen zu bearbeiten.“ (Übers. d.A.)

Immerhin gibt es bereits seit 1994 ein großangelegtes CIA-Forschungsprojekt zur Problematik des Staatsversagens, die *State Failure Task Force*, die auf die Zusammenhänge zwischen Staatsversagen, partieller Demokratisierung, Armut, geringe Integration in den Weltmarkt sowie dem Auftreten von Bürgerkriegen in Nachbarstaaten hingewiesen hat (vgl. Debiel & Reinhardt 2004: 529, auch Schneckener 2004). Die G8 haben auf ihrem Treffen im Juni 2004 eine erhebliche Aufstockung der Mittel für das Training von UN-Friedenstruppen (weltweit etwa 75.000 Soldaten) beschlossen, um eine Art *UN Rapid Deployment Force* zu schaffen, wobei G8-Konferenzen auf Expertenebene als eine Art *clearinghouse* zum Informationsaustausch dienen sollen. Die konzeptionelle Verknüpfung von Terrorismus-Prävention und Entwicklungspolitik wird dann vor allem dem *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD überlassen. Nach einigen Zwischenergebnissen (u.a. OECD-DAC 2001; 2003)²³ wurde 2005 das Referenz-Dokument

Zusammenarbeit verknüpfte Forderungen nach der Unterstützung demokratischer Institutionen oder wirtschaftlicher Entwicklung nicht überzubewerten.

- 20 Bereits im Jahr 2000 überstieg die Militärhilfe (ca. 900 Mio. US\$) zum ersten Mal seit den Tagen der „Allianz für den Fortschritt“ wieder die Wirtschaftshilfe (ca. 800 Mio. US\$), vgl. Birle 2003: 145.
- 21 Ehemaliger US-Botschafter in Südafrika und Nigeria, Direktor der *Africa Policy Studies* am *Council on Foreign Relations*.
- 22 Direktor von *Africa Programme and Task Force on HIV/AIDS*, *Center for Strategic and International Studies*.
- 23 In diesem Zusammenhang ist auch eine vom dänischen Außenministerium in Auftrag gegebene Studie zu *Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism* (Kivimäki 2003) zu sehen.

Security System Reform and Governance publiziert (OECD-DAC 2005). Die Ambivalenz des Sicherheitsbegriffs springt ins Auge:

„Sicherheit (*'security'*) wird zunehmend als ein allumfassender Zustand gesehen, in dem Menschen und Gemeinschaften in Freiheit, Frieden und Sicherheit (*'safety'*) leben, an der Governance ihrer Länder voll teilnehmen, den Schutz der Grundrechte genießen, Zugang zu Ressourcen und Grundbedürfnissen haben und in einer Umwelt leben, die ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden nicht gefährdet. (...) Dieses Verständnis von Sicherheit stimmt mit dem breiten Konzept des United Nations Development Programme (UNDP) überein und wird von Akteuren im Feld Entwicklung benutzt“ (ebd.: 20).

Zwei Absätze später ist die Aufzählung der „Hauptsicherheitsakteure“ dann wieder sehr viel weniger inklusiv und bezieht sich ausschließlich auf die Absicherung des staatlichen Gewaltmonopols: „Streitkräfte, Polizei ..., Nachrichten- und Sicherheitsdienste (sowohl militärisch als auch Zivil) ... Zollbeamte; Reserve- und Objektschutzeinheiten (...)“ (ebd.)

Im letzteren Sinne bezeichnet das BMZ Sicherheit als Voraussetzung für Frieden und Entwicklung.

„In der internationalen Gemeinschaft hat sich in den letzten Jahren zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Reformen mit dem Ziel der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors Schlüsselvoraussetzung für Frieden, Achtung und Schutz der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung und zugleich strategischer Ansatzpunkt der Krisenprävention sind.“ (BMZ 2006: 3)

Die Entwicklungspolitik definiert ihre Aktivitäten dabei als „flankierende Maßnahmen“ (BMZ 2010). Sicherheit im weiteren Sinne und eher als soziale Sicherung verstanden, war im Grunde immer eine Zielsetzung der Entwicklungspolitik. Seit dem 11. 9. 2001 findet insofern eine Umorientierung statt, als die engere Bedeutung von Sicherheit in seiner polizeilichen und militärischen Bedeutung wieder stärker in den Vordergrund getreten ist (vgl. den Beitrag von Alexander Brand in diesem Heft: 209ff).

Damit gewinnt das Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit zusehends an Bedeutung, das eine enge Abstimmung und Kooperation zwischen Militär-, Entwicklungs- und Außenpolitik fordert. „Vernetzte Sicherheit“ nennt es der BMZ-Minister. Dabei wird politikfeldübergreifend geplant und gehandelt. Dafür wurde dann später auch in Deutschland das Konzept des *Whole of Government Approach* benutzt (s.o.). In einer Ansprache an der Bundesakademie für Sicherheit im Juni 2010 sprach Niebel davon, dass sich militärische und zivile Organisationen in ihrer Arbeit ergänzten, aber keine Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit stattfindet. Gleichzeitig

gibt es seitens des Ministeriums allerdings die Vorgabe für NRO, in Krisengebieten, konkret in Afghanistan, mit dem Militär zusammenzuarbeiten. Dies ging soweit, dass die Zuweisung von Finanzmitteln aus dem BMZ-Haushalt an die Bereitschaft der zivil-militärischen Zusammenarbeit geknüpft wurde.²⁴

Die Vereinten Nationen haben 2008 in ihren *UN-Guidelines & References* für die zivil-militärische Zusammenarbeit (UN-OCHA & IASC 2008) die Rollen beider Seiten definiert und Grundsätze sowie klare Regeln für den Einsatz und die praktische Arbeit vor Ort festgelegt – und zwar auf der Basis ihrer langjährigen Erfahrungen bei Hilfsmaßnahmen in sog. „complex emergencies“.²⁵ Auf der einen Seite wird betont, dass die humanitäre Hilfe und die Streitkräfte ihre jeweilige Unabhängigkeit behalten, aber die Koordination zugleich geteilte, d.h. nichts anderes als gemeinsame Verantwortung bedeutet. Es wird hervorgehoben, dass beide Seiten strikt nur in ihrem Aufgabenfeld agieren dürfen: „So dürfen Mitarbeiter der humanitären Hilfe sich und ihre Arbeit niemals als Teil einer Militäroperation darstellen, und Militärpersonen müssen es vermeiden, sich als Mitarbeiter der humanitären Hilfe darzustellen“ (ebd.: 11).

Prinzip und Grundgedanke dieses Konzepts soll die Gewährleistung der Sicherheit des Personals für humanitäre Hilfe und der Entwicklungshelfer sein. Genau diese Argumentation wird insbesondere von den nichtstaatlichen EZ-Organisationen jedoch in Frage gestellt, da in Regionen mit bewaffneten Konflikten das Auseinanderhalten von zivilem Personal der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe einerseits und dem Militär auf der anderen Seite kaum möglich sei und die Zusammenarbeit vor Ort letztendlich eine zusätzliche Gefährdung für das zivile Personal mit sich bringe.

Hier müsste allerdings berücksichtigt werden, dass die UN-Richtlinien von einer vollständig neutralen Position der zivilen Akteure ausgehen, was ja nicht den Vorstellungen der Interventionstruppen in Afghanistan entspricht. Grundsätzlich sind militärische und zivile Aktivitäten, deren Ziel die Integration „nicht-beherrscher Räume“ in „rationale staatliche Herrschaft“ darstellt, zwar möglicherweise neutral in Bezug auf eine Auseinandersetzung zwischen zwei anderen Kriegsparteien, die jeweils spezifische

24 Zur Debatte zu Afghanistan vgl. ausführlich den Beitrag von Gabriele Zdunnek und Thomas Zitelmann in diesem Heft: 178ff.

25 Das Inter-Agency Standing Committee (IASC) definiert eine „complex emergency“ als „eine humanitäre Krise in einem Land, einer Region oder einer Gesellschaft, wo ein totaler oder weitgehender Zusammenbruch von Autorität vorliegt, der auf einem internen oder externen Konflikt beruht und der eine internationale Reaktion verlangt, die über das Mandat oder die Kapazität einer einzelnen Organisation bzw. eines laufenden UN-Länderprogramms hinausgeht“ (UN-OCHA & IASC 2008: 8, Übers. d.A.).

gruppenorientierte Ziele verfolgen, aber nicht in Hinblick auf die Verfolgung eines eigenen Kriegsziels.

Die Vorstellungen zur zivil-militärischen Zusammenarbeit deuten darauf hin, dass es auf der Ebene einer inklusionsorientierten Politik durchaus ganz zentrale Entwicklungen gibt, die die Positionen einer (primär militärisch orientierten) „Allianz gegen den Terror“ einerseits, und einer Kooperation für „mehr soziale Gerechtigkeit zur Prävention gegen den Terror“ andererseits, als nicht grundsätzlich unvereinbar erscheinen lassen. Dennoch gibt es zweifellos Konflikte um Prioritäten – im Sinne der Armutsreduktion und Befriedung ist es sicherlich nicht sinnvoll, Mittel primär nach ihrem möglichen Beitrag zur Terrorismusverhütung zu „kalibrieren“, und gleichzeitig gibt es Konflikte um eine optimale Entwicklung gesellschaftlicher Sicherheitssysteme: Ob eine an den Prioritäten von US-Nachrichtendiensten orientierte Terrorismusbekämpfung in jeder Hinsicht dem Ausbau eines menschenrechtskonformen und sozial inklusiven Rechtssystem entspricht, kann mit guten Gründen bezweifelt werden.

HIV/AIDS und Sicherheit

Die Verschränkung einer armutsorientierten Politik mit Aspekten der Kontrolle nicht-beherrschter Räume reicht bis in den Bereich des Kampfes gegen HIV/AIDS, um ein konkretes Beispiel zu nennen. Nachdem über lange Jahre hinweg die Mittel für die internationale Gesundheitspolitik sich trotz der bedrohlichen Ausbreitung von AIDS vor allem im sub-saharischen Afrika im Rahmen des „Business as usual“ hielten, entstand etwa seit 2001 eine rasch steigende Bereitschaft, mit einem erheblich größeren Einsatz an Mitteln die Ausbreitung von AIDS (sowie von Tuberkulose und Malaria) zu stoppen. Sicher spielen hier vielfältige Faktoren eine Rolle (etwa: verstärkte Kampagnen von NGOs, Behandlung von HIV-Infizierten erscheint machbar, Ausbreitung von AIDS in neuen, wirtschaftlich wichtigen Regionen wie Südostasien und Osteuropa), aber auch die Tatsache, dass AIDS zunehmend als ein „Sicherheitsrisiko“ angesehen wurde. Das war die Voraussetzung dafür, dass HIV/AIDS im Jahre 2000 zum Thema einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats werden konnte; US-Vizepräsident Al Gore sah auch damals bereits einen Zusammenhang zwischen den ökonomischen Folgen von AIDS und Gewaltkonflikten in Afrika: „Wenn eine einzelne Krankheit alles von der Wirtschaftskraft bis hin zur Friedenserhaltung bedroht, stehen wir sicherlich einem Sicherheitsproblem der höchsten Ordnung gegenüber.“²⁶

26 Damit (u.a.) begründete Gore seine Forderung nach einer Sondersitzung des Sicherheitsrats zu AIDS (zit. in Prins 2004: 941, Übers. d.A.).

Der *US National Intelligence Council* (NIC) hat sich in seinen umfangreichen Studien zu den globalen Trends intensiv mit der Problematik von HIV/AIDS beschäftigt, wobei vor allem auf die Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit den zu erwartenden kommenden Wellen der Ausbreitung der Krankheit hingewiesen wird. Nigeria und Äthiopien gehören zu den von der nächste Welle wahrscheinlich am stärksten betroffenen Ländern:

„Beide Länder spielen eine Schlüsselrolle für die regionale Stabilität, und der Anstieg von HIV/AIDS-Infektionen wird ihre Regierungen überfordern.“
(NIC, zit. nach Prins 2004: 950, Übers. d.A.).

Angesichts dieser sicherheitspolitischen Interessen der USA liegt der Verdacht nahe, dass der wichtigste Beweggrund der Bereitstellung umfangreicher Mittel zur HIV/AIDS-Bekämpfung²⁷ nicht so sehr in christlich-fundamentalistischen Motiven (vgl. Burkhalter 2004) sondern in ganz handfesten Sicherheitsinteressen zu sehen ist (vgl. Prins 2004: 947). Diese Gelder fließen zweifellos nicht in militärische Mittel zur Kontrolle armer Regionen, sondern in Maßnahmen zur Kontrolle einer verheerenden Krankheit und damit in eine zentrale Voraussetzung für jede erfolgreiche Armutsbekämpfung. Auch hier sieht es so aus, dass der Zusammenhang zwischen armutsbedingter Krankheit, der Gefahr des Zerfalls politischer Strukturen und Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung der Region eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt, durchaus parallel zu humanitären und allgemeinen entwicklungspolitischen Zielen.

Wiederum wird die Angst vor Gefahren aus nicht-beherrschten Räumen in einer Situation zu einem wirkungsmächtigen Faktor, in der zentrale Interessen weltgesellschaftlicher Akteure und die Sicherheit globaler Interaktionen betroffen sind. Inklusion bedeutet die Akzeptanz, dass die betreffenden Menschen *Rechtsansprüche* an die Weltgesellschaft, aber auch Verpflichtungen ihr gegenüber haben (Menschenrechte). Die globale Bereitstellung von Medikamenten gegen AIDS, ebenso wie die Entwicklung globaler Systeme der Armutsbekämpfung oder der Katastrophenhilfe – etwa durch die verbesserte Koordination von Hilfsorganisationen – sind Elemente eines im Entstehen begriffenen globalen politischen Funktionssystems, das dabei ist, nationale Segmentierung zu überwinden. Dies wird

27 Der sog. *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) wurde mit 15 Mrd. US\$ (für 5 Jahre) zur AIDS-Bekämpfung ausgestattet. Dies übertrifft erheblich die Mittel, die die USA für den *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, eine neuartige multilaterale Organisation, die (zunächst) vehement auch von den USA unterstützt wurde, deren Mittelvergabe aber nicht in ähnlicher Weise kontrollierbar ist wie die eines bilateralen Programms, zur Verfügung stellen.

langfristig nur funktionieren, wenn die beteiligten Akteure ihre Macht in Entscheidungsprozesse einbringen können.

(5) Perspektiven

In diesem Artikel ging es uns, grob gesagt, darum, die Wechselbeziehung zwischen Entwicklungspolitik und Sicherheit im Rahmen der Widersprüchlichkeit kapitalistischer Expansion besser zu verstehen: Diese Expansion ist durch ungleiche Entwicklung und Exklusionsprozesse gekennzeichnet. Nicht-beherrschte soziale Räume spielen eine wachsende Rolle, da sie den Ausgangspunkt einer Vielzahl „unangenehmer“ Aktivitäten bilden, die den globalen „Entwicklungsfortschritt“ behindern. Im Rahmen einer zunehmend interdependenten *Weltgesellschaft* (jenseits einer Interdependenz zwischen Nationalstaaten) können diese Aktivitäten nicht ignoriert werden und haben zu dem eigenartigen und aus kritisch-zivilgesellschaftlicher Perspektive durchaus beunruhigendem Resultat geführt, dass sehr unterschiedliche Akteure offenbar auch mit unterschiedlichen politischen Motiven durchaus sehr ähnliche Ziele der Inklusion bisher eher marginalisierter sozialer Räume verfolgen.

Die Äußerung des ehemaligen Bundespräsidenten Köhler im Zusammenhang mit dem Militäreinsatz in Afghanistan, mit der er die sog. „Verteidigung der Freiheit am Hindukusch“ mit der Sicherung wirtschaftlicher Interessen verknüpfte, löste 2010 eine heftige Diskussion aus und führte zu seinem Rücktritt. Dabei konzentrierte sich die Debatte um die Absicherung der Märkte und Auslandsinvestitionen in den Partnerländern mit dem Reizwort der Wirtschaftskriege zwar primär auf Interessen Deutschlands als eines rohstoffarmen und außenhandelsabhängigen Industrielandes, aber es ging auch um grundsätzliche ordnungspolitische Prinzipien und um das *länderübergreifende* Interesse an einer Weltordnung mit Rechtssicherheit und liberalem Wirtschaftssystem. Es soll hier nicht in Frage gestellt werden, dass militärische wie auch entwicklungspolitische Interventionen im engeren Sinne mit spezifischen ökonomischen und geopolitischen Interessen zusammenhängen. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass mit der wachsenden weltgesellschaftlichen Interdependenz Aspekte einer globalen Ordnung – d.h. ein einigermaßen kohärentes System globaler Normen und Werte zunehmend in den Vordergrund rücken. Die Inklusion aller „nicht-beherrschten Räume“ ist sicher eine unrealisierbare (und auch ambivalente, s.o.) Illusion; in dieser Perspektive wird jedoch primär versucht, die Gefahren, die von diesen ausgehen (Piraten, „Terroristen“, Drogenhändler etc.), zu kontrollieren und zu minimieren. Ähnliche Gefahren gehen auf der Ebene von Staaten von sog.

Pariastaaten aus, die sich den „isomorphen“ Strukturen des bürgerlichen Nationalstaats auf unkontrollierbare Weise entziehen.

Sicherlich ist es gewagt, aktuelle Politiken der Globalisierung von Sicherheit mit den Ansätzen zur Entwicklung des modernen Territorialstaates zu vergleichen. Allerdings gibt es in einer Hinsicht einen klaren Bezug zu den Versuchen, Landfriedenspolitik im Mittelalter und in der frühen Neuzeit durchzusetzen – „Sicherheit“ als Voraussetzung gesellschaftlicher Integration. Es geht darum, wie in einer Welt parzellierter Souveränitäten eine Ordnung hergestellt werden kann, die ein gesellschaftliches Zusammenwachsen ermöglicht. Eine Neuaufgabe von Kämpfen und Konflikten, wie sie in Europa zur Durchsetzung des bürgerlichen Rechts- und Sozialstaats geführt haben, ist zweifellos nicht erstrebenswert. Die in den letzten Jahren immer wieder versuchten Ansätze, entsprechende westlich geprägte politische Normen mit militärischer Unterstützung durchzusetzen, um damit die globale Sicherheit zu stärken, sind auch weitestgehend gescheitert. Die Ambivalenz dieser Entwicklung wurde in Afghanistan seit dem Spätjahr 2001 und ebenso ab März/April 2011 in Libyen deutlich: In beiden Fällen fanden die Solidarität mit dem Widerstand gegen Willkürherrschaft, die Solidarität mit Frauen usw. zunächst eine breite Unterstützung in westlichen Gesellschaften. Dabei werden allerdings spezifische Normen wie diese aus ihrem Kontext gerissen, es wird vergessen, dass sie jeweils lokal in ganz andere Zusammenhänge eingebettet waren, als es nun im Rahmen einer „globalen“ Intervention erscheint – einschließlich des Tatbestandes, dass nun auch gewisse wirtschaftliche Interessen eine Rolle spielen, die sich zuvor mit Diktaturen und Korruption recht gut arrangieren konnten, jetzt aber aufgrund der veränderten politischen Situation gefährdet erscheinen.

Dennoch sollte man sich darüber im klaren sein, dass ein grundsätzlicher Unterschied besteht zwischen dem Ziel, eine globale politische Ordnung zu schaffen (von der in einer globalen marktwirtschaftlichen Ordnung zunächst auch die im Welthandel dominanten Akteure am meisten profitieren würden), und dem Ziel, die wirtschaftlichen Interessen spezifischer Unternehmen, ökonomischer Branchen oder nationaler Ökonomien zu fördern. Vor allem gilt: Eine globale „Ordnung“ muss – wie jede demokratische, den Menschenrechten verpflichtete Ordnung innerhalb von Nationalstaaten – eine Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Interessen ermöglichen, d.h. diese auch erst einmal anerkennen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass diese Interessen und ihre Einbettung in das jeweilige Verständnis lokaler wie globaler gesellschaftlicher Prozesse in hohem Maße historisch geprägt sind – ebenso wie die gesellschaftlichen Verhältnisse, in die interveniert wird. Wenn also Akteure, die eine globale Ordnungspolitik anstreben, politische

Strukturen zu entwickeln suchen, in deren Rahmen unvermeidliche Interessenkonflikte politisch beigelegt werden können, dann ist das zweifellos etwas anderes als klassische Interessenpolitik, die sich um langfristig stabile internationale und globale Strukturen nicht im Geringsten gekümmert hat (vgl. etwa die Grundaussagen der realistischen Schule der Theorie internationaler Beziehungen). Dennoch kann eine solche Ordnungspolitik weder in einem interessenfreien noch in einem geschichtslosen Raum verfolgt werden.

Eine der zentralen Voraussetzungen einer weltgesellschaftlichen demokratischen „Ordnung“ besteht in der Entwicklung einer Weltzivilgesellschaft. Ansätze sind im Entstehen, primär in Politikbereichen, in denen sich – häufig in advokatorischer Absicht – Auseinandersetzungen zwischen globalen Eliten entwickeln (Menschenrechte, Klimapolitik, Patentrecht und Zugang zu Medikamenten sowie zu Saatgut). Zwischen den in den aktuellen politischen Kämpfen involvierten Menschen in Afghanistan und Libyen einerseits, in den westlichen Industrieländern andererseits gibt es jedoch wenig zivilgesellschaftliche Verbindungen.

Im letzten Jahrzehnt ist die zivilgesellschaftliche Unterstützung von Widerstand durch eine neue Form „öffentlich-privater Partnerschaften“ ergänzt worden – wobei leicht vergessen wird, dass in diesen (zumindest, wenn es um den Einsatz öffentlicher Gewalt geht) der öffentliche Teil (a) erheblich stärker und damit (zumindest zunächst) auch attraktiver für lokale Akteure ist, (b) damit aber meist wirtschaftliche und/oder geopolitische Interessen ins Spiel kommen, die nicht unbedingt den Interessen der zivilgesellschaftlichen „Partnern“ entsprechen. Letztere müssen anerkennen, dass sie sich im Zusammenhang globaler Politik in einer neuen historischen Situation befinden, für deren Verständnis noch viele Grundlagen fehlen. Wir wollen in diesem Beitrag das Bewusstsein dafür schärfen, Lösungen angeben können wir nicht.

Literatur

- Bartsch, Sonja, & Wolfgang Hein (2003): „TRIPS und globale Partnerschaften“. In: *PERIPHERIE*, Nr.90/91, S. 202-231.
- Birle, Peter (2003): „Vom Ende des Kalten Krieges zum Krieg gegen den Terrorismus: Neuere Tendenzen in der Lateinamerikapolitik der USA“. In: Bodemer & Gratius 2003, S. 127-150.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005): Materialien: *Public Private Partnerships (PPP) in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2006): *Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern*. http://www.bmz.de/de/zentrales_download-

- archiv/themen_und_schwerpunkte/frieden/rahmenkonzept_SSR_deu_Final_1.pdf. Letzter Aufruf 29. 6. 2011.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): *Schwerpunkte der neuen Deutschen Entwicklungspolitik und die Betonung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in den Zielländern*. Rede von Staatssekretärin Gudrun Kopp vor dem Unternehmerinnenforum des Verbandes deutscher Unternehmerinnen, gehalten am 25. 11. 2010. http://www.bmz.de/mobil/aktuelles/reden/20101125_rede.html. Letzter Aufruf 29. 6. 2011.
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): *develoPPP. Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*. Bonn. <http://www.developp.de/download/giz2011-de-develoPPP-broschuere.pdf>. Letzter Aufruf 29. 6. 2011.
- Bodemer, Klaus, & Susanne Gratius (2003) (Hg.): *Lateinamerika im internationalen System. Zwischen Regionalismus und Globalisierung*. Opladen.
- Burkhalter, Holly (2004): „The Politics of AIDS. Engaging Conservative Activist“. In: *Foreign Affairs*, Bd. 83, Nr. 1, S. 8-14.
- Castells, Manuel (1998): *The Information Age. Economy, Society and Culture*, Bd. 3: *End of Millennium*. Oxford (dt.: *Das Informationszeitalter*, Bd. 3: *Jahrtausendwende*. Opladen 2003).
- Christensen, Tom, & Per Lægread (2007): „The Whole-of Government Approach to Public Sector Reform“. In: *Public Administration Review*, November/Dezember, S. 1059-1066.
- CSDH – Commission on the Social Determinants of Health (2008): *Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health*. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Genf.
- Debiel, Thomas, & Dieter Reinhardt (2004): „Staatsverfall und Weltordnungspolitik: analytische Zugänge und politische Strategien zu Beginn des 21. Jahrhunderts“. In: *Nord-Süd aktuell*, Bd. 18, Nr. 3, S. 525-538.
- De Soto, Hernando (1992): *Marktwirtschaft von unten*. Zürich.
- De Soto, Hernando (2002): *Freiheit für das Kapital!* Berlin.
- Glad, Neil C. (2004): *Expanding Security Cooperation to North Africa Through the State Partnership Program*. www.ngb-ia.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/268, letzter Aufruf: 27. 1. 2006.
- Held, David; Anthony McGrew; David Goldblatt & Jonathan Perraton (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge.
- Hein, Wolfgang (1995): „Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 59/60, S. 45-78.
- Hein, Wolfgang (1998): *Unterentwicklung. Krise der Peripherie*. Opladen.
- Hein, Wolfgang (1999): „Versunkenes Land? Globalisierung, Archipelisierung und die Perspektiven marginalisierter Räume“. In: *Nord-Süd aktuell*, Bd. 13, Nr. 3, S. 403-417.
- Hein, Wolfgang (2004): „Auf dem Wege zur globalen Politik: WTO, GATS und nachhaltige Entwicklung“. In: ders. & Wolfgang Voegeli (Hg.): *GATS und globale Politik*. Hamburg, S. 13-76.
- Hein, Wolfgang (2007): „PERIPHERIE-Stichwort: Armut“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 107, S. 280-282.
- IMF – International Monetary Fund, & World Bank (2002): *Review of the PRSP Experience*, 7. Januar, Washington, DC.
- Japp, Klaus P. (2003): „Zur Soziologie des fundamentalistischen Terrorismus“. In: *Soziale Systeme*, Bd. 9, Nr. 1, S. 54-87.
- Kivimäki, Timo (2004) (Hg.): *Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism*. Research Report, Ministry of Foreign Affairs; Nordic Institute of Asian Studies, Kopenhagen.

- Kohlmorgen, Lars (2004): „Globalisierung, *Global Governance* und globale Sozialpolitik“. In: Betz, Joachim, & Wolfgang Hein (Hg.): *Neues Jahrbuch Dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern*. Opladen, S. 59-79.
- Kößler, Reinhart (1994): *Postkoloniale Staaten. Elemente eines Bezugsrahmens*. Hamburg.
- Lyman, Princeton N., & J. Stephen Morrison (2004): „The Terrorist Threat in Africa“. In: *Foreign Affairs*, Bd. 83, Nr. 1, S. 75-86.
- O'Brien, Robert; Anne Marie Goetz; Jan Aart Scholte & Marc Williams (2000): *Contesting Global Governance*. Cambridge.
- OECD-DAC – Development Assistance Committee (2001): *Helping Prevent Violent Conflicts* (DAC Guidelines). Paris.
- OECD-DAC – Development Assistance Committee (2003): *Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action* (DAC Guidelines and Reference Series). Paris.
- OECD-DAC – Development Assistance Committee (2005): *Security System Reform and Governance* (DAC Guidelines and Reference Series). Paris.
- Otieno, Jeff (2010): „KRA losing over \$ 3m every Year via Informal Sector“. In: *The East African*. Nairobi, Dezember, <http://in2eastafrika.net/kra-losing-over-3m-every-year-via-informal-sector/>, letzter Aufruf: 27. 6. 2011.
- Ougaard, Morten, & Richard Higgott (2002) (Hg.): *Towards a Global Polity*. London.
- Prins, Gwyn (2004): „AIDS and Global Security“. In: *International Affairs*, Bd. 80, Nr. 5, S. 931-952.
- Ruggie, John Gerard (1982): „International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order“. In: *International Organization*, Bd. 36, Nr. 2, S. 379-415.
- Sachs, Jeffrey (2001) (Koord.): *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Report of the Commission on Macroeconomics and Health. Genf.
- Schneckener, Ulrich (2004): „Fragile Staaten als Problem der internationalen Politik“. In: *Nord-Süd aktuell*, Bd. 18, Nr. 3, S. 510-524.
- UN-OCHA – UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, & IASC – Inter-Agency Standing Committee (2008): *Civil-Military, Guidelines & References for Complex Emergencies*. New York, NY.
- Veltz, Pierre (1996): *Mondialisation, Villes et Territoires. L'Économie de L'Archipel*. Paris.
- Waldmann, Peter (2003): *Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis*. München.
- Wichterich (2007): „PERIPHERIE-Stichwort Millenniums-Entwicklungsziele-MDGs“. In: *PERIPHERIE*, Nr. 107, S. 283-285.
- Wöhlcke, Manfred (1991): *Risiken aus dem „Süden“*. *Neue Themen in den Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. Ebenhausen.
- Wöhlcke, Manfred (1994): „Der Aufwuchs globaler Gefährdungen in der 'Dritten Welt'“. In: Hein, Wolfgang (Hg.) (1994): *Umbruch in der Weltgesellschaft. Auf dem Wege zu einer „Neuen Weltordnung“?* Hamburg, S. 125-148.

Anschrift der Autoren

Wolfgang Hein

hein@giga-hamburg.de

Theo Mutter

t.mutter@ageg.de