

Internationale Solidarität

Hauke Brunkhorst

Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft

Steffen Mau

Europäische Solidaritäten

Siegfried Schieder · Rachel Folz · Simon Musekamp

Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung

Lutz Leisering

Die Entstehung globaler Sozialpolitik

Katrin Radtke

Die Entgrenzung der Solidarität

Klaus Schlichte

Moral in der französischen Afrikapolitik

Editorial

„Internationale Solidarität“ wird immer wieder in Festtagsreden beschworen, gleichwohl hat der Begriff an Strahlkraft und Wirkmächtigkeit verloren. Gemeinhin bezeichnet Solidarität ein Zusammengehörigkeitsgefühl von Individuen und Gruppen. Das Konzept der Solidarität erlebte eine Blütezeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, sowohl innergesellschaftlich als auch auf internationaler Ebene. In der Arbeiterbewegung steht es für den Zusammenhalt der Arbeiter untereinander und gegenüber den Unternehmern. Internationale Solidarität ist damit eng verbunden. Sie kommt insbesondere in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zum Tragen.

Die zunehmend deutlicher zutage tretenden Schattenseiten der Globalisierung verleihen der Frage nach internationaler Solidarität eine neue Virulenz. Durch die Etablierung weltstaatlicher Strukturen schwindet die Fähigkeit der Nationalstaaten, Ungleichheiten auszuschließen, zu bekämpfen oder gar zu verhindern. Hinzu kommt, dass es in einer Anzahl von Ländern überhaupt keine organisierte Staatlichkeit mehr gibt. In diesen Fällen ist zunehmend die Solidarität der internationalen Staatengemeinschaft gefragt.

Supranationale Solidarität fällt nicht vom Himmel. Aus welchen Quellen könnte sich ein solches Solidaritätsgefühl speisen? Selbst in der Europäischen Union kann man nur punktuell von europäischer Solidarität sprechen, weil der Union die nationalstaatlichen, umfassenden Binnenstrukturen hinsichtlich der Gemeinsamkeit und einer normativ-politischen Verfassung fehlen. Vielleicht ist die Verabschiedung des „Vertrages von Lissabon“ ein erster Schritt zu einer europäischen Solidarität, die auch auf die globale Ebene ausstrahlen könnte.

Ludwig Watzal

Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft

Klassiker der Soziologie wie Emile Durkheim oder Talcott Parsons haben Solidarität als „Maß“ für die „noch zusammenhaltbare Verschiedenheit“ der Gesellschaft verstanden.¹ Moderne Gesellschaften sind hoch differenziert, in hoch spezialisierte Funktionsbereiche, Wertsphären und Kulturen zerfallen, die einander fremd und unverständlich bleiben. Die moderne Gesellschaft könnte als

Hauke Brunkhorst

Dr. phil., geb. 1945; seit 1997
Professor für Soziologie an der
Universität Flensburg,
Auf dem Campus 1,
24943 Flensburg.
brunk@uni-flensburg.de

das definiert werden, was sie nach Auffassung der politischen Mehrheit des Bundestags nicht sein soll, aber doch unverrückbar ist: eine riesige Ansammlung von Parallelgesellschaften.

Kaum war der Begriff in den Abendnachrichten des Fernsehens, konnte es jeder sofort sehen: Nicht nur die Türken, auch Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble und die politische Klasse, die sich bei jedem Fernsehinterview selbst drinnen in der Stadt lokalisiert, um zu den Menschen draußen im Lande zu reden, ist Angehöriger einer Parallelgesellschaft; die Menschen bilden ganz offensichtlich eine andere, und der Vorstandschef der Deutschen Bank, Josef Ackermann, und die Gesellschaft des internationalen Finanzkapital eine weitere Parallelgesellschaft.

Das Erstaunliche an der modernen Gesellschaft ist aber nicht die Tatsache, dass sie in zahllose Parallelgesellschaften zerfällt, sondern dass sie dabei trotzdem zusammenhält und auch noch viel leistungsfähiger und funktionstüchtiger ist als alle früheren Gesellschaften zusammengenommen. Auch diese Gesellschaften kannten zwar schon lange Parallelgesellschaften (Adel und Volk, Bürger und Fremde, Stadt und Land), aber sie haben sich zumindest in einem übergreifenden Weltbild (Religion, Mythos) selbst als Einheit

dargestellt, und sie waren auch tatsächlich, vergleicht man sie mit der Gesellschaft des 20. Jahrhunderts, relativ homogen. Dafür waren sie aber nicht nur weit weniger leistungsfähig, auch ihr Zusammenhalt war trotz der größeren Homogenität der Gesellschaft nicht stärker, sondern schwächer. Schon Mitte des 19. Jahrhunderts hat einer der Gründungsväter der modernen Soziologie, Herbert Spencer, diese Beobachtung zu einem Gesetz generalisiert, das wahrscheinlich das einzige unangefochtene Naturgesetz ist, das die Soziologie in ihrer mehr als 150-jährigen Geschichte je entdeckt hat: Die funktionale Stabilität einer Gesellschaft steigt mit wachsender Heterogenität, und sie fällt mit wachsender Homogenität.² Je mehr Parallelgesellschaften sie hat, umso stabiler ist die Gesellschaft, und wer politische Programme entwickelt, um Parallelgesellschaften zu „integrieren“, wie der deutsche Innenminister, gefährdet, was er bewahren möchte: ihre Stabilität und Leistungsfähigkeit. In der Demokratie – und das ist ein wesentlicher Aspekt demokratischer Solidarität, die nicht nur dem Verfassungsfreund, sondern auch dem Verfassungsfeind gilt – darf er das natürlich, sollte es aber wissen.

Die Überlegungen Spencers und Durkheims, die Parsons und Luhmann weiterentwickelt haben, beruhen auf einer einfachen Analogie: Die Organe des menschlichen Körpers könnten verschiedener nicht sein, und doch halten sie den Körper zusammen: Tausende von Parallelorganen. Dasselbe gilt für die Organe der modernen Gesellschaft, ihre Funktionssysteme und Spezialeinrichtungen, und deshalb spricht Durkheim ganz unromantisch von *organischer Solidarität*.

Romantischer inspirierte Autoren wie Karl Marx oder Hannah Arendt hingegen sind, obwohl beide von der Richtigkeit des Spencer-Durkheimschen Gesetzes vollkommen überzeugt sind, an einem ganz andern Begriff *praktischer Solidarität* interessiert, die beide gerne am Beispiel *revolutionärer* Solidarität erläutern. Diese Form der Solidarität entsteht

¹ Niklas Luhmann, Arbeitsteilung und Moral. Durkheims Theorie, in: Emile Durkheim, Soziale Arbeitsteilung, Frankfurt 1988, S. 25.

² Vgl. Herbert Spencer, First Principles, § 154; s. a. Principles V (Political Institutions), § 454, London 1882.

überhaupt erst in Reaktion auf Zustände empörenden Unrechts. Aber auch in diesem Fall sind nicht Einheit und Perfektion die Quellen der Solidarität, sondern politischer Widerspruch und sozialer Konflikt.

Demokratische Solidarität kann nun als komplexe Verbindung der organischen mit der praktischen Solidarität verstanden werden. Sie bemisst sich an der Fähigkeit einer Rechtsgenossenschaft, die revolutionäre Solidarität der *pouvoir constituant*, der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes durch eine institutionelle Differenzierung des Rechtserzeugungs- und Umsetzungsprozesses (Organisationsverfassung, Gewaltenteilung) zu erhalten und zu erneuern.¹³ Während die *organische Solidarität* also ihr Maß an noch zusammenhaltbarer Verschiedenheit hat, ist das Maß *praktisch-revolutionärer Solidarität* die Aufhebung unerträglicher und unzumutbarer Unterschiede und Ungleichbehandlungen, und *demokratische Solidarität* verbindet durch ein „Recht, das demokratische Politik ermöglicht“, ¹⁴ das eine mit dem anderen, die Gleichheit mit der Verschiedenheit, oder anders formuliert: den Kampf gegen die Ungleichheit mit der Anerkennung der Verschiedenheit.

Überall, wo der konstitutionelle Zusammenhang zwischen praktischer und organischer Solidarität, zwischen Gleichheit und Verschiedenheit zerreißt, kommt es zu *Legitimationkrisen*. Sie entstehen immer dann, wenn die funktionsnotwendige Solidarität im Zusammenhalt der Spezialeinrichtungen die Entstehung normativ unerträglicher Unterschiede in der sozialen Lebenswelt nicht verhindern kann oder gar zur Folge hat. Die Geschichte der modernen Gesellschaft Europas hat schon viele Legitimationskrisen erlebt. Sie haben viel mit dem zu tun, was Marx die Entfesselung aller Produktivkräfte durch die bürgerliche Gesellschaft genannt hat. Seit dem 16. Jahrhundert sind aber nicht nur die materiellen Produktivkräfte explodiert, sondern auch alle kommunikativen Energien *fundamentalistischer Religionen* (Protestantismus), *öffentlichen Administrativmacht* (Staatsräson) und der *freien Arbeits-, Geld und Immobilienmärkte* (moderner Kapitalismus) entbunden worden. Das hat regelmäßig zu nicht mehr kontrollierbaren Ausbrüchen von Gewalt und Unterdrückung geführt und eine Serie blutiger Revolutionen und Aufstände zur Folge gehabt. Es bedurfte der historisch einzigartigen Machtkonzentration des republikanischen Nationalstaats, der in den Stürmen dieser Revolutionen entstanden ist, um die Explosion der Ener-

gien funktionaler Differenzierung in kontrollierte Kettenreaktionen (und damit unkalkulierbare Krisen in kalkulierbare Risiken) zu überführen.

Dem Nationalstaat ist es erst im Zuge seiner demokratischen Konstitutionalisierung gelungen,

1. die Freiheit *der* Religion zusammen mit der Freiheit *von* der Religion zu institutionalisieren und damit Aufklärung *und* Religion gleichermaßen als *Solidaritätsquellen* zu erschließen;
2. die Freiheit *von* der öffentlichen Gewalt mit der Freiheit *des* öffentlichen Lebens ins Gleichgewicht zu bringen und den Staatsapparat der *demokratischen Solidarität* der Bürgergesellschaft zu unterwerfen, und schließlich
3. die Freiheit *der* Märkte zusammen mit der Freiheit *von* den negativen Externalitäten des Kapitalismus zu gewährleisten.

Die Leistung demokratischer Solidarität bestand in der *Exklusion von Ungleichheit* (Rudolf Stichweh). Vom frühen 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts war der moderne Staat jedoch auf die Regionalgesellschaften Europas, Amerikas und Japans beschränkt, und der Imperialismus war dem souveränen Nationalstaat keineswegs fremd, gehörte vielmehr zu dessen innerstem Wesen. Das hat sich freilich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs grundlegend geändert. Seit 1945 haben sich die Gewichte in einem breiter werdenden Segment der Staatenwelt immer weiter zugunsten der Demokratie verschoben, um deren Existenz schließlich zwei Weltkriege geführt wurden, und fast überall haben sich die *Normtexte* von Verfassungen durchgesetzt, die zumindest auf dem Papier gebieten, bestehende Herrschaft nicht mehr nur zu begrenzen, sondern als Herrschaft Beherrscher demokratisch neu zu begründen. Demokratische Solidarität ist, so scheint es, *on the road* zu einem universellen Völkerrechtsprinzip.

Normativ integrierte Weltgesellschaft

Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts bestand die dunkle Kehrseite der regional und auf die rechtliche Gleichheit der eigenen Staatsangehörigen beschränkten, nationalstaatlichen Exklusion von Ungleichheit in der auch rechtlich zementierten Ungleichheit für diejenigen Individuen, Organisationen und politischen Regimes, die nicht der nordwestlich zentrierten Staatenwelt angehörten. Einen juristisch zwingenden Anspruch auf den globalen Ausschluss von Ungleichheiten gab es nicht.

¹³ Vgl. Hauke Brunkhorst, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Frankfurt/M. 2002.

¹⁴ Christoph Möllers, *Verfassung – Verfassungsgebung – Konstitutionalisierung*, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg 2003, S. 3 ff.

Das hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg dramatisch geändert. Zwar sind massive Menschenrechtsverletzungen, sind die soziale Exklusion ganzer Weltregionen und empörende Ungleichbehandlungen nicht verschwunden. Aber jetzt erst werden Menschenrechtsverletzungen, Rechtlosigkeit und politische und soziale Ungleichheit als unser eigenes Problem verstanden, das *jeden* Akteur der Weltgesellschaft betrifft, und erst jetzt gibt es ernsthafte und rechtlich bindende Ansprüche auf die globale Exklusion von Ungleichheit.¹⁵ Jetzt erst kann die durch wachsende Verschiedenheit erzeugte Ungleichheit als rechtlich unzumutbar bezeichnet und als Rechtsverletzung, die „überall gespürt wird“ (Kant), erfahren werden. Insofern kann man mit Jürgen Habermas und Stichweh heute von einer *normativ integrierten Weltgesellschaft* sprechen.

Die ursprünglich nur für den westlichen Nationalstaat konstitutive Exklusion von Ungleichheit ist heute zur gemeinsamen öffentlichen Angelegenheit aller Völkerrechtssubjekte, der Staaten, der internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, der Völker und individuellen Weltbürger geworden. Diese werden damit zu einem globalen politischen Publikum, zu einer Weltöffentlichkeit, zu einer *Weltrepublik ohne Weltstaat*. Die alten Völkerrechtsordnungen des Augsburger Religionsfriedens, der *Pax Westfalia* und des Wiener Kongresses, die im staatswillenspositivistisch gesonnenen 19. und frühen 20. Jahrhundert ihr staatsrechtliches Credo noch im „logischen Imperialismus“ (Hans Kelsen) souveräner Einzelstaaten hatten und deshalb wechselseitig den egozentrischen Anspruch erheben konnten, jeweils Herren allen Rechts zu sein, ist der *civitas maxima* einer Weltrechtsgemeinschaft gewichen, die normativ über den heute nicht einmal mehr verfassungsautonomen Staaten steht. Es gibt heute ein hoch differenziertes globales System der Gewaltengliederung, in dem die Staaten und ihre transnational stärker oder schwächer vernetzten Organe ihren Part neben und unter den übrigen Organen der Fortbildung, Anwendung und Durchsetzung des Völkerrechts übernommen haben. Mit dieser Entwicklung reagiert die internationale Gemeinschaft bereits auf den wachsenden, strukturellen Solidaritätsbedarf der funktional differenzierten und normativ integrierten Weltgesellschaft.

Annahme einer konstitutiven Weltkultur

Die Weltgesellschaft ist nicht nur ein Produkt des europäisch-nordwestlichen Imperialismus, sondern verdankt sich ebenso autochthonen zivilisatorischen Pa-

rallelentwicklungen anderer Weltregionen. Die regionalen Gesellschaften sind heute alle gleich weit von allen vormodernen Gesellschaften entfernt und alle gleichermaßen modern. Damit bricht die ideologisch immer geläufige Identifikation von *Verwestlichung* und *Modernisierung* wissenschaftlich in sich zusammen.

Heute sind ausnahmslos alle menschlichen Individuen von Schul- und Markterfolg abhängig. Alle sozialen, kulturellen, politischen und regionalen Unterschiede, die unsere Lebenschancen sehr ungleich verteilen, ändern nichts daran, dass das Lebensschicksal einer und eines jeden, spätestens seit Vernichtung der letzten Hauswirtschaften, überall der hohen Selektivität dieser beiden Systeme unterworfen ist. Die Basis, die Gesellschaftsstruktur funktionaler Differenzierung ist überall dieselbe, und die Zwangsmitgliedschaft in Schulen und Unternehmen erzeugt zusammen mit den anderen Diskurmächten der modernen Gesellschaft und ihres Staats, der Polizei, den Kliniken, dem Militär, dem Gefängnis usw. das moderne Disziplinarindividuum (Foucault).

Zusammen mit dem materiellen Sein ändert sich auch das kollektive Bewusstsein und Wissen der Weltgesellschaft, „wälzt sich der ganze, ungeheure Überbau langsamer oder rascher um“ (Marx). Die einzelnen menschlichen Individuen sind nicht nur der äußeren *Zwangsindividualisierung* durch die überall gleiche Sozialstruktur ausgesetzt, sondern eine durch und durch säkulare Weltkultur formt die säkularen ebenso wie die (überwiegend) nichtsäkularen Lebenswelten, die *intrinsischen Motive* und die *habits of the heart* im Sinne eines modernen – sei es kommunitaristischen („asiatische Werte“), sei es liberalen („westliche Werte“) – Individualismus und Rationalismus. Dadurch aber geraten die vielen verschiedenen und besonderen, regional und lokal geprägten, religiös bestimmten oder atheistischen, liberalen oder paternalistischen Herkunftskulturen in Abhängigkeit von global abrufbarem kulturellem Wissen und säkularen Wertorientierungen.

Binnen kürzester Zeit haben sich individualistische und konsumistische Lebensstile ubiquitär verbreitet, in fundamentalistischen Armuts- ebenso wie in liberalen Reichtumsregionen. Gut beobachtbar ist die globale Kulturrevolution gerade am religiösen Fundamentalismus. Statt sie zu bewahren und zu erneuern, vernichtet und dekontextualisiert er die religiösen Traditionen, instrumentalisiert er sie politisch, individualisiert und atomisiert er sie bis zur Perversion des (hoch individualistischen) Selbstmordattentats.

Der Überbau formt auch die Basis. Nur durch die Annahme einer konstitutiven Weltkultur lässt sich

¹⁵ Vgl. Regina Kreide, Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines politischen Instruments, Frankfurt/M. 2008.

nämlich, wie John W. Meyer und die empirischen Untersuchungen der Stanford School gezeigt haben, die überraschend hohe Einheitlichkeit der weltgesellschaftlichen Akteure (Individuen, Staaten, Organisationen) überhaupt verstehen. Man muss sich nur einmal nicht fragen, warum alles so verschieden, sondern, warum es so gleich ist, und dann sieht man sofort eine sehr weit gehende, erst wenige Jahrzehnte alte Übereinstimmung der Wertorientierungen und der Sozial- und Sozialisationstechniken. So kommt bei der Reform staatlicher Bildungseinrichtungen fast überall das 6-3-3-Schema der Schulstufen zur Anwendung, wird fast überall zur selben Zeit der schülerzentrierte Unterricht eingeführt. Das Recht nahezu aller Staaten ist weitgehend positiviert und akademisch professionalisiert. Verfassungs- und einfaches Recht sind getrennt. In kürzester Zeit ist fast überall eine ausgedehnte und einflussreiche Verfassungsrechtssprechung entstanden. Die Regierungen gleichen sich in ihren basalen Institutionen fast wie ein Ei dem andern, überall Minister und Staatssekretäre, überall Bildungs- und Umweltministerien, auch wo das reine Geldverschwendung ist. Fast überall haben wir Antidiskriminierungsquoten, Frauenrechte, und die politischen Führer aller Länder, egal ob sie Kommunisten oder Kapitalisten, religiöse Fundamentalisten oder laizistische Atheisten sind, versprechen überall Fortschritt, Wachstum, Frieden, Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit. Die Programme sind fast austauschbar, und überall besteht dieselbe Kluft zwischen progressivistischer Rhetorik und hinterher hinkender Realisierung. Das eine mal ist sie Ansporn zu weiterer Anstrengung (USA), das andere mal Grund zur Resignation (Brasilien). Die regionalen Besonderheiten sind Differenzierungen der einen Weltkultur.

Civitas Maxima – Verfassung der Weltgesellschaft

Wenn auch die am Beginn der globalen Rechtsrevolution nach dem Ersten Weltkrieg angefeindeten, verspotteten und verhöhnten Protagonisten der *civitas maxima*, des Völkerbunds, des Völkerrechts und der Demokratie wie Hans Kelsen oder Georges Scelle am Ende gegen Carl Schmitt und Hans Morgenthau Recht behalten haben, so ist die *civitas maxima*, in und mit der wir heute leben müssen, doch weit davon entfernt, in guter Verfassung zu sein. Die Verfassung der Weltgesellschaft ist vielmehr ein Netzwerk aus Rechten und Organisationsnormen, die den Widerspruch von demokratischer Solidarität und hegemonialer Weltstaatlichkeit, der die heutige Welt durchzieht, in sich abbilden. Die Macht der konstitutionell zumindest halbwegs gebändigten Hegemonialmächte wächst überall auf Kosten der demokratischen Solidaritäten. Die durch Konstitutionalisierung steigende Fähigkeit der multikulturellen, hoch

individualisierten und immer weiter spezialisierten Gesellschaft, wachsende Verschiedenheit noch zusammenzuhalten, wird von immer unerträglicher werdenden Unterschieden des Kapitals und der Arbeit, der Eingeschlossenen und der Ausgeschlossenen, der Macht, des Glaubens, des Wissens, der Rechte usw. begleitet.

Die strukturelle Kopplung von Politik, Recht und Wirtschaft im Weltverfassungsgesetz hat zwar dazu geführt, dass zumindest das Annexionsverbot in fast allen Krisen und kriegesischen Konflikten effektiv durchgesetzt und Angriffskriege, wenn nicht vermieden, so doch erfolgreich illegalisiert und entsprechend sanktioniert werden konnten. Auch Kelsens Hoffnung auf einen Weltstaat hat sich in der schwächeren Form einer dezentrierten Weltstaatlichkeit verwirklicht, die Staatsfunktionen schon lange nicht mehr nur intergouvernemental ergänzt, sondern vielfach durch Leistungen der internationalen Gemeinschaft substituiert.¹⁶

Die Konstitutionalisierung des Völkerrechts ist weit von einer Realisierung ihres eigenen, normativen Anspruchs auf globale Exklusion von Ungleichheit entfernt. Die Unerträglichkeit dieser Ungleichheiten ist es, für deren Kompensation das vorhandene Potential organischer Solidarität nicht ausreicht und die in dem Maße die rächenden Gewalten revolutionärer Solidarität ebenso herausfordert, in dem sie die versöhnende Kraft nationalstaatlich gebundener, demokratisierter Solidarität überfordert.

Mit der Etablierung weltstaatlicher Strukturen schwindet die Fähigkeit des Nationalstaats, Ungleichheit wirksam auszuschließen. Das hat vor allem drei Ursachen, die ineinander greifen, sich wechselseitig verstärken und die vorhandenen Solidaritäten überfordern:

1. Die Globalisierung der Geld-, Arbeits- und Immobilienmärkte hat die *state embedded markets* des nationalen Spätkapitalismus in die *market embedded states* des globalen Turbokapitalismus verwandelt, und der auf diese Weise dekonstitutionalisierte Kapitalismus stürzt den demokratischen Sozialstaat des Westens, noch während er gerade über den diktatorischen des Ostens heiter triumphiert, in eine tiefe Krise.¹⁷ Die Freiheit der Märkte entfesselt sich erneut – fast wie es bei Marx im Buche steht – auf Kosten der Freiheit von ihren negativen Externalitäten.

¹⁶ Vgl. Matthias Albert/Rudolf Stichweh (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Wiesbaden 2007.

¹⁷ Vgl. Wolfgang Streek, *Sectoral Specialization: Politics and the Nation State in a Global Economy*, paper presented on the 37th World Congress of the International Institute of Sociology, Stockholm 2005.

2. Was dem Kapitalismus recht ist, ist der Religion billig. Die fundamentalistischen Sekten und Netzwerkreligionen und die katholische Kirche, die seit fast tausend Jahren mit weltstaatsartigen Organisationsformen experimentiert haben, sind die großen Globalisierungsgewinner, die protestantischen Staatskirchen ihre Verlierer. Die zweite große Transformation hat die *state embedded religions* des souveränen Nationalstaats in die *religion embedded states* eines weltstaatlichen Systems verwandelt, dessen staatliche und überstaatliche Organgewalten auch zusammen nicht ausreichen, um die Weltreligionen produktiv zu institutionalisieren. Die anarchische Freiheit der so dekonstitutionalisierten Religionen entwickelt sich seitdem auf Kosten der Freiheit von der Religion.

3. Nicht nur Kapitalismus und Religion, auch die öffentlichen Exekutivgewalten haben sich inter-, trans- und supranational vernetzt, aus ihren verfassungs- und staatsorganisationsrechtlichen Verankerungen losgerissen und dekonstitutionalisiert. Die dritte große Transformation verwandelt die *state embedded public powers* in *power embedded states*.¹⁸ Seit geraumer Zeit wirken z.B. die im Sicherheitsrat vereinigten Exekutivgewalten unmittelbar auf das Leben der einzelnen Bürgerinnen und Bürger ein. So sanktioniert der UN-Sicherheitsrat – in diktatorischer Einheit von legislativer, judikativer und exekutiver Gewalt – seit Beginn der 1990er Jahre Einzelpersonen, Unternehmen und private Vereinigungen bis hin zum *listing of terror suspects* einschließlich Hausarrest und *freezing* ihrer Konten – ohne dass es dagegen bislang auch nur im Nachhinein ausreichende, *legal remedies* gäbe. Das ist ein gutes Beispiel der Substitution von Staatsfunktionen durch internationale Organisationen und ein weiteres Beispiel unerträglicher Ungleichbehandlung: Wachstum der Freiheit der öffentlichen Gewalt auf Kosten der Freiheit von der öffentlichen Gewalt.

Die Rekonstitutionalisierung von Kapitalismus, Religion und öffentlicher Gewalt kann der Nationalstaat aus eigener Kraft nicht mehr leisten. Auch die hoch spezialisierten und eng an die Funktionssysteme gebundenen, globalen Verfassungsregimes sind dazu bislang nicht imstande. Aber neue Regionalregimes vom Typus der Europäischen Union könnten zum Retter der überall bedrohten demokratischen Solidaritäten werden. Sie bündeln wie Staaten Funktionen und konstituieren – anders als die Weltgemeinschaften – territorial begrenzte, eigene Bürgerschaften.¹⁹ Sie könnten deshalb

die nötige Macht erzeugen und demokratisch legitimieren, die für das *re-embedding* von Kapitalismus, Religion und öffentlicher Gewalt erforderlich ist. Eine Entwicklung, die in diese Richtung geht, zeichnet sich jedoch bislang noch nicht ab, und das nicht nur wegen des verlorenen Verfassungsreferendums, dessen Vertrag, nachdem er an den Bürgern gescheitert ist, nun ohne sie und ohne das Wort Verfassung verabschiedet wird.¹⁰ In diesem technokratischen Verfahren des *bypassing public opinion* spiegelt sich eine Strukturschwäche des inter-, trans- und supranationalen Rechts, die ich abschließend noch kurz beleuchten möchte.

Direktorale Richtlinienkompetenz in der Weltgesellschaft

Die vereinigten Exekutivgewalten könnten zwar jenseits des Nationalstaats die Macht erzeugen, die nötig wäre, um die Freiheit der Märkte, der Religionen und der öffentlichen Gewalten zu rekonstitutionalisieren und das Versprechen der globalen Rechtsrevolution einzulösen, Ungleichheit überall, wo Menschen leben, auszuschließen. Aber ihnen fehlt dazu das Interesse. Ihr demokratisch legitimes Interesse an Machtsteigerung führt die vereinigten Exekutivgewalten nämlich mit den andern *global players*, *frequent travellers* und *professionals*, mit Unternehmensvorständen, mächtigen Nichtregierungsorganisationen, Medien-*tycoons* und Fernsehstars zu einer neuen transnationalen Klasse mit eigenen, demokratisch nicht mehr legitimen Interessen, eigenem Habitus und symbolischem Kapital zusammen. Der aktive cosmopolitanism of the few trennt sich vom passiven cosmopolitanism of the many.¹¹

Diese Transformation eines demokratisch legitimen in ein nicht mehr demokratisch kontrolliertes Handeln wird durch die im Vergleich zum demokratischen Rechtsstaat großen Lücken und die hohe Elastizität internationalen, auch des europäischen Rechts, möglich. Sie begünstigt die Substitution zwingenden Rechts durch informelle Herrschaft. Die legale degeneriert zur konkreten Rechtsordnung (Carl Schmitt). So treffen sich die Chefs der großen Zentralbanken regelmäßig hinter verschlossenen Türen in den Räumen einer Baseler Privatbank und legen durch rein informelles, aber hoch wirksames *soft law* die Richtlinien der globalen Finanz- und Geldpolitik fest. Von den Streitereien auf den G8- und Euro-Gipfeln berichten die Nachrichtensender, nicht aber darüber, dass die mächtigsten

¹⁸ Nicht zuletzt deshalb bedarf es umso dringlicher einer vollständigen Verfassung der globalen Rechtsgenossenschaft.

¹⁹ Vgl. Christoph Schönberger, *Föderale Angehörigkeit*, Habilitationsschrift, Freiburg 2005.

¹⁰ Vgl. Gertrude Lübke-Wolf, Die Internationalisierung der Politik und der Machtverlust der Parlamente, in: Hauke Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, Sonderheft der Sozialen Welt 2008.

¹¹ Vgl. Craig Calhoun, *The Class Consciousness of Frequent Travelers*, in: *The South Atlantic Quarterly*, (2002) 4, S. 869–897.

Staatschefs sich in den meisten Punkten ihrer immer länger werdenden Agenden einig sind und längst so etwas wie eine direktoriale Richtlinienkompetenz in der Weltgesellschaft ausüben. Die Proteste, die regelmäßig jene Gipfeltreffen begleiten, sind vielleicht ohnmächtig und oft schlecht begründet, aber sie machen das Legitimationsproblem der Weltgesellschaft für alle sichtbar. Was sie erkennen lassen, ist der Riss in der demokratischen Legitimationskette (Wolfgang Böckenförde), den der Zaun symbolisiert, der die eingeschlossene Exekutivgewalt von der ausgeschlossenen Bürgermacht trennt. Mehr noch als ein demokratisches, klafft ein institutionelles Defizit zwischen denen draußen und denen drinnen. Kein Gesetzgeber hat den lose assoziierten Vereinigungen und Gipfeltreffen der Exekutiven, *frequent travellers* und *global players* Kompetenzen zugeschrieben. Kein Verwaltungsgericht ist für ihre vollkommen freie Assoziation zuständig. Wo als Ergebnis der Beratungen keine gesetzliche Norm, sondern nur ein Protokoll verfasst wird, kommt kein Kläger, kommt kein Richter, und die Allzuständigkeit des Parlaments verstummt.

Nehmen wir ein harmloses Beispiel aus dem Hochschulalltag. MA, BA, Akkreditierungskommissionen, Evaluierungen, ECTS-Punkte, Vernichtung akademischer Arbeitszeit für Verwaltungstätigkeiten, für die Professoren, Assistenten usw. nicht qualifiziert sind, geschweige denn bezahlt würden, Hochschulräte, in denen die landesüblichen Unternehmer mit Sitz und Stimme vertreten sind, kurz: der *Bologna-Prozess*. In dieser oberitalienischen Stadt haben sich Minister und Staatssekretäre, Experten Europas aus EU und Anrainern und ein *private-public*-Partner als Vertreter der Bürgergesellschaft, die Gesandtschaft des Bertelsmannkonzerns, eines schönen Tages ohne Organkompetenz, spontan, informell und völlig legal getroffen, über die Reform der europäischen Universität geplaudert, diskutiert, gearbeitet und der Öffentlichkeit auf der anschließenden Pressekonferenz ein Ergebnisprotokoll präsentiert: ein Protokoll ohne Rechtsverbindlichkeit, keinen völkerrechtlich bindenden Vertrag, der vor seiner Umsetzung noch der parlamentarischen Ratifizierung bedurft hätte, kein europäisches Gesetz, keine Richtlinie, keine Entscheidung, keine Verordnung, noch nicht einmal eine unverbindliche Empfehlung oder Stellungnahme gemäß Art. 249 EGV, sondern eine kollektive Meinungsäußerung, bestenfalls institutionell ortloses *soft law*. Aber das hat es in sich. Es entfaltet legislative Wirkung, weil es keine formelle Rechtskraft hat. Es wird in ganz Europa, EU plus Anrainernstaaten klag- und diskussionslos umgesetzt und führt in kürzester Zeit zur vollständigen Umwälzung des europäischen Universitätssystems. Da sag noch mal einer, die Politik sei nicht handlungsfähig. Während die Wissenschaftler, die zwar mittlerweile jedes

korporative Selbstbewusstsein verloren haben, aber immer noch zu zahlreicher Individualkritik motiviert sind, sich in den Feuilletons den Mund fusselig reden, vollzieht die hoch bewegliche zweite Gewalt das *bypassing* der öffentlichen Meinung.

Wie macht die politische Klasse das? Mit einer simplen Herrschaftstechnik, die in der EU gang und gäbe ist: Die Minister kommen nach Hause, berichten vom Protokoll und erklären, wegen Brüssel müsse das ganze eins zu eins umgesetzt werden. Und es wird umgesetzt. Das zur nachgeordneten Behörde degradierte Parlament kann nichts machen und fügt sich „feig, kleinlaut, muthlos“ (Marx) zur fälligen Abstimmung, 93,99 Prozent Ja-Stimmen, ein Volkskammerbeschluss. Der Minister ist es nicht gewesen, Brüssel ist's gewesen und nimmt alle Schuld auf sich: das christliche Europa. Nur die Kommissare der Brüsseler Behörde wundern sich am Ende über Legitimationseinbußen und beschimpfen nach dem verlorenen Verfassungsreferendum das Volk. Wo doch alles so schön geklappt hatte, und eines vor allem: Die vereinigten Exekutiven Europas und ihr Bürgervertreter Bertelsmann haben ihre transnationale Klassenmacht wieder einmal ein kräftiges Stück weit vergrößert, ihren Handlungsspielraum jenseits der Gesetzesbindung erweitert, ungeahnte Kompetenzen dazu gewonnen, ihre vielerlei Chancen in der Politik und im Leben verbessert. Einen technisch perfekter funktionierenden *Sachzwang* hätte Helmut Schelsky nicht erfinden können.

Die ursprüngliche Akkumulation informeller Macht, die sich heute an der Arbeit des Europäischen Rats ebenso gut beobachten lässt wie am Beispiel des Baseler Bankenausschusses oder der G8-Gipfel usw., ermöglicht der transnationalen Klasse das geräuschlose *bypassing* aller organisationsrechtlich prozeduralisierten Legitimationsmechanismen. Informelle Beschlüsse ohne bindenden Charakter wirken wie das altrömische republikanische *senatus consultum*: ein Ratschlag ohne formelle Gesetzeskraft, dem sich trotzdem niemand entziehen kann. Im Vorspann zur Vorlage der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung für ein neues Hochschulgesetz, Abschnitt A, Absatz 2 ließt sich das dann parlamentarisch unwidersprochen so: „Der Bolognaprozess mit seinen 45 Mitgliedstaaten setzt Standards, die auf der Ebene des jeweiligen Landes umgesetzt werden *müssen*.“

In dieser Situation ist jeder Schritt zur Formalisierung informeller Macht ein Gewinn für die Demokratie, denn nur „zwingendes Recht befreit von informeller Herrschaft.“ (Christoph Möllers) Es stärkt den *cosmopolitanism of the many*. Er schwächt den *cosmopolitanism of the few*.

Europäische Solidaritäten

Solidarität bezeichnet einen Zusammenhang zwischen Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen, der sich durch eine besondere Form von Verbundenheit und wechselseitiger Verpflichtung auszeichnet.¹ Er steht für spezifische Formen sozialer Kooperation, die auf Bindungen innerhalb eines kollektiven Zusammenhangs und daraus hervorgehenden Gemeinwohldefinitionen zurückgehen.² Als wichtige Merkmale eines Solidaritätszusammenhangs gelten, dass gegen-

Steffen Mau

Ph. D., geb. 1968; Professor für politische Soziologie an der Universität Bremen und Dean der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) der Universität Bremen und der Jacobs University in Bremen.
smau@gsss.uni-bremen.de
<http://www.smau.gsss.uni-bremen.de/>

seitige Hilfe gegeben wird, dass es eine spezifische Legitimität der jeweiligen Gemeinschaft und ihrer spezifischen Ziele gibt und dass der Solidaritätszusammenhang nicht einfach objektiv gegeben, sondern von den solidarisch Verbundenen auch wahrgenommen und für bedeutsam gehalten wird.³ Solidarität wird in vielen Kontexten geübt, so in der Familie, in Freundeskreisen, sozialen Klassen oder auch dem Nationalstaat. Der Nationalstaat gilt gemeinhin als der Ort, in welchem sich besonders umfassende Solidaritätszusammenhänge entwickeln konnten, so beispielsweise durch wohlfahrtsstaatliche Umverteilungssysteme. In der Literatur ist deshalb von der „Nationalisierung der Solidaritätspraktiken“⁴ gesprochen worden.

In der Diskussion um die Perspektiven der Europäisierung ist häufig von der Notwendigkeit europäischer Solidarität die Rede. Politische und wirtschaftliche Integrationsbestrebungen, also Formen der „kalten Integration“, reichen in den Augen vieler Beobachter nicht aus, um der Europäischen Gemeinschaft Sinn und Legitimität zu verleihen. Wenn Zugehörigkeit, Kollektivität

und solidarische Verpflichtung nationalstaatlich organisiert sind, ist supranationale Solidarität aber keine Selbstverständlichkeit. So unterschiedliche Autoren wie Lepsius⁵, Offe⁶, Streeck⁷ und Münch⁸ bescheinigen Europa einen Mangel an Solidarität und empfehlen daher Zurückhaltung bei der Aneignung von weitergehenden Solidaritätspflichten jenseits des Nationalstaates. Da das europäische Gebilde nicht die gleichen Binnenstrukturen hinsichtlich Gemeinsamkeit und normativ-politischer Verfassung aufweist wie die Nationalstaaten, gilt es ihnen als unwahrscheinlich, dass sich die EU als Solidaritätszusammenhang etablieren kann.

Ich danke Sebastian Büttner und Monika Eigmüller für hilfreiche Kommentare.

¹ Für eine ausführliche Diskussion des Themas vgl. Steffen Mau, Europäische Solidarität. Erkundung eines schwierigen Geländes, in: Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch/Siegfried Schieder (Hrsg.), *Solidarität und Gemeinschaftsbildung in der internationalen Politik*. Beiträge zur Soziologie der internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2008 (i. E.).

² Vgl. Steffen Mau, *Solidarität und Gerechtigkeit*. Zur Erkundung eines Verhältnisses, in: Stefan Liebig/Holger Lengfeld (Hrsg.), *Interdisziplinäre Gerechtigkeitsforschung*. Zur Verknüpfung normativer und empirischer Perspektiven, Frankfurt/M.–New York 2002, S. 129–154.

³ Vgl. Kurt Bayertz, *Begriff und Problem der Solidarität*, in: ders. (Hrsg.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Frankfurt/M. 1998, S. 11–53.

⁴ Peter Wagner/Benedicte Zimmermann, *Nation: Die Konstitution einer politischen Ordnung als Verantwortungsgemeinschaft*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/M.–New York: 2003, S. 243–266.

⁵ Vgl. Rainer M. Lepsius, *Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung*, in: Christian Joerges/Yves Meny/Josef H. Weiler (Eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Florence 2000, S. 202–212.

⁶ Vgl. Claus Offe, *Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt/M. 1998, S. 98–136.

⁷ Vgl. Wolfgang Streeck, *Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“*, in: Karl Hinrichs/Herbert Kitschelt/Helmut Wiesensthal (Hrsg.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*, Frankfurt/M. 2000, S. 245–261.

⁸ Vgl. Richard Münch, *Offene Räume*. Soziale Integration diesseits und jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M. 2001.

Welche Solidarität?

Bevor man die Frage nach den Integrationsperspektiven im Lichte dieser skeptischen Sicht auf die europäischen Solidaritätsressourcen abschließend beantwortet, lohnt es sich, das Konzept der Solidarität weiter zu differenzieren und über die aufs Gemeinschaftliche reduzierte Fassung zu erweitern. Wir möchten daher verschiedene Solidaritätstypen unterscheiden, nämlich *Eigennutzsolidarität*, *Verbundenheitssolidarität*, *Bürgersolidarität*, *Bewegungssolidarität* und *Mitgefühlssolidarität*. In den folgenden Abschnitten werden diese unterschiedlichen Solidaritätstypen genauer beschrieben und es wird gefragt, inwiefern sich Solidarität des jeweiligen Typus auf der europäischen Ebene verorten lässt.

Eigennutzsolidarität

Der Begriff der Eigennutzsolidarität erscheint zunächst als ein Paradox, bricht er doch mit der zuvor angedeuteten Verbindung von Solidarität und Gemeinwohl. Ein Teil der Literatur zur sozialen Solidarität schlägt in der Tat vor, Solidarität als besondere Form sozialer Kooperation zu verstehen, die aus der Interdependenz von Interessen entsteht.¹⁹ Wenn rationale Akteure bestimmte soziale Güter produzieren wollen, dann müssen sie miteinander kooperieren. Gruppensolidarität entsteht, wenn diese Güter außerhalb des Kooperationsarrangements nicht verfügbar sind und wenn der Zugang zu ihnen effektiv kontrolliert werden kann. Je abhängiger die einzelnen Kooperationsteilnehmer von den Resultaten der Kooperation und je schwieriger es ist, die Ziele außerhalb der Gruppe zu erreichen, desto größer ist die Bereitschaft, eigene Ressourcen einzubringen und auch Umverteilungen zu tolerieren.

Übertragen auf die Europäische Union bedeutet dies, dass ein größerer Grad an Verflechtung und die Verdichtung von Austauschbeziehungen die Interdependenz von Interessen erhöht und damit auch Formen von eigeninteressierter Solidarität möglich machen. So kann die Interdependenz zwischen den wohlhabenden und den ärmeren Mitgliedsstaaten dergestalt sein, dass die rei-

cheren Teilnehmer befürchten müssen, dass die relative Armut anderer Mitglieder negative Externalitäten freisetzt, die auch sie betreffen. Wenn beispielsweise starke Wohlstandsgefälle Probleme für die wohlhabende Seite mit sich bringen, ist es im Sinne ‚eigennütziger Hilfe‘ durchaus rational, durch Transfers und Investitionen für Prosperität und Wohlstand in den ärmeren Regionen zu sorgen.¹¹⁰

Innerhalb der EU gibt es umfangreiche Umverteilungen zwischen armen und reichen Ländern und Regionen im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik, die genau auf solche interessenpolitische Argumente zurückgeführt werden können. Diese machen immerhin ein Drittel des EU-Haushalts und rund 308 Milliarden Euro für die Finanzperiode 2007–2013 aus.¹¹¹ In der Literatur ist hervorgehoben worden, dass sich die Kohäsionspolitik als ausgefeiltes System von *side-payments* verstehen lässt, die von reicheren Ländern an ärmere Länder gezahlt werden, um ihnen die Zustimmung zu intensiverer ökonomischer Integration abzurufen und weniger, um spezifische Bedürfnisse zu befriedigen.¹¹² Da die wohlhabenden Länder starke Präferenzen hinsichtlich Marktbildung haben und die ökonomisch schwächeren Länder über eine relativ gute politische Vetoposition verfügen, konnten die ärmeren Länder Strukturhilfen einfordern. Zugleich können große Wohlstandsgefälle Probleme für die reicheren Länder hervorrufen, zum Beispiel wenn Inflationsdruck ausgelöst wird oder wenn große Unterschiede im Arbeitslosenheitsniveau und Wohlstand Wanderungsanreize setzen, die die Zielländer dieser Wande-

¹¹⁰ Vgl. Abram DeSwaan, *The receding prospects for transnational social policy*, in: *Theory and Society*, 26 (1997) 4, S. 567–575; Georg Vobruba, *Integration + Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*, Wien 2001.

¹¹¹ Vgl. Steffen Mau/Sebastian Büttner, *Regionalisierung sozialer Ungleichheit im Europäischen Integrationsprozess*, in: Anton Sterbling/Maurizio Bach (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit in der erweiterten Europäischen Union*, Hamburg 2008, S. 205–300.

¹¹² Vgl. Clifford J. Carrubba, *Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why*, in: *Journal of Politics*, 59 (1997) 2, S. 469–496; Mark A. Pollack, *Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EU Structural Policy*, in: Sonia Mazey/Carolyn Rhodes (Eds.), *The State of the European Union III.*, Boulder, CO 1995, S. 361–390.

¹⁹ Vgl. Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity*, Berkeley 1987.

rungen als problematisch wahrnehmen. Die reichen EU-Mitglieder mögen auch aus diesem Grund bereit sein, die Kosten der Regionalpolitik zu tragen.

Verbundenheitssolidarität

Die zweite Konzeption von Solidarität betont die Zusammengehörigkeitsgefühle zwischen den Mitgliedern sozialer Gruppen, die Solidarität nach sich ziehen können. Gefühle sozialer und emotionaler Nähe und Sympathie bilden hier „die entscheidenden Grundlagen für das solidarische Verhalten der einzelnen Mitglieder untereinander und für den Zusammenhalt der Gruppe“.¹³ Große solidarische Dichte entsteht typischerweise in kleinräumigen sozialen Gemeinschaften. Wir haben aber eingangs schon ausgeführt, dass solidarische Verbundenheit auch in sozialen Großkollektiven entstehen kann. Insbesondere der nationale Wohlfahrtsstaat ist eine solche Form der Großgruppensolidarität, stabilisiert und zusammengehalten durch gemeinsame Wurzeln, eine gemeinsame Erfahrungsgeschichte und darauf aufbauende Identitätsbestände.

Auch hier lässt sich wieder fragen, ob die Europäische Union für diese Art der Solidarität in Frage kommt. In den meisten kritischen Stellungnahmen zum Mangel der Solidaritätsressourcen wird vor allem auf diese Gemeinschaftssolidarität abgehoben.¹⁴ Für weitergehende Solidaritätsbestrebungen bedürfte es einer vorgängig vorhandenen Basis der Gemeinsamkeit, die hilft, die nationalen Egoismen zu überwinden. Der sehr plastische Begriff der „umverteilungsfesten Identität“¹⁵ unterstreicht, dass erst das Vorhandensein einer europäischen Identität das Maß an Zustimmung bringt, die erforderlich ist (Voraussetzung dafür ist), um eine bestimmte Opferbereitschaft auch im Hinblick auf die Kosten der Einigung zu erzeugen.

Ganz zentral für die EU-Unterstützung ist deshalb, dass die Menschen sich kognitiv

und emotional mit Europa verbunden fühlen. Es gibt allerdings eine große Skepsis, was das Vorhandensein einer kollektiven Identität der Europäer angeht. Dies vor allem deshalb, weil die Nationalstaaten in der Vergangenheit eine große normative Integrationsdichte entwickelt haben und im Laufe der Jahrhunderte ein exklusives Bindungsverhältnis mit „ihren“ Bürgern aufbauen konnten. Deshalb ist es schwierig, sich eine europäische Identität vorzustellen, welche die nationale Identität einfach ablöst. Daten des Eurobarometers zur europäischen Identität weisen darauf hin, dass für eine Mehrheit der in den Mitgliedsländern Befragten der europäische Bezug eine Rolle spielt, sich aber nur eine Minderheit ausschließlich mit Europa identifiziert. In der Regel tritt Europa als zusätzliche Identifikationsebene hinzu und ersetzt die nationale nicht. Dadurch ist aber nicht ausgeschlossen, dass auch europäische Verbundenheitssolidarität entstehen kann, allerdings ist diese weit aus weniger belastbar als die nationale Solidarität. Dass das Glas eher halb voll als halb leer ist, zeigt sich aber daran, dass die europäische Identität mit der Dauer der Mitgliedschaft ansteigt und dass das transnationale Vertrauen über die Zeit wächst.¹⁶

Auch bei der zwischenstaatlichen politischen Kooperation spielen Identitätsfragen oder Fragen der Verbundenheit eine Rolle. Die konstruktivistische Theorie internationaler Beziehungen stellt heraus, dass Ideen, Werte und Zugehörigkeiten einen eigenständigen Einfluss auf das Verhalten von Staaten in internationalen Kooperationsbeziehungen haben.¹⁷ Dabei wird davon ausgegangen, dass auch kooperierende Staaten und deren Repräsentanten sich an intersubjektiv geteilten Normen orientieren, die durch den Austausch und die Entstehung sozialer Beziehungen hervorgebracht werden. Für die Europäische Union können sich solche Argumente durchaus als tragfähig erweisen, weil durch den Grad an Interdependenz und die Etablierung von supranationalen Institutionen das Kriterium eines gemeinschaftlichen Zusam-

¹³ Helmut Thome, Soziologie und Solidarität: Perspektiven für die empirische Forschung, in: K. Bayertz (Anm. 3), S. 217–262.

¹⁴ Vgl. Amitai Etzioni, The Community Deficit, in: Journal of Common Market Studies, 84 (2007) 81, S. 23–42.

¹⁵ G. Vobruba (Anm. 10).

¹⁶ Vgl. Sylke Nissen, Europäische Identität und die Zukunft Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2004) 38, S. 21–29; Jan Delhey, Transnationales Vertrauen in der erweiterten Union, in: APuZ, (2004) 38, S. 6–13.

¹⁷ Vgl. Thomas Risse/Stephen Ropp/Kathrin Sikkink (Hrsg.), The Power of Norms. International Human Rights and Domestic Change, Cambridge 1999.

menhangs doch recht weitgehend erfüllt ist.¹⁸ Greifen wir noch einmal auf das Beispiel der EU-Regionalpolitik zurück, dann wird klar, dass die Legitimation der Forderungen nach transnationalen Umverteilungen auch dadurch erhöht wurde, dass die rückständigen Regionen sich auf Normen der Gemeinschaft berufen konnten, und dass die wohlhabenden Länder diese Argumente anerkannten. So unterstreicht schon der Erste Kohäsionsbericht, dass „große Disparitäten in einer Gemeinschaft nicht toleriert werden können, wenn der Begriff der Gemeinschaft einen Sinn haben soll“.¹⁹ Mit dem politischen Instrument der Strukturfonds werden die „Bedürfnisse der Verlierer des Gemeinsamen Marktes“²⁰ aufgegriffen und ihnen wird zu verstehen gegeben, dass sie bei der europäischen Integration nicht in dauerhafte Nachteilspositionen zurückfallen.

Bürgersolidarität

Ein dritter Typus lässt sich als (Staats)Bürgersolidarität kennzeichnen. Ihm liegt zugrunde, dass moderne Solidarität sich nicht nur auf spezifische Formen der Verbundenheit und Kooperation zurückführen lässt, sondern auf ein republikanisches Modell, welches eine Staatsbürgerrolle begründet. Für moderne Gesellschaften gilt generell, dass die in ihnen vorherrschenden Solidaritätsbeziehungen weitgehend verrechtlicht und entpersonalisiert sind. Statt unmittelbare Interessen und Gefühle sind es über die Staatsbürgerrolle institutionell vermittelte Rechte und Pflichten, die das Handeln anleiten. Parsons verstand den gemeinsamen Status als Grundlage für eine neue Form von Solidarität, die durch wechselseitige Anerkennung geprägt ist.²¹

Auf der EU-Ebene hat sich mit der Unionsbürgerschaft eine neue Form sozialer und politischer Inkorporation herausgebildet, die durch den herkömmlichen Begriff der nationalen Bürgerschaft nicht mehr gedeckt ist. Die

damit verbundenen Rechte sind Freizügigkeitsrechte, die den Aufenthalt und die freie Mobilität in den EU-Mitgliedsstaaten zusichern, politische Rechte wie das Recht, bei Kommunal- und Europawahlen zu wählen und gewählt zu werden, und das Recht auf diplomatischen und konsularischen Beistand. Die Unionsbürgerschaft verstärkt die Dissoziation von Nationalstaatlichkeit und Bürgerschaft, ersetzt aber die nationale Staatsbürgerschaft nicht, so dass man von einer Koexistenz nationaler und supranationaler Bürgerschaft ausgehen muss.²² Soweit die Rechte und Pflichten des Individuums von seiner Nationalität unabhängig definiert werden, wird auch der Grundgedanke transnationaler Solidarität gestärkt. Es kann deshalb angenommen werden, dass eine Erweiterung der Unionsbürgerrechte auch dazu beiträgt, dass sich „die Europäische Gemeinschaft zu einem supranationalen Gemeinwesen und damit zu einer Sphäre supranationaler Solidarität entwickelt“.²³

Für unser spezifisches Thema der europäischen Solidarität sind natürlich die sozialen Rechte von besonderer Bedeutung. In vielen Bereichen wie z. B. bei Antidiskriminierung, Gleichstellungsfragen und im Arbeitsrecht hat die europäische Rechtsprechung dafür gesorgt, dass einheitliche Standards europaweit gelten und einklagbar sind. Die Organisation und Finanzierung der kollektiven Sicherungssysteme ist aber immer noch die Domäne des Nationalstaates. Unter den Bedingungen ungehinderter Mobilität und des Nicht-Diskriminierungsgebotes zwischen EU-Bürgern gilt aber, dass die Leistungsansprüche des Wohlfahrtsstaates allen EU-Mitbürgern, sofern sie auf dem Territorium leben oder sich dort aufhalten, offen stehen. Damit wird das Solidaritätskollektiv weniger über nationale Zugehörigkeiten bestimmt als vielmehr über den Aufenthalt innerhalb eines bestimmten Territoriums. Selbst wenn diese Veränderungen quantitativ noch unbedeutsam bleiben, so implizieren sie doch eine im Sinne zunehmender Europäisierung zu interpretierende Öffnung des Solidaritätshorizontes.

¹⁸ Vgl. Vittorio Bufacchi/Shari Garmise, Social Justice in Europe: An Evaluation of European Regional Policy, in: Government and Opposition, 30 (1995) 1, S. 179–197.

¹⁹ Europäische Kommission, Erster Kohäsionsbericht, Brüssel 1996.

²⁰ Benedict Andersen, Die Erfindung der Nation, Frankfurt/M.-New York 1988.

²¹ Vgl. Talcott Parsons, Das System moderner Gesellschaften, Weinheim-München 1985.

²² Vgl. Theresa Wobbe, Die Koexistenz nationaler und supranationaler Bürgerschaft. Neue Formen politischer Inkorporation, in: Maurizio Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Opladen 2000, S. 251–274.

²³ Ulrich K. Preuß, Nationale, supranationale und internationale Solidarität, in: K. Bayertz (Anm. 3), S. 399–410.

Bewegungssolidarität

Der Begriff der Solidarität ist weiterhin mit Formen der sozialen Mobilisierung und des Protests verbunden. Die von Marx hervorgehobene Unterscheidung von *Klasse an sich* und *Klasse für sich* hebt darauf ab, dass sich ein solidarischer Zusammenschluss zwischen Angehörigen einer Klasse nicht automatisch ergibt, sondern dieser erst konstituiert werden muss. Klassen-solidarität ist eine spezifische Form des kollektiven Handelns, bei der Formen der Verbundenheit und des Zusammenstehens aus dem Erkennen gleicher Interessenlagen heraus entstehen. Schon früh ist auch in diesem Kontext die Frage aufgekommen, ob diese Art der Solidarität nicht eine internationale sein und nationale Grenzen überwinden müsse, besonders eindringlich ausgedrückt im „Proletarier aller Länder vereinigt Euch“ des Kommunistischen Manifests.

Mit Blick auf traditionelle Kollektivakteure wie Gewerkschaften zeigt sich, dass diese sich schwer tun, einen gemeinsamen europäischen Ansatz zu entwickeln, weil unterschiedliche Politiken sehr unterschiedliche Auswirkungen auf ihr spezifisches nationales Klientel haben können.¹²⁴ Allerdings formiert sich auch sichtbarer übergreifender Protest in Europa, und dies vor allem in Reaktion auf Prozesse der Liberalisierung und Deregulierung und oft als Gegenentwurf zur EU des Gemeinsamen Marktes. Die Euromärsche oder die Euro Maydays gegen Erwerbslosigkeit, ungeschützte Beschäftigung und Ausgrenzung sind Beispiele dafür, dass sich mit der Europäisierung neue Formen der politischen Mobilisierung herausbilden.¹²⁵ Dies sind zivilgesellschaftliche *bottom-up* Bewegungen für ein soziales Europa. Auch die nationalen Gewerkschaften und der europäische Gewerkschaftsverband ETUC (European Trade Union Confederation) haben inzwischen Anstrengungen unternommen, um auf der europäischen Ebene ihren Einfluss geltend zu machen und gemeinsame Ziele zu verfolgen. Wir sehen erste Anzeichen dafür, dass im Zuge der europäischen Organisation von gewerkschaftlichen Kollektivakteuren auch nationale Interessen überformt und umdefiniert werden. Ein Beispiel ist die gewerkschaftliche Mobilisierung gegen die Dienstleistungsrichtlinie (Bolkestein-Richtlinie). Die polnischen Gewerkschaften beispielsweise übernahmen die Position des europäischen Dachverbandes und forderten eine Harmonisierung

der Sozialstandards, um Sozialdumping in den westlichen Mitgliedsländern zu verhindern.¹²⁶ Hier waren es die organisatorische und kommunikative Vernetzung der nationalen Gewerkschaften miteinander, die es möglich machten, dass sie sich auf längerfristige und gemeinsame Ziele verpflichteten.

Mitgefühlssolidarität

Wir haben bisher Solidaritätsformen diskutiert, die aus einem realen oder unterstellten sozialen Zusammenhang resultieren. Analytisch davon zu trennen ist die „Solidarität unter Fremden“,¹²⁷ bei der weder eine gemeinschaftliche Bindung noch ein gemeinsamer Lebens- bzw. Kooperationszusammenhang unterstellt werden kann. Die Solidarität des Mitgefühls basiert auf einer humanitären Haltung gegenüber Menschen in Not, relativ unabhängig von spezifischen Bindungen, und steht für „Verbundenheit trotz Differenzen, trotz Ungleichheit“.¹²⁸

Diese Art von Solidarität kann ausgelöst werden, wenn man sich beispielsweise in die Notlage von anderen Personen oder Gruppen hineinversetzt. Im Unterschied zu den sozialen Nahverhältnissen mit ihren naturwüchsigen Solidarverhältnissen bedarf es im Falle des solidarischen Engagements für soziale und räumlich distanzierte Gruppen einer freien Entscheidung, die sich auf Gründe beruft.

Für diese Art der Solidarität lässt sich nicht so ohne weiteres eine europäische Spezifik ableiten. Trotz großer Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern gehört Europa immer noch zu den Wohlstandsiseln in einer globalisierten Welt. Die großen humanitären Katastrophen spielen sich jenseits der Grenzen der Europäischen Union ab. Sobald es aber Notsituationen innerhalb Europas gibt, wird auch Hilfe und Unterstützung gegeben – privat, durch Hilfsorganisationen, durch die Regierungen oder die EU selbst. Oft kommen Argumente der humanitär *und* der gemeinschaftlich motivierten Solidarität gleichzeitig in Anwendung, so bei der EU-Hilfe für Griechenland bei der Bekämpfung der verheerenden Waldbrände im Sommer 2007.

Solidarität, die sich auf konkrete Notlagen bezieht, wird in Europa aber nicht nur spontan organisiert, sondern ist auch Basis institutioneller Hilfesysteme.

¹²⁴ Vgl. Bernhard Ebbinghaus/Jelle Visser, Barrieren und Wege „grenzenloser“ Solidarität: Gewerkschaften und Europäische Integration, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände, Oppladen 1994, S. 223–255.

¹²⁵ Vgl. Douglas R. Imig/Sydney G. Tarrow, Political Contention in a Europeanizing Polity, in: West European Politics, 23 (2000) 4, S. 73–93.

¹²⁶ Vgl. Katarzyna Gajewska, Common Market – Common Labour Interests?, in: Lars Magnusson/ Bo Stråth (Eds.), European Solidarities. Tensions and Contentions of a Concept, Brüssel 2007, S. 217–233.

¹²⁷ Hauke Brunkhorst, Solidarität unter Fremden, Frankfurt/M. 1997.

¹²⁸ Karl-Otto Hondrich/Claudia Koch-Arzberger, Solidarität in der modernen Gesellschaft, Frankfurt/M. 1992.

Im Dezember 2006 hat die EU mit dem Globalisierungsfonds, der immerhin mit 500 Millionen Euro ausgestattet ist, ein neues Instrument geschaffen, welches „Opfern der Globalisierung“ in den Mitgliedsländern helfen soll. Dieser beinhaltet eine einmalige und spezifische Unterstützung für Maßnahmen der Wiedereingliederung bei über 1000 Entlassungen innerhalb eines kürzeren Zeitraums. Aufgelegt wurde er vor allem, um demonstrieren zu können, dass die EU nicht nur die wirtschaftliche Integration vorantreibt, sondern auch bei sichtbaren negativen Folgen der Globalisierung solidarische Hilfe gewährt. Hier wird auf Notsituationen ausgerichtete Solidarität vor allem dafür eingesetzt, um Legitimität zu gewinnen und das Image der EU zu verbessern.

Man kann die Sicht auf humanitär orientierte Solidarität aber noch erweitern, wenn man nicht nur auf interne Solidarität zwischen den Mitgliedsländern und Bürgern der EU abhebt, sondern auch auf europäische Solidarität „mit dem Rest der Welt“. ¹²⁹ In diesem Kontext ist behauptet worden, dass es einen unauflösbaren Zusammenhang zwischen „interner“ und „externer“ Solidarität gibt: Da es in Europa eine Kultur der Solidarität gibt, sind die Europäer in besonderer Weise bereit, sich auch im internationalen Kontext zu engagieren. ¹³⁰ So argumentiert auch das Büro der EU für humanitäre Hilfe (ECHO): „Humanity and solidarity are among the core values of the European Union, which is why the bloc is one of the largest humanitarian donors in the world.“ ¹³¹ Zwar ist nur ein Teil der aus den europäischen Ländern fließenden Hilfe vergemeinschaftet, aber nach Angaben von ECHO stellt die Europäische Kommission fast 30 Prozent aller weltweit für humanitäre Hilfe aufgebrachten Mittel, während die Summe der Einzelaufkommen der Mitgliedsländer weitere 25 Prozent beträgt. Die Kehrseite dieser „Hilfe nach außen“ ist die soziale Schließung Europas, durch die vielen Menschen der Zugang zu Europa, und damit die Aufnahme in die solidarische Gemeinschaft, verwehrt wird.

Potentiale und Grenzen der paneuropäischen Solidarität

Diese Differenzierung des Konzepts der Solidarität war ein Versuch, die so häufig geführte Klage über einen Mangel an europäischer Solidarität gegen den

Strich zu lesen. Unrecht haben diejenigen, die europäische Solidarität für ausgeschlossen und unwahrscheinlich halten, aber ebenso diejenigen, die einfach von einer am nationalstaatlichen Vorbild ausgerichteten Herausbildung europäischer Solidarität ausgehen. In jeder Hinsicht, in sozialer, politischer, ökonomischer und kultureller, aber eben auch im Hinblick auf Solidarität ist und bleibt Europa ein Gebilde *sui generis*. Was die zukünftige Entwicklung von Solidarität angeht, so ist es nicht einfach, eine empirisch gesättigte Prognose abzugeben. Generell gilt, dass Institutionen und politische Praktiken Motivationen transformieren und identitätsstiftend wirken können, aber auch, dass die Möglichkeiten der politischen Erzeugung und Manipulation von Solidaritätsorientierungen begrenzt sind, da diese in recht langfristigen und komplexen Prozessen generiert werden. Der politische Vorgriff auf zu erwartende Solidaritätszuwächse ist ein Balanceakt, bei dem immer das Risiko der Überforderung der Solidaritätsbereitschaft besteht. Aber ohne diesen Vorgriff ist eine Selbstbindung an den politischen Status quo vorprogrammiert.

Nicht unerwähnt bleiben soll, dass es eine grundlegende Spannung zwischen nationaler Solidarität und europäischer Solidarität dergestalt geben kann, dass die dichte Form nationaler Vergemeinschaftung die Erweiterung des Solidaritätshorizontes auf Europa erschwert. Claus Offe hat davor gewarnt, dass die Entgrenzung von Solidaritätspflichten dazu führen kann, dass sich die Teilnehmer der Integration überfordert fühlen und sich größere Akzeptanzprobleme ergeben. ¹³² Zugleich können dann neue Fragmentierungen entstehen, wenn die Eliten und die Bevölkerungen unterschiedlich weite Solidaritätshorizonte aufweisen, mit den Eliten als paneuropäisch verbunden und Bevölkerungen, die sich immer noch national orientieren. ¹³³ Schließlich besteht die Gefahr, dass die EU, soweit sie sich als „solidarischer Akteur“ in Szene setzt, die hervorgerufenen Erwartungen und Ansprüche nicht wirklich befriedigen kann und damit Enttäuschungen hervorruft. Diese Aspekte zwingen dazu, Solidaritätshorizonte nur mit Augenmaß zu erweitern, im Korridor zwischen den Erfordernissen der vertieften Integration und den vorhandenen Solidaritätsbereitschaften der Europäer.

¹²⁹ Nathalie Karagiannis, *Avoiding Responsibility, The Politics and Discourse of the European Development Policy*, London 2004.

¹³⁰ Vgl. Iris M. Young, *Europe and the global south: towards a circle of equality*, www.opendemocracy.net (2003).

¹³¹ ECHO (European Commission's Humanitarian Aid Office), *European Humanitarian Aid: Values and Principles*, Brüssel 2005.

¹³² Vgl. C. Offe (Anm. 6).

¹³³ Vgl. Steffen Mau, *Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten*, Frankfurt/M. – New York 2007.

Siegfried Schieder · Rachel Folz ·
Simon Musekamp

Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung

Solidarität wird seit langem ganz selbstverständlich als wichtige soziomoralische Ressource demokratischer Gesellschaften angesehen. Daher erstaunt es, dass der Solidari-

tätsgedanke bislang in der Politik- und Gesellschaftstheorie die Rolle eines „Stiefkindes“ gespielt hat.¹ Auch im Bereich der Internationalen Beziehungen ist Solidarität bislang kaum theoretisiert worden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein unterschiedliches Verständnis von Solidarität existiert und entsprechend verschiedene Begründungen in den Mittelpunkt gestellt werden. Das können spezifische Gemeinsamkeiten wie soziale oder räumliche Nähe, die Zugehörigkeit zu einer „imaginierten Gemeinschaft“ (Benedict Anderson) oder auch gemeinsame Interessen sein.²

Man könnte vermuten, dass sich die Bereitschaft, Solidarität zu zeigen, mit zunehmender räumlicher Distanz zwischen Individuen und Gruppen verringert und letztlich verliert. Es gibt aber auch gegenläufige Tendenzen: Jenseits des Nationalstaates hat sich ein über spontane Hilfsbereitschaft hinausgehendes institutionelles Beziehungsgeflecht herausge-

bildet, das Staaten und ihre Bürger als Träger von solidarischen Rechten und Pflichten in zwischenstaatlichen Zusammenhängen ausweist.³ Dies gilt natürlich in besonderem Maße auf europäischer Ebene, aber auch in anderen zwischenstaatlichen Zusammenhängen. Am deutlichsten sichtbar wird internationale Solidarität an finanziellen Transferleistungen wie etwa der Vergabe von öffentlicher Entwicklungshilfe.

Traditionell jedoch gilt Entwicklungshilfe vor allem als Instrument außenpolitischer Strategien der Allianzbildung oder zur Gewinnung neuer Absatzmärkte.⁴ Aber diese Sichtweise greift zu kurz: Neuere Forschungen haben gezeigt, dass Entwicklungshilfe sich weder auf ökonomischen Eigennutzen noch auf strategische Erwägungen reduzieren lässt. Vielmehr ist der Anstieg der offiziellen Entwicklungshilfe auch die Folge „the misery of those far away having been brought home to the peoples of the richer countries“.⁵ So resümiert Enzo R. Grilli in seiner Studie zur Entwicklungspolitik der EU gegenüber Afrika: „[I]f the African continent remains a priority in EC development, it is more for historical and humanitarian reason (. . .) than for the protection of European economic interests considered to be vital.“⁶

Der Beitrag beruht auf Ergebnissen eines laufenden Forschungsprojektes im SFB 600 an der Universität Trier.

¹ Herfried Münkler, Enzyklopädie der Ideen der Zukunft, in: Jens Beckert u. a. (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen, Frankfurt/M. 2004, S. 15–28, hier S. 15. Weiterführend u. a. Kurt Bayertz, Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt/M. 1998; Steinar Stjernø, Solidarity in Europe. The History of an Idea, Cambridge 2005.

² Hinweis der Redaktion: Zur Diskussion unterschiedlicher Solidaritätstypen siehe auch den Beitrag von Steffen Mau in dieser Ausgabe.

³ Vgl. Steffen Mau, Leerstelle europäische Solidarität?, in: Johannes Berger (Hrsg.), Zerreißt das soziale Band? Beiträge zu einer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte, Frankfurt/M. 2008, S. 245–272.

⁴ Vgl. Franz Nuscheler, Entwicklungspolitik, Bonn 2005.

⁵ David H. Lumsdaine, Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime. 1949–1989, Princeton 1993, S. 186; Tomohisa Hattori, The moral politics of foreign aid, in: Review of International Studies, 29 (2003), S. 229–247.

⁶ Enzo R. Grilli, The European Community and the Developing Countries, Cambridge 1994, S. 345.

Siegfried Schieder
Dr. des. geb. 1968; wissenschaftlicher Projektleiter im SFB 600 „Fremdheit und Armut: Wandel von Inklusions- und Exklusionsformen von der Antike bis zur Gegenwart“ an der Universität Trier, Universitätsring 15, 54286 Trier.
sschied@uni-trier.de

Rachel Folz,
M. A., geb. 1979; wissenschaftliche Mitarbeiterin im SFB 600 an der Universität Trier.
folz3301@uni-trier.de

Simon Musekamp
M. A., geb. 1978; wissenschaftlicher Mitarbeiter im SFB 600 an der Universität Trier.
muse3201@uni-trier.de
<http://www.sfb600.uni-trier.de/>

Auch wir gehen davon aus, dass sich die europäische Entwicklungspolitik kaum alleine interessengeleitet erklären lässt. Wenn dies der Fall wäre, gäbe es keine plausible Erklärung für den Anstieg der Entwicklungshilfe für Afrika nach 1989: Geostrategisch und wirtschaftlich hat der Kontinent seither insgesamt an Bedeutung verloren.¹⁷ Vielmehr muss – so das zentrale Argument – auf Solidarität als konstitutives Element für die Erklärung von Entwicklungspolitik zurückgegriffen werden. Zunächst skizzieren wir einen solidaritätssoziologischen Ansatz, der es ermöglicht, das Gewicht von Solidarität in der Entwicklungspolitik analytisch zu erfassen. Illustriert wird die Bedeutung von Solidarität danach am Beispiel der Sonderbeziehungen der EU gegenüber den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP). Wir vergleichen dabei exemplarisch die nationalen AKP-Politiken Frankreichs, Deutschlands und Schwedens beim Zustandekommen des Cotonou-Abkommens (2000). Dabei fragen wir nach den Gründen, weshalb sich Europa nach wie vor für die AKP-Staaten engagiert, und warum bestimmte EU-Mitgliedsstaaten politisch und finanziell stärker für diese Staaten eintreten als andere.

Solidarität als Faktor in der Außenpolitik

Als wichtigste Ziele von Außenpolitik werden gemeinhin die Bewahrung der Sicherheit eines Staates bzw. seiner Bevölkerung und deren (wirtschaftliches) Wohlergehen angesehen. Entsprechend sind alle Bemühungen, anderen Staaten zu helfen, ohne dabei derartige Interessen zu verfolgen, zunächst sekundär. Autoren neuerer konstruktivistischer Außenpolitikanalysen halten dieser Sichtweise aber entgegen, dass sowohl normative und geschichtliche Kontexte als auch intersubjektiv geteilte Wirklichkeitskonstruktionen wesentliche Bedeutung dafür haben, welche Interessen Staaten wahrnehmen und wie sie diese verfolgen. Normen und Werte, Ideen und Identitäten – und damit auch Solidarität – können sich deshalb ebenfalls außenpolitisch auswirken.

¹⁷ Dies gilt auch für die aktuelle Diskussion um strategische Ressourcen. Vgl. Stefan Mair, *Partnerschaft mit Afrika*, SWP-Diskussionspapier, Berlin 2005, S. 5. Zum Rückgang des EU-AKP-Handels Tim Allen, *Der Handel zwischen EU und den AKP-Staaten*, Luxemburg 2007.

Was ist Solidarität? Obwohl die konstruktivistische Wende inzwischen Einzug in die Außenpolitikforschung gehalten hat, ist Solidarität bis heute ein vernachlässigter Faktor geblieben.¹⁸ Dies hat nicht nur damit zu tun, dass Solidarität ein mehrdimensionaler Begriff ist, sondern auch damit, dass „soziale Solidarität als ein (...) moralisches Phänomen der unmittelbaren, exakten Beobachtung nicht zugänglich [ist]. (...) Um es also klassifizieren wie vergleichen zu können, muss man die innere Tatsache, die sich uns entzieht, durch eine äußere Tatsache ersetzen, die sie symbolisiert, und die erste vermittels der zweiten erforschen.“¹⁹

Während Durkheim als sichtbares Symbol das Recht wählt, untersuchen wir in diesem Beitrag internationale Solidarität über Handlungsprinzipien.¹⁰ In Anlehnung an die Gaben- und Reziprozitätstheorie definieren wir Solidarität als eine gegenseitige Erfüllung von moralischen Handlungsrechten und -pflichten, die sich aus Verbundenheit ergeben.¹¹ Diese Rechte und Pflichten können im Einzelnen unterschiedlich konstruiert werden, wobei jeweils verschiedene Formen der Solidarität in den Mittelpunkt gestellt werden. Der jeweilige Solidaritätszusammenhang ist dabei nicht nur objektiv gegeben, sondern wird von den solidarisch miteinander Verbundenen vor allem auch als bedeutsam wahrgenommen.

Die Besonderheit solidarischer Bindekraft besteht nun darin, dass solidarisches Handeln sich der Dichotomie von Eigennutz

¹⁸ Vgl. Elena Jileva, *Do norms matter? The principle of solidarity and the EU's eastern enlargement*, in: *Journal of International Relations and Development*, 7 (2004) 1, S. 3–23.

¹⁹ Emile Durkheim, *Über soziale Arbeitsteilung*, Frankfurt/M. 1988, S. 111.

¹⁰ Vgl. Siegfried Schieder, *Solidarität, Grundlegungen eines solidaritätssoziologischen Ansatzes*, in: *Trierer IB-Arbeitspapiere*, (2005) 1, S. 3–12; Rachel Folz/Simon Musekamp/Siegfried Schieder, *Solidarität durch Inklusion. Frankreich und Deutschland in der europäischen Entwicklungspolitik gegenüber den AKP-Staaten*, in: Lutz Raphael/Herbert Uerlings (Hrsg.), *Zwischen Ausschluss und Solidarität*, Frankfurt/M. 2008, S. 521–548.

¹¹ Vgl. Marcel Mauss, *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*, Frankfurt/M. 1990; Aafke E. Komter, *Social Solidarity and the Gift*, Cambridge 2005; Frank Adloff/Steffen Mau (Hrsg.), *Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität*, Frankfurt/M. 2005.

versus Altruismus entzieht. Eigennütziges kooperatives Handeln kann deshalb nicht als Solidarität verstanden werden, weil interessegeleitete Kooperation zur Bedingung hat, dass auf ein Entgegenkommen der einen Seite eine direkte Gegenleistung der anderen erfolgt. Im Sinne der Theorie der Gabe, die sowohl freiwillig als auch verpflichtend ist, sprechen wir von Solidarität als „erweiterte Reziprozität“.¹² Solidarität unterscheidet sich aber auch von einer universalistischen Norm – sie wirkt verpflichtend nur gegenüber einer bestimmten Gruppe, nicht gegenüber allen Menschen. Solidarität grenzt sich damit klar von universellen Gerechtigkeitsnormen und allgemeinen Hilfsnormen der Barmherzigkeit bzw. Caritas ab.¹³ Allerdings wird Solidarität nur selten als alleiniger Handlungsgrund nachzuweisen sein. So dürften bei der Entwicklungszusammenarbeit auch handfeste politische und wirtschaftliche Interessen im Spiel sein – und zwar durchaus auch dann, wenn internationale Solidarität beschworen wird. Aber das bedeutet eben nicht, dass Solidarität in diesem Zusammenhang völlig belanglos wäre.

Zur solidarischen Struktur in der Entwicklungspolitik: Während sich Solidaritätszusammenhänge ursprünglich auf den Mikrobereich der Familie oder der dörflichen Gemeinschaft bezogen haben, hat auf kollektiver Ebene der moderne Wohlfahrtsstaat die Organisation von Solidarität übernommen. Wohlfahrtsstaaten normieren auf spezifische Weise moralische Solidaritätsrechte und -pflichten für die nationale Solidargemeinschaft, die auf dem Grundsatz beruhen, dass Menschen in sozialen Problemlagen geholfen werden sollte.¹⁴ Menschen scheinen aber nicht nur auf interne, sondern auch auf externe Ungerechtigkeit sensibel zu reagieren. Daher ist anzunehmen, dass Solidarität grundsätzlich nicht an nationale Grenzen gebunden ist.¹⁵

Gesellschaftlich verankerte solidarische Überzeugungen übersetzen sich nicht unmittelbar in außenpolitisches Regierungshandeln. Vielmehr werden unterschiedliche Forderungen an das politische Entscheidungssystem gerichtet, so dass Solidarität mit Forderungen nach Sicherheit oder Herrschaft konkurriert. Ist Solidarität schon innerhalb von Nationalstaaten schwierig einzufordern, so trifft dies umso mehr jenseits des Nationalstaats zu. Internationale Solidarleistungen sind nämlich nicht geschuldete Rechtspflichten, sondern vielmehr freiwillig und gegenüber den Steuerzahlern rechtfertigungsbedürftig. Welchen Stellenwert Regierungen Solidaritätspflichten gegenüber Dritten einräumen und wie sie diese erfüllen, hängt letztlich von der jeweiligen Argumentations- bzw. Diskursstruktur ab, mit der Solidarität vertreten wird. Drei unterscheidbare Handlungsmotive bestimmen dabei vor allem die Verteilung von moralischen Rechten und Pflichten in der jeweiligen Solidargemeinschaft: Bedürftigkeit, Bindung und Eigenanstrengung.

Nach dem ersten Handlungsprinzip ist Solidarität abhängig von der *Bedürftigkeit der Hilfsempfänger*. So erhalten insbesondere solche Individuen, Gruppen oder Staaten finanzielle Hilfe und politische Unterstützung, deren Armut und Not am größten ist. Je größer die Bedürftigkeit der Empfänger, umso größer ist der solidarische Handlungsdruck auf die Geberländer, diesen zu helfen.

Nach dem zweiten Handlungsprinzip sind es die besonderen *Bindungen zwischen Geber und Empfänger*, welche solidarisches Handeln begründen. Moralische Bindungen können aufgrund einer gemeinsamen Geschichte, kulturellen Nähe oder aus einer Verbindung im „Geiste“ (z. B. Glaubensgemeinschaften) resultieren. Je stärker diese Bindungseffekte ausgeprägt sind, umso größer ist der solidarische Handlungsdruck.

Solidarität wird aber auch abhängig gemacht vom Prinzip der *Eigenanstrengung*. Die Bereitschaft zu Solidarität gegenüber Bedürftigen kann dann leiden, wenn letztere Hilfeleistungen nicht entsprechend der vereinbarten Zielsetzungen einsetzen. Die Eigenanstrengung bestimmt dann in diesem Kontext letztlich, wer aus solidarischen Gründen Hilfsansprüche geltend machen kann und so Solidarität „verdient“.

¹² Zu den unterschiedlichen Typen von Reziprozität Marshall D. Sahlins, Zur Soziologie des primitiven Tauschs, in: F. Adloff/S. Mau (Anm. 11), S. 73–91, hier S. 82.

¹³ Vgl. J. Beckert u. a. (Anm. 1), S. 9–14, hier S. 9.

¹⁴ Vgl. Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 1992.

¹⁵ Vgl. Thomas Olesen, International Zapatismo. The Construction of Solidarity in the Age of Globalization, London 2005.

Die EU-Sonderbeziehungen zu den AKP-Staaten

Mit dem Abkommen von Cotonou vom 23. Juni 2000 wurde die bis zu den Römischen Verträgen zurückreichende, privilegierte Entwicklungspartnerschaft der EU mit inzwischen 78 AKP-Staaten bis 2020 erneuert und verlängert.¹⁶ Die Verhandlungen des Abkommens und des Finanzprotokolls waren schwierig und langwierig. Drei Verhandlungsgegenstände erwiesen sich als besonders kontrovers: *erstens* die Definition der AKP-Gruppe, *zweitens* die finanzielle Ausstattung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und *drittens* die Konditionalisierung der Hilfe.

Erstens: Die EU-AKP-Sonderbeziehungen schließen Länder ohne historische Bindungen an die EU-Mitgliedstaaten aus, darunter einige der ärmsten Länder der Welt.¹⁷ Ausgewählten Partnern einseitige Handelspräferenzen zu gewähren, verstößt zudem gegen die WTO-Grundregel der Gleichbehandlung und war bisher allein mit Hilfe einer Ausnahmeregelung zulässig.¹⁸ Während Frankreich – flankiert durch die AKP-Staaten – das „partikuläre“ Handelsregime und die AKP-Gruppe zu bewahren versuchte, sprachen sich andere Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Schweden, für eine Einbeziehung der AKP-Politik in die „globale“ EU-Südpolitik aus, konnten sich aber damit nicht durchsetzen.¹⁹

Zweitens: Neben der Gewährung einseitiger Handelspräferenzen erhalten die AKP-Staaten über den EEF Finanzhilfen. Der neunte EEF wurde für den Zeitraum 2000–2007 mit 13,2 Mrd. Euro dotiert. Zusätzlich standen zum Zeitpunkt des Abschlusses von

Cotonou 9,9 Mrd. Euro an nicht abgeflossenen Mitteln aus vorangegangenen Laufzeiten zur Verfügung. Während Deutschland und Schweden sich für das Einfrieren des EEF aussprachen, war es vor allem Frankreich, das sich für eine großzügige Dotation des EEF einsetzte.

Drittens: Mit Cotonou wurde die politische Dimension gestärkt. Das Abkommen von Cotonou erlaubt der EU bei Verstößen gegen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie schwerer Korruption einseitige Maßnahmen bis hin zur Einstellung der eigentlich vertraglich zugesicherten Hilfe zu ergreifen. Aufgrund massiver Gegenwehr der AKP-Staaten wurden die Sanktionierungsmöglichkeiten in Hinblick auf das Prinzip der „verantwortungsvollen Regierungsführung“ jedoch stark eingeschränkt.²⁰ Zentraler Streitpunkt unter den EU-Mitgliedstaaten war nicht die Frage, ob die Hilfe an politische Konditionen zu knüpfen sei, sondern wie auf nichtkonformes Handeln reagiert werden sollte.²¹ Frankreich favorisierte ein weiches Vorgehen, welches auf politischen Dialog statt auf Sanktionen setzt. Schweden und Deutschland befürworteten hingegen die Anwendung von Sanktionen bei Verstößen gegen die vereinbarten politischen Bedingungen.

Frankreichs „familiäre“ Beziehungen zu den AKP-Staaten: Die besondere Bindung Frankreichs an seine ehemaligen Kolonien bzw. an den afrikanischen Kontinent insgesamt wird in der Forschung einstimmig als zentrales Merkmal französischer Entwicklungszusammenarbeit angesehen.²² Die Beibehaltung einer spezifischen Konvention zwischen der EU und den AKP-Staaten sei „ein für Frankreich essentielles Element der unabdingbaren europäischen Solidarität mit Afrika,“ so Entwicklungsminister Charles Josselin im Juni 1998.²³ Der Bezug auf die Verbun-

¹⁶ Vgl. Katrin Arts/Anna K. Dickson (Eds.), *EU Development Cooperation. From Model to Symbol*, Manchester 2004. AKP-Staaten = die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks.

¹⁷ Beispielsweise Afghanistan, Bangladesch und Kambodscha.

¹⁸ Vgl. Christopher Stevens, *The EU-ACP Relationship after Lomé*, in: Pitou van Dijck/Gerrit Faber (Eds.), *The External Economic Dimension of the European Union*, The Hague 2000, S. 228–238.

¹⁹ Die Initiative „Alles-außer-Waffen“ von 2001 gewährt jedoch allen LDCs den zoll- und quotenfreien EU-Marktzugang. Für Bananen, Reis und Zucker gelten Übergangsfristen.

²⁰ Gordon Crawford, *European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy*, in: Peter Burnell (Eds.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democracy*, London 2000.

²¹ Vgl. Geneva Forwood, *The road to Cotonou. Negotiating a successor to Lomé*, in: *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001) 3, S. 423–442.

²² Vgl. u. a. Jean-Jacques Gabas (Hrsg.): *L'aide publique française au développement*, Paris 2005.

²³ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 8. 2. 1999, S. 15.

denheit Frankreichs mit den AKP-Staaten, deren Privilegien gegen Widerstände seitens anderer Mitgliedstaaten zu verteidigen sind, zieht sich wie ein roter Faden durch die französische Debatte über die AKP-Politik.¹²⁴

Die Dominanz des *Bindungsprinzips* zeigt sich auch im Einsatz Frankreichs für eine gute finanzielle Ausstattung des EEF. Frankreich zahlt seit den 1990er Jahren einen überproportionalen Anteil (24,3 gegenüber 17 Prozent am EU-Haushalt) in diesen Fonds ein, um dessen Gesamthöhe abzusichern. Dies zeigte sich auch in den Verhandlungen zum neunten EEF, in denen die französische Regierung ihre ursprüngliche Forderung nach einer Senkung des eigenen Beitrags fallen ließ, um die Höhe des Fonds nicht zu gefährden.¹²⁵ Da die EEF-Mittel ausschließlich für die AKP-Staaten bestimmt sind, lässt sich diese Haltung am besten mit der engen Bindung Frankreichs an viele dieser Staaten erklären. In diese Richtung weist auch der Umstand, dass in der AKP-Debatte zwar der Aspekt der *Bedürftigkeit* stets hervorgehoben wurde, sich in der Definition der französischen Empfängerländer allgemein aber eher nicht widerspiegelt.

Auch das *Anstrengungsprinzip* spielte in der französischen Debatte eine Rolle. Zwar sprach sich die französische Regierung entsprechend der Reformen in ihrer bilateralen Entwicklungspolitik für eine politische Konditionalisierung von AKP-Hilfen aus.¹²⁶ Allerdings betonte Paris die Schwierigkeiten bei der Anwendung von Sanktionen und sah den politischen Dialog als vorrangiges Instrument beim Umgang mit Verstößen gegen die Konditionalitätskriterien.¹²⁷ In der Vergangenheit hat Frankreich ehemalige Kolonien immer wieder vor der Anwendung harscher Sanktionsmaßnahmen bewahrt.¹²⁸

Deutschland und die „Normalisierung“ der AKP-Politik: Das *Bindungsprinzip* zeigte

sich in der deutschen Cotonou-Debatte dagegen wenig erklärungsmächtig. Insgesamt stand Deutschland den europäischen Sonderbeziehungen mit den AKP-Staaten eher skeptisch gegenüber.¹²⁹ In der deutschen Debatte zum Cotonou-Abkommen wurde so wiederholt gefordert, die „koloniale Hypothek“ der Sonderbeziehungen zu den AKP-Staaten zu überwinden und die Entwicklungspolitik für weitere *Least Developed Countries* (LDCs) zu öffnen.¹³⁰

Das geringe Interesse an einer privilegierten EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft wird auch daran deutlich, dass Deutschland stets bestrebt war, den eigenen Beitrag zum EEF gering zu halten. So gehörte Deutschland auch bei den Verhandlungen des Finanzprotokolls von Cotonou zu den Ländern, die sich gegen eine Erhöhung des EEF aussprachen.¹³¹ Die Ablehnung der Sonderbeziehungen mit den AKP-Staaten wird in der deutschen Debatte häufig mit dem Ausschluss einiger LDCs aus der Gruppe der Privilegierten begründet und mit der Forderung nach einer AKP-Politik verknüpft, die sich stärker an der *Bedürftigkeit* von Empfängern orientiert. Gleichwohl legt die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit gerade keinen Schwerpunkt auf LDCs, sondern konzentriert sich auf „Middle Income Countries“.¹³² Als handlungsleitend erwies sich in der deutschen Debatte das Prinzip der *Anstrengung*: Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul legte Wert darauf, dass „im Abkommen von Cotonou das Prinzip der verantwortungsvollen Regierungsführung verankert worden [und] in Fällen schwerer Korruption die Möglichkeit der Unterbrechung der finanziellen Hilfe von Seiten der Europäischen Union gegeben ist“.¹³³ Die Bindung von Entwicklungshilfe an politische Kriterien und Ei-

¹²⁹ Vgl. Ulf Engel/Robert Kappel (Eds.), *Germany's Africa policy Revisited. Interests, Images and Incrementalism*, Münster 2002.

¹³⁰ Armin Laschet, Plenarprotokoll des Deutschen Bundestag (PlPr) 13/232 vom 29. 4. 1998, S. 21304; Ralf Brauksiepe, Plenarprotokoll 14/28 vom 19. 3. 1999, S. 2335; Angelika Köster-Loßack, Plenarprotokoll 14/28 vom 19. 3. 1999, S. 2333.

¹³¹ Vgl. Peter Molt, *Africa – A Political Challenge for Europe*, in: U. Engel/R. Kappel (Anm. 29), S. 63–78, hier S. 76.

¹³² OECD/DAC, *Peer Review Deutschland 2006*, S. 13 f.

¹³³ Heidemarie Wieczorek-Zeul, PlPr. 14/106, 19. 5. 2000, S. 9924, S. 9939.

¹²⁴ Vgl. Paulette Brisepierre, frz. Sénat, *Débats parlementaires* vom 6. 2. 2002, S. 5.

¹²⁵ Vgl. FAZ vom 7. 2. 2000, S. 9.

¹²⁶ Vgl. Charles Josselin, in: *La Politique Étrangère de la France*, (1997) 11, S. 181.

¹²⁷ Vgl. Interview, SGAE, Paris, 22. 1. 2008.

¹²⁸ Vgl. Hadewych Hazelzet, *Suspension of Development Cooperation. An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?* ECDPM Paper 64, Maastricht 2005, S. 10.

genanstrengungen findet seit Anfang der 1990er Jahre auch in der bilateralen Entwicklungspolitik Anwendung, und die hier gültigen Konditionen und Sanktionsinstrumente weisen in die gleiche Richtung wie diejenigen im Cotonou-Abkommen.

Schwedens skeptische AKP-Politik: In der schwedischen Entwicklungsdebatte nimmt das *Bedürftigkeitsprinzip* eine herausragende Stellung ein. So hat sich die schwedische Regierung wiederholt für eine Auflösung der AKP-Gruppe und für eine Überführung dieser Politik in eine einheitliche europäische Hilfspolitik für alle Entwicklungsländer ausgesprochen: „We wish the separate system of preferences for the ACP countries to be discontinued.“³⁴ Zwar gehört der Großteil der AKP-Staaten zur Gruppe der LDCs, die schwedische Regierung argumentierte jedoch, dass die Höhe und die geographische Verteilung von EU-Hilfen generell nach dem Entwicklungsstand des jeweiligen Empfängers bemessen werden sollten. Die skeptische Einstellung Schwedens gegenüber der Sonderstellung der AKP-Gruppe äußert sich auch in den EEF-Einzahlungen. Zwar ist Schweden bilateral einer der großzügigsten Geber weltweit, seine Beiträge zum Europäischen Entwicklungsfonds sind aber moderat.³⁵ In den neunten EEF zahlte Schweden entsprechend seinem EU-Haushaltsanteil ein, während sich Berlin und Paris überproportional an den Kosten für die AKP-Politik beteiligten.

Nach der Bedürftigkeit war das politische *Anstrengungsprinzip* prägend in der schwedischen AKP-Debatte. Schweden trat sehr für die Einführung einer politischen Dimension in das Cotonou-Abkommen sowie für die Anwendung von Sanktionsklauseln ein, wenn gegen vereinbarte politische Grundsätze verstoßen wird.³⁶

Im Gegensatz zu den ehemaligen europäischen Kolonialmächten und als eher junges EU-Mitglied verfügt Schweden über keine historisch motivierten *Bindungen* zu den AKP-Staaten. AKP-Politik wird nicht als Priorität schwedischer Entwicklungspolitik, sondern als Instrument angesehen, das der Armutsbekämpfung in afrikanischen LDCs dienen sollte.³⁷

Der Vergleich der Präferenzen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in der Cotonou-Debatte hat gezeigt, dass Solidarität mit den AKP-Staaten in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise zum Tragen kommt. Während sich im Falle Frankreichs das – positiv konstruierte – Bindungsprinzip aus der engen historisch-kulturellen Verbundenheit zu den afrikanischen Staaten speist, wird in der deutschen, aber auch in der schwedischen Entwicklungsdebatte die privilegierte EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft eher negativ als Restbestand der europäischen Kolonialvergangenheit gesehen. Deutschland und Schweden betonen das Anstrengungs- und – vor allem Schweden – das Bedürftigkeitsprinzip. Dabei erscheint das Prinzip der Anstrengung invers mit dem Bindungsprinzip verknüpft: Je stärker das Bindungsprinzip in den jeweiligen Solidaritätsstrukturen ausgeprägt ist, desto geringer ist die Bereitschaft, die AKP-Hilfe an Kriterien der Anstrengung zu knüpfen. Die unterschiedliche Gewichtung bei den solidarischen Handlungsprinzipien erklärt, warum Frankreich sich politisch und finanziell stark für den Fortbestand der exklusiven EU-AKP-Zusammenarbeit engagiert. Die Wahrnehmung wechselseitiger Verbundenheit zwischen Frankreich und seinen Ex-Kolonien führt zu solidarischer Nähe, die sich in privilegierter Unterstützung ausdrückt, während Deutschland und Schweden für die Normalisierung der Beziehungen eintreten. Die Kehrseite von internationaler Solidarität ist freilich, dass andere Staaten von Hilfebeziehungen machtvoll ausgeschlossen sind.

Unbestritten bleibt dabei, dass die EU-AKP-Politik auch ambivalent zu beurteilen ist. Das führen nicht nur die mageren Ergebnisse der Lomé-Phase vor Augen. Es wird hier keineswegs in Abrede gestellt, dass die AKP-Politik auch mit strategischen oder wirtschaftlichen Zielsetzungen einhergehen kann. Aber sie lässt sich auch nicht gänzlich auf diese Motive reduzieren. Vielmehr bildet der Solidaritätszusammenhang der EU-AKP-Entwicklungspartnerschaft (wie vermutlich auch andere derartige Zusammenhänge in den internationalen Beziehungen) eine eigene, auf spezifischen Solidaritätskonstruktionen beruhende Handlungslogik aus.

grove-Sacks (Eds.), *The European Union and Developing Countries*, London 1999, S. 91–105, hier S. 92.

³⁴ Göran Persson/Pierre Schori, *Africa on the Move. Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century*, Ministry for Foreign Affairs, Africa Department, Government Communication 1997/98, Stockholm 1998, S. 69.

³⁵ Vgl. Andres Danielson/Lennart Wohlgemuth, *Swedish Development Co-operation in Perspective*, in: Paul Hoebink/Olav Stokke (Eds.), *European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, London 2005, S. 518–545.

³⁶ Vgl. Interview, Sida, Stockholm vom 8. 2. 2007.

³⁷ Vgl. Audunn Arnórsson, *The Nordic Contribution to the Development Cooperation of the European Union*, in: Carol Cos-

Soziale Globalisierung? Die Entstehung globaler Sozialpolitik

Bei „Globalisierung“ denkt man meist an die Verdichtung weltwirtschaftlicher Beziehungen und die wachsende informationelle Vernetzung der Welt. Zunehmend wird jedoch auch eine „soziale“ Dimension der Globalisierung eingefordert, um den sozialen Ungleichheiten und Unsicherheiten zu begegnen,

Lutz Leisering

Ph. D. (econ.), geb. 1953; Professor für Sozialpolitik an der Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Gründungsmitglied des Instituts für Weltgesellschaft, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld.
lutz.leisering@uni-bielefeld.de

Können wir damit rechnen, dass sich eine ähnliche Entwicklung auf globaler Ebene wiederholt? Kann Sozialpolitik oder gar Wohlfahrtsstaatlichkeit – ähnlich wie die anderen Kerninstitutionen des Westens, Rechtsstaat, Markt und Demokratie – zu einem weltweiten Fanal werden? Oder bedeutet „Globalisierung“, wie weithin angenommen, primär die Ausbreitung neoliberaler, ökonomistischer Denkweisen und Praktiken?

„Soziale Globalisierung“ kann sehr unterschiedliche Bedeutungen haben. Im vorliegenden Beitrag fragen wir nach der unwahrscheinlichsten Form sozialer Globalisierung, die dem westlichen Begriff von Sozialpolitik entspricht: nach der Verbreitung individueller Rechtsansprüche auf Sozialleistungen – monetäre Transfers und soziale Dienstleistungen – und von Schutzrechten. Bob Deacon hat im ersten systematischen Lehrbuch des Forschungsgebietes Globale Sozialpolitik¹ die These einer *socialisation of global politics* formuliert, übersetzbar als „Sozialpolitisierung“

der Weltpolitik. Damit ist eine zunehmende Prominenz sozialer und ökologischer Fragen gegenüber den älteren sicherheitspolitischen Fragen in der Weltpolitik gemeint. Wie real ist diese „Sozialpolitisierung“? Konkret: Inwieweit gibt es auch auf Weltebene „soziale“ Ideen, Institutionen und sozialpolitische Instrumente?²

Globale Sozialpolitik ist evolutionär unwahrscheinlich

Der Ursprung staatlicher Sozialpolitik in west- und nordeuropäischen Ländern zeigt die regionale und kulturelle Begrenzung der Idee des Wohlfahrtsstaats an. Zugleich verweist dieser Ursprung auf die enge Bindung von Sozialpolitik an die Form des Nationalstaats. Vieles deutet darauf hin, dass eine Verbreitung von Sozialpolitik über ihre westlichen Ursprungsländer hinaus nicht sehr wahrscheinlich ist.

Zum einen befindet sich ausgebaute Sozialpolitik in Form des Wohlfahrtsstaates selbst in westlichen Ländern in einer Krise. Insbesondere wird ein Bedeutungsverlust oder doch -wandel des Nationalstaats festgestellt, womit auch Sozialpolitik als an die Form des Nationalstaats gebundener Politiktypus gefährdet wäre. *Zum anderen* lassen Strukturmerkmale der Weltgesellschaft die Idee globaler Sozialpolitik oder gar eines globalen Wohlfahrtsstaats als unwahrscheinlich erscheinen. Auf Weltebene gibt es keinen Staat, so dass ein Wohlfahrtsstaat schon per definitionem nicht existieren kann. Globale Sozialpolitik im Sinne einzelner sozialpolitischer Maßnahmen könnte trotzdem existieren, jedoch wären diese Maßnahmen in Ermangelung einer zentralen Entscheidungsinstanz nicht mit gleicher Verbindlichkeit und Flächendeckung ausgestattet wie nationale soziale Politiken. Schließlich wird wirtschaftliche Globalisierung in sozialer Hinsicht oft als ein *race to the bottom*

¹ Vgl. World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*, Genf 2004.

² Vgl. Bob Deacon mit Michelle Hulse und Paul Stubbs, *Global Social Policy*, London u. a. 1997. Die wichtigste Zeitschrift ist *Global Social Policy* (seit 2001).

³ Zu einer ausführlicheren Analyse vgl. Lutz Leisering, Gibt es einen Weltwohlfahrtsstaat?, in: Mathias Albert/Rudolf Stichweh (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Wiesbaden 2007, S. 185–205.

und Sozialdumping beschrieben. In Bezug auf die neuen Demokratien und *emerging markets* in Ostasien besagt dieses Argument, dass deren Erfolg gerade auf einem Verzicht auf Wohlfahrtsstaatlichkeit basiere.

Des Weiteren ist eine Globalisierung von Sozialpolitik kulturell nicht erwartbar.¹⁴ Aufklärung und Rationalismus, Christentum und die Ideen der europäischen Arbeiterbewegungen gelten als ideelle Quellen des europäischen Wohlfahrtsstaats. Diese fehlen in anderen Kulturen, ebenso wie die „Staatstraditionen“, die die europäischen Wohlfahrtsstaaten nachhaltig geprägt haben.

Der Ursprung globaler Sozialpolitik

Es ist wenig bekannt, dass die Idee globaler Sozialpolitik bereits in den späten 1930er und 1940er Jahre im politischen Raum begründet wurde. Hauptprotagonisten waren Großbritannien und die USA. Kaufmann spricht von einem „Wohlfahrtinternationalismus“.¹⁵ Die von Roosevelt und Churchill 1941 vereinbarte Atlantik-Charta, die Erklärung von Philadelphia der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1944, die Charta der Vereinten Nationen von 1945 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 formulierten erstmals – mit dem Anspruch universaler, weltweiter Geltung – die Idee sozialer Menschenrechte und einer auf soziale Ziele ausgerichteten internationalen Ordnung. Die Programmatik des Wohlfahrtinternationalismus wurde also bereits vor der Entwicklung nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit formuliert, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg stattfand. Was ist aus dem Wohlfahrtinternationalismus der 1940er Jahre geworden?

Zunächst: Was ist mit „global“ im Ausdruck „globale Sozialpolitik“ genau gemeint? Die Entstehung der Weltgesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ist mit einer Erhöhung der Zahl der Nationalstaaten einhergegangen. In dieser Hinsicht ist „globale Sozialpolitik“ nicht nur auf einer internationalen und transnationalen Ebene zu suchen, sondern auch in Nationalstaaten. Auch die Aus-

breitung westlicher Formen staatlicher Sozialpolitik auf nicht-westliche, weniger modernisierte Nationalstaaten kann als Teil ‚globaler Sozialpolitik‘ verstanden werden. Die Verbreitung westlicher Sozialpolitik in nicht-westlichen Ländern, sogar die Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten“, ist z. B. für Ostasien empirisch nachgewiesen worden.¹⁶ Diese Länder sind nicht nur *emerging markets*, sondern *auch* entstehende oder bereits entstandene Wohlfahrtsstaaten. Nationale Wohlfahrtsstaatlichkeit scheint sich also weltweit auszudehnen. Wie aber steht es mit genuin globaler Sozialpolitik als Teil einer neuen internationalen Ordnung?

Deacons These soziologisch spezifizierend, scheint es mir sinnvoll, von globaler Sozialpolitik nur zu reden, wenn eine Ausdifferenzierung und Institutionalisierung von Sozialpolitik auf drei Ebenen beobachtbar ist: der Ebene von Ideen, Normen und Zielen; der Ebene von Akteuren und Institutionen sowie der Ebene politischer Maßnahmen und Instrumente. Erst eine substanzielle Präsenz „sozialer“ Elemente auf allen drei Ebenen rechtfertigt die Rede von globaler Sozialpolitik. In vielen Ländern des Südens gibt es soziale Leistungssysteme; diese beschränken sich aber oft auf privilegierte, regierungsnahe Gruppen. Zudem fehlt eine ausgeprägte, politisch-rechtlich verankerte normative Verpflichtung auf Wohlfahrtsziele.

Ideen, Normen und Ziele globaler Sozialpolitik

Es gibt ausgeprägte globale soziale Ideen und Normen, die dem normativen Gefüge der Weltgesellschaft einen ‚sozialen‘ Stempel aufdrücken. *Erstens* sind *internationale soziale Standards und Rechte* zu nennen, insbesondere soziale Menschenrechte. Grundlegend ist der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen von 1966 („Sozialpakt“). Auf der Ebene von Weltregionen sticht die Europäische Sozialcharta des Europarats von 1961 (revidiert 1996) hervor. Schließlich sind die zahlreichen arbeitsbezogenen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (In-

¹⁴ Vgl. Elmar Rieger/Stephan Leibfried, *Kultur versus Globalisierung*, Frankfurt/M. 2004.

¹⁵ Franz-Xaver Kaufmann, *Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung*, Paderborn u. a. 2003.

¹⁶ Sven E. O. Hort/Stein Kuhnle, *The Coming of East and South-East Asian Welfare States*, in: *Journal of European Social Policy*, 10 (2000), S. 162–184.

ternational Labour Organization, ILO) zu nennen, zuletzt kodifiziert als „Kernarbeitsnormen“ (1998). Auch entwicklungspolitische Ziele werden zunehmend in Kategorien von Rechten der Menschen in den Zielländern formuliert. Menschenrechtsschutz ist zu einer eigenen Politik geworden, die sich mehr und mehr auch auf soziale Menschenrechte erstreckt und in die Aktivitäten internationaler Organisationen einfließt.¹⁷ Auch Armut wird zunehmend als Menschenrechtsfrage definiert.

Zweitens sind *globale normative und kognitive Leitvorstellungen* wesentliche Elemente globaler Sozialpolitik und der Weltgesellschaft generell. Leitvorstellungen haben einen ‚weiche(n)‘ Charakter als Recht und sind teilweise nur Semantiken, die von der Wirklichkeit vieler Länder entkoppelt sein können.¹⁸ Leitvorstellungen werden jedoch weltweit von Nationalstaaten und subnationalen Akteuren geltend gemacht und können auf diese Weise unter Umständen sogar stärker wirken als Rechtsnormen. Abu Sharkh¹⁹ wies nach, dass die ILO-Konventionen zum Verbot von Kinderarbeit wirksam waren, aber weniger durch unmittelbare Befolgung der Konventionen, sondern durch öffentliche Thematisierung des Problems und Mobilisierung durch Nichtregierungsorganisationen (NROs). Sozialpolitisch einschlägig sind insbesondere die globale Idee kollektiver, nationaler „Entwicklung“ und die Idee individueller Bildbarkeit. Zu den globalen Leitvorstellungen zählen auch spezielle institutionelle Modelle wie das Mehr-Säulen-Modell in der Alterssicherung, das vor allem durch die Weltbank weltweit verbreitet wurde.

¹⁷ Vgl. etwa Joel E. Oestreich, *The Human Rights Responsibilities of the World Bank: A Business Paradigm*, in: *Global Social Policy*, 4 (2004), S. 55–76. Allgemein Angelika Nußberger, *Sozialstandards im Völkerrecht*, Habilitationsschrift, Berlin 2005; Ulrich Becker / Bernd von Maydell / Angelika Nußberger (Hrsg.), *Die Implementierung internationaler Sozialstandards*, Baden-Baden 2006.

¹⁸ Vgl. John W. Meyer / John Boli / George M. Thomas / Francisco O. Ramirez, *Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat*, in: John W. Meyer, *Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, hrsg. von Georg Krücken, Frankfurt/M. 2005.

¹⁹ Vgl. Miriam Abu Sharkh, *History and Results of Labor Standard Initiatives*, Ph.D. thesis, Stanford-Berlin 2002.

Drittens ist eine *globale soziale Öffentlichkeit* entstanden, die ein Medium für die Entstehung, Entwicklung und Verbreitung sozialer Ideen bildet. De Swaan¹⁰ hat die Entstehung eines „sozialen Gewissens“ als ein Merkmal nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit identifiziert. Auf Weltebene ist ein solches soziales Gewissen bereits in Umrissen erkennbar. ‚Sozial‘ relevante Weltereignisse werden zunehmend wahrgenommen, etwa durch soziale Bewegungen. Dies gilt besonders für einzelne Ereignisse wie globale Gesundheitsprobleme und Epidemien (zuletzt AIDS, SARS, Vogelgrippe) und humanitäre Katastrophen wie der Tsunami. Es bilden sich aber auch auf Dauer gestellte *globale soziale Diskurse* heraus, so in Bezug auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Gefangenearbeit, manifest in Zertifikaten für ohne Kinderarbeit hergestellte Teppiche oder Proteste gegen Sportschuhe, die in chinesischen Gefängnissen hergestellt wurden.

Akteure und Institutionen globaler Sozialpolitik

Es gibt keinen Weltstaat, aber dezentrale, zerklüftete Arrangements von Akteuren und Steuerungsformen in der Weltpolitik. In der Literatur wird von *global governance* – ‚Regieren ohne Regierung‘ – gesprochen, in Bezug auf Sozialpolitik von *global social governance*.¹¹ Es ist eine bunte Vielfalt von Akteuren identifizierbar, die sich mit sozialpolitischen Fragen beschäftigen: Sie können gouvernemental (an Nationalstaaten gebunden) oder nicht-gouvernemental (transnational) sein; organisiert oder nicht-organisiert (mit fließenden Grenzen); können unterschiedlichen funktionalen Sphären der Weltgesellschaft angehören und können schließlich auf unterschiedlichen sozialräumlichen Ebenen der Weltgesellschaft angesiedelt sein. Ordnungspolitisch lassen sich vereinfachend gouvernementale, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure unterscheiden.

Akteure und Institutionen können in unterschiedlicher Weise einen „sozialen“ Charakter haben: Sie können funktional auf so-

¹⁰ Vgl. Abram de Swaan, *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Oxford–New York 1988.

¹¹ Bob Deacon, *Global Social Policy & Governance*, Los Angeles u. a. 2007.

ziale Fragen wie Arbeit und Gesundheit spezialisiert sein – so mehrere Teil- und Sonderorganisationen des UN-Systems, vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit Schwerpunkt auf Arbeit, die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die im Bildungsbereich engagierte UNESCO. In anderen Organisationen ist die soziale Orientierung Teil einer breiteren Funktionsausrichtung, so in der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Welthandelsorganisation (WTO). ‚Sozialpolitisierung‘ kann auf unterschiedliche Weise stattfinden: Akteure können sozialpolitische Fragen als neues Betätigungsfeld entdecken, so die globale soziale Bewegung Attac. Akteure können auch die sozialpolitischen Aspekte ihres Handelns verstärken, so im Laufe der letzten Jahrzehnte die Weltbank.¹²

Unter den *gouvernementalen* Akteuren sind an erster Stelle die internationalen Regierungsorganisationen zu nennen. Dies sind vor allem die zahlreichen Organisationen im System der Vereinten Nationen. Auf der Ebene von Weltregionen sind supranationale Einheiten zu nennen, im engeren Sinne nur die Europäische Union (EU). Der soziale Charakter der EU – ob die EU ein „soziales Europa“ sein soll – ist umstritten. Schließlich ist der ältere und größere Europarat durch seine Menschenrechtsaktivitäten ebenfalls ein wesentlicher weltregionaler sozialpolitischer Akteur. Zu den *gouvernementalen* globalen Akteuren mit sozialpolitischer Relevanz sind auch internationale Gerichtshöfe zu zählen, vor allem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der dem Europarat zugeordnet ist, und der Europäische Gerichtshof der EU in Luxemburg.

Eine besondere Form von Globalität wird durch nationale Entwicklungsorganisationen verkörpert,¹³ so in Deutschland die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). So-

zialräumlich zwischen nationalen Entwicklungsorganisationen und internationalen Organisationen wie Weltbank und ILO stehen regionale Entwicklungsbanken, besonders die Afrikanische und die Asiatische Entwicklungsbank. Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB) ist beispielsweise der Bereich Sozialhilfe.

Unter den *nicht-gouvernementalen* Akteuren gibt es ein breites Spektrum (*zivil-)*gesellschaftlicher Akteure. Einige dieser Organisationen – wie auch nationale Entwicklungsorganisationen – scheinen sich breiter und spezifischer sozialen Themen zuzuwenden, also über das Ziel der Armutsbekämpfung hinaus spezifische sozialpolitische Programme voranzutreiben und sich auch in die Beratung zur Sozialgesetzgebung einzuschalten. Dabei findet seit längerem ein Umschwung von klassischer, asymmetrischer „Hilfe“ und Armutsbekämpfung zu einer auf Rechte, Inklusion und Partizipation zielenden Entwicklungsstrategie statt. Individuelle Anrechte sind aber ein wesentliches Element moderner westlicher Wohlfahrtsstaatlichkeit.

Weitere zivilgesellschaftliche Akteure sind diverse transnationale Akteure, Akteursverbünde und Netzwerke, etwa Ärztevereinigungen wie Médecins Sans Frontière, Vereinigungen von Sozialadministratoren wie die International Social Security Association (ISSA) und internationale Wissenschaftsvereinigungen, etwa die International Sociological Association (ISA) mit sozialpolitisch einschlägigen Untergliederungen, und globale Think Tanks.

Schon in nationalen Wohlfahrtsstaaten spielen *privatwirtschaftliche* Akteure eine wichtige Rolle, mehr noch in der Weltgesellschaft. Das Pendant zu betrieblicher Sozialpolitik ist auf globaler Ebene die „corporate social responsibility“ oder „corporate social governance“, also die freiwillige Selbstverpflichtung auf Sozialstandards in internationalen Unternehmen. Des Weiteren haben sich auch auf internationaler Ebene private Anbieterfirmen formiert, haben sich globale „Wohlfahrtsmärkte“ gebildet. Dies gilt insbesondere für den Bereich Gesundheit und Pflege in Form internationaler Krankenhausgesellschaften und Pharmakonzerne. Im Bereich der Alterssicherung globalisieren sich die Anbieter von Finanzdienstleistungen und Vorsorgeprodukten. Ein großes und zuneh-

¹² Vgl. Antony Hall, Social Policies in the World Bank: Paradigms and Challenges, in: Global Social Policy, 7 (2007) 2, S. 151–175.

¹³ Vgl. generell Colette Chabbot, Development INGOs, in: John Boli/George M. Thomas (Eds.), Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875, Stanford 1999, S. 222–248.

mendes Gewicht haben globale Unternehmensberatungen, die auch in sozialen Sektoren tätig sind.¹⁴

Zur Vielfalt der Akteursarten kommt die Vielfalt der *sozialräumlichen Ebenen von Weltgesellschaft*, auf denen sie zu verorten sind, hinzu: Weltebene, weltregionale Ebene, nationalstaatliche Ebene und subnationale Ebene. Entsprechend ist mit komplexen Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren zu rechnen. Deacon sieht „soziale Weltregionen“, vor allem die EU, aber auch andere Weltregionen, als wichtige Formen globaler Sozialpolitik.¹⁵ Alles in allem gibt es in der Akteursdimension deutliche Elemente globaler Sozialpolitik, deren Ausprägung zuzunehmen scheint.

Instrumente globaler Sozialpolitik

In westlichen Wohlfahrtsstaaten und in der EU können vier Instrumente oder Maßnahmetypen staatlicher Sozialpolitik unterschieden werden: Versorgung (z. B. Schulesen), Umverteilung (z. B. Sozialhilfe und Sozialversicherung), Regulierung (rechtlichen Rahmung etwa des Arzneimittelmektes) und ‚weiche Steuerung‘. Versorgung und Umverteilung sind die klassischen Instrumente des Wohlfahrtsstaats. Weiche Koordination findet sich ausgeprägt in der EU, vor allem in Form der so genannten offenen Methode der Koordination (OMK). Sind diese vier Formen sozialpolitischer Maßnahmen auch auf globaler Ebene identifizierbar?

Ähnlich wie bei der EU gibt es auf globaler Ebene keine *versorgenden* und auch keine *umverteilenden* Instrumente und Maßnahmen. Versorgende Maßnahmen treten nur in einer Form auf, die der Merkmale institutionalisierter Wohlfahrtsstaatlichkeit entbehrt, nämlich als vorübergehende Hilfe im Fall von Naturkatastrophen, humanitären Katastrophen und, getragen vom Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), für Flüchtlinge. Umverteilung findet in großem Umfang statt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die früher „Entwicklungshilfe“ genannt wurde. Auch

Spendenaufrufe und -aktionen internationaler Organisationen im Fall von Katastrophen bewirken eine globale Umverteilung. Dies sind jedoch kollektive Umverteilungen zwischen Regionen und Kollektivitäten, nicht zwischen individuellen Bürgern, wie es im Begriff der Umverteilung in westlichen Wohlfahrtsstaaten impliziert ist. Auch fehlt ein individueller Rechtsanspruch, der konstitutives Element westlicher Sozialpolitik ist.

Der Schwerpunkt globaler sozialpolitischer Maßnahmen scheint in den Bereichen Regulierung und weiche Koordination zu liegen, ähnlich wie in der EU. Wesentliche Formen der *Regulierung* sind die Verfahren vor internationalen Gerichtshöfen. Regulierend wirken auch die Prozeduren und Streitschlichtungsverfahren der WTO. Menschenrechte liegen im Überlappungsbereich von Regulierung und weicher Koordination. *Weiche Koordination* findet statt in den Menschenrechtsverfahren der Vereinten Nationen und des Europarats, die Berichte, Ortsbegehungen und Stellungnahmen von NROs beinhalten. Auch die ILO kennt derartige Verfahren zur Kontrolle und Durchsetzung ihrer Konventionen. Sehr ‚weiche‘ Koordination findet schließlich statt in Form internationaler Gipfeltreffen und internationaler Zieldeklarationen, zuletzt die Millennium Development Goals (2000). In dem Maße, wie derartige Verfahren und Erklärungen geeignet sind, eine Öffentlichkeit zu erzeugen und Verpflichtungen zu definieren, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren eingefordert werden können, kann weiche Steuerung durchaus wirksam sein. Die erwähnte Verminderung von Kinderarbeit ist hierfür ein Beispiel. Insgesamt ist festzuhalten, dass der Kernbereich westlicher sozialpolitischer Maßnahmen (Versorgung, Umverteilung) auf globaler Ebene fehlt, dass aber regulierende und weich koordinierende Maßnahmen recht breit entwickelt sind.

Soziale Globalisierung – unterschätzt und überschätzt

Wiederholt sich also die westeuropäische Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts – Aufbau von Sozialpolitik zwecks Abarbeitung der Folgeprobleme kapitalistischer Entwicklung – im 21. Jahrhundert auf globaler Ebene? Tatsächlich konnten wir auf allen drei

¹⁴ Vgl. Paul Stubbs, *International Non-State Actors and Social Development Policy*, in: *Global Social Policy*, 3 (2003) 3, S. 319–348.

¹⁵ B. Deacon (Anm. 11).

Ebenen, die wir untersucht haben – Ideen, Akteure, Instrumente – Elemente globaler Sozialpolitik identifizieren: substanzielle, aber in ihrer Umsetzung begrenzte sozialpolitische Ideen; ausgeprägte und vielfältige sozialpolitische oder sozialpolitisch relevante Akteure; aber im Vergleich zu nationaler Sozialpolitik wenige sozialpolitische Instrumente. Auf allen drei Ebenen scheinen die sozialpolitischen Elemente eher zuzunehmen. Beobachtbar ist auch eine Verbreiterung globaler Sozialpolitik – von Armutsbekämpfung zu Alterssicherung und Gesundheit, neuerdings auch zu sozialer Grundsicherung¹⁶ sowie zu Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsmarktpolitik.

Genuin globale Sozialpolitik ist operativ jedoch begrenzt – der Schwerpunkt des weltweiten Ausbaus von Sozialpolitik liegt derzeit weiter auf nationalstaatlicher Ebene. Dass Sozialpolitik in Übergangs- und Entwicklungsländern seit den 1980er Jahren enorm ausgebaut wird, ist wenig bekannt. Dies ist auch eine Form globaler Sozialpolitik, zumal sie wesentlich von globalen Akteuren wie ILO und Weltbank angestoßen ist.

Diese eher optimistische Sicht relativiert verbreitete Auffassungen wachsender globaler Verelendung und Ökonomisierung im Zuge „neoliberaler“ wirtschaftlicher Globalisierung. Tatsächlich ist Armut in den 1990er Jahren in allen Großregionen des Südens zurückgegangen außer in Afrika südlich der Sahara. Der Fokus auf Elend in Afrika ist selektiv. Die pessimistische Sicht auf den Prozess der Globalisierung *unterschätzt*, in welchem Umfang sozialpolitische Institutionen weltweit bereits aufgebaut worden sind. Die Welt wird ökonomisiert und *gleichzeitig* ‚sozialpolitisiert‘. Auch in der Geschichte westlicher Nationalstaaten ist die Entstehung von Sozialpolitik häufig nicht wahrgenommen worden, da sie von der auffälligeren Entwicklung von Märkten überlagert wurde. Tatsächlich ist globale Sozialpolitik breit gesellschaftlich verankert – ihre Ideen und Akteure kommen,

wie gezeigt, aus vielen Bereichen: aus Politik, Recht, Medizin, Wissenschaft, Religion und auch aus der Wirtschaft. Auch zukünftig kann mit weiterem Ausbau globaler Sozialpolitik gerechnet werden: Entwicklungspolitik wird zunehmend sozial- (statt nur struktur-) politisch ausgerichtet,¹⁷ und mit der neueren Menschenrechtspolitik ist weltpolitisch ein Instrument erwachsen, das auch soziale Belange der Menschen nachhaltig stützt.

Zugleich sind wesentliche Gegenkräfte und Grenzen globaler Sozialpolitik nicht zu verkennen. Umfangreiche sozialpolitische Maßnahmen haben erhebliche Legitimationsbedarfe, aber es gibt keinen demokratischen Weltstaat, der Legitimität erzeugen könnte. Der auch in internationalen Organisationen einflussreichste Staat, die USA, hat den Sozialpakt von 1966, der soziale Menschenrechte verbindlich macht, nicht unterschrieben. Auffällig ist auch, dass die globale Sozialpolitik einen Überschuss an Rhetorik aufweist. Insoweit werden im sozialdemokratischen Ruf, die neoliberale wirtschaftliche Globalisierung durch eine soziale Globalisierung zu ‚zähmen‘, die Möglichkeiten globaler Sozialpolitik teilweise auch *überschätzt*. Die entstehende globale Sozialpolitik ist anders als die aus europäischen Sozialstaaten vertraut: Sie ist eher projektförmig als bürokratisch, eher marktregulierend als ‚versorgend‘, eher sozialtechnologisch als sozialdemokratisch, eher individualisierend als korporatistisch, eher zivilgesellschaftlich und privatwirtschaftlich als etatistisch und eher rechtlich als politisch verfasst. Die Idee, die traute deutsche Sozialstaatlichkeit auf den Globus zu verbreiten, könnte sich – ähnlich und mehr noch als die Idee eines „sozialen Europa“ – als „bismarckdeutsche Illusion“ erweisen, wie Ralf Dahrendorf in einem Interview im Jahre 2005 in Hinblick auf die Zukunft Europas gesagt hat.

¹⁶ Vgl. Lutz Leisering/PetraBuhr/Ute Traiser-Diop, Grundsicherung als globale Herausforderung. Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, Bielefeld 2006; Michael Cichon/Krzysztof Hagemejer, Changing the development policy paradigm: Investing in a social security floor for all, in: International Social Security Review, 60 (2007) 2–3, S. 169–196.

¹⁷ So das Konzept der ILO eines globalen sozialen Minimums. Vgl. dazu M. Cichon/K. Hagemejer, ebd.

Die Entgrenzung der Solidarität. Hilfe in einer globalisierten Welt

Am ersten Weihnachtsfeiertag des Jahres 2004 verwüstete eine riesige Flutwelle die Küstenregionen Thailands, Indonesiens und Sri Lankas. Dem Tsunami fielen tausende Menschen zum Opfer.

Katrin Radtke

Dr. phil. (des.), geb. 1975; Referentin für Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe, Deutsche Welthungerhilfe, Friedrich-Ebert-Str. 1, 53175 Bonn. katrin.radtke@dwhh.de

Ganze Städte und weite Landstriche wurden durch die Wassermassen dem Erdboden gleich gemacht. Die meisten Opfer stammten aus der einheimischen Bevölkerung, doch es starben auch viele Touristen: Die betroffene Region war mit ihren paradiesischen Stränden ein beliebtes Urlaubsziel.

Der Rest der Welt reagierte mit großer Betroffenheit. Die weltweite Anteilnahme an der Not dieser Region fand ihren Ausdruck in einem nie da gewesenen Ausmaß von Spenden. Die Spendenwelle erfasste nahezu die ganze Gesellschaft: Fußballclubs leerten die Mannschaftskasse für den guten Zweck, Schausteller ließen Kinder für eine Spende Karussell fahren und Fernsehsender wetten mit Spendengalas. Bis zu 20 000 Wohlfahrtsorganisationen sammelten allein in Deutschland Gelder für die Katastrophenopfer. Es kam zu einem regelrechten Wettkampf um die höchsten Spendeneinnahmen.

Gleichzeitig erschienen in den Medien erste Deutungsversuche des Spendenverhaltens. Warum konnten Rekordergebnisse verzeichnet werden? Der Tsunami hatte in der Weihnachtszeit stattgefunden, einer Zeit, in der viele Menschen das Geschehen am Fernseher live verfolgen konnten. Außerdem handelte es sich um eine außerordentlich große Katastrophe, die nicht ein Land, sondern gleich zwölf

Länder und zwei Kontinente traf. Nicht zu vergessen war natürlich auch die Tatsache, dass vielen der Spender die von der Katastrophe heimgesuchten Länder von früheren Urlauben bekannt waren und zahlreiche Touristen betroffen waren. Die Identifikation der Geber mit den Opfern wurde dadurch möglicherweise erleichtert. War die Spendenwelle anlässlich des Tsunami also eine Ausnahme? Oder konnte sie als Anzeichen für ein wachsendes Verantwortungsgefühl gegenüber Menschen in weit entfernten Ländern, als Teil eines Trends zu transnationaler Solidarität gedeutet werden?

Von Sozialwissenschaftlern ist die Zukunft der Solidarität seit Ferdinand Tönnies pessimistischer Prognose in „Gemeinschaft und Gesellschaft“ immer wieder als Zerfallsprozess thematisiert worden.¹ Insbesondere in der gegenwärtigen Diskussion um die Abnahme staatlicher Steuerungsfähigkeit im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung wird eine „Schwächung solidarischer Verhaltensweisen“ beklagt, die sich unter anderem in der Erosion der beiden nationalen Solidaritätspflichten, der Wehrpflicht und der Steuerpflicht² ausdrücken. Empirisch lässt sich diese Annahme des kontinuierlichen Rückgangs der Solidarität jedoch durchaus bezweifeln. Johannes Berger etwa vertritt die Auffassung, dass bestimmte Solidaritätszumutungen gegenwärtig tendenziell zunehmen. „Soweit Solidarität nationale Solidarität meint“, so Berger, „kann es mit dem immer wieder behaupteten Niedergang des Nationalstaates zur Schwächung solidarischer Verhaltensweisen kommen, aber (. . .) Solidarität [existiert] in mannigfaltigen Formen; ihre Ausübung ist nicht an den Nationalstaat gebunden (. . .)“.³ Ähnlich haben auch Claudia Koch-Arzberger und der 2007 verstorbene Karl Otto Hondrich argumentiert, dass sich die Reichweite von Solidaritäten bzw. Solidaritätspotentialen, d. h. die Anzahl der Personen, auf die sich ein Zusammengehörigkeitsgefühl

Dieser Artikel beruht auf den Ergebnissen einer Studie, die die Autorin im Rahmen Ihrer Tätigkeit am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in der Abteilung „Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen“ erstellt hat. Auszüge des Artikels sind bereits erschienen in Katrin Radtke, Ein Trend zu transnationaler Solidarität. Die Entwicklung des Spendenaufkommens in der Not- und Entwicklungshilfe, WZB Discussion Paper SP IV 2007–303, Berlin 2007.

¹ Ferdinand Tönnies, Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie, Darmstadt 1988 (zuerst 1887). Zum Verfall der Solidarität vgl. Peter Ungut, Die Agonie des Sozialen, in: Die große Entsolidarisierung, in: Kursbuch, 157 (2004), S. 11–31.

² Zu den nationalstaatlichen Solidaritätspflichten vgl. u. a. Claus Offe, Pflichten versus Kosten. Typen und Kontexte solidarischen Handelns, in: Jens Beckert/Julia Eckert/Wolfgang Streeck/Martin Kohli (Hrsg.), Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen, Frankfurt/M.-New York 2004, S. 35 ff.

³ Johannes Berger, Expandierende Märkte, schrumpfende Solidarität? Anmerkungen zu einer Debatte, in: J. Beckert/J. Eckert/M. Kohli/W. Streeck, ebd., S. 246–261.

bezieht, mit der Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung und globaler Folgeprobleme der Industrialisierung, vergrößert habe.¹⁴ Diese Meinung wird auch und insbesondere im Rahmen des so genannten Kosmopolitismus vertreten. Andrew Linklater etwa sieht Anzeichen dafür, dass die emotionale Identifikation zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft sich auch auf der Ebene der Menschheit als Ganzes wieder finden lässt. Seiner Ansicht nach schafft die universelle Verwundbarkeit gegenüber grundlegenden Formen von psychischem oder physischem Leid die Möglichkeit für globale Sympathie oder Empathie. Die Ausweitung der Solidarität auf Fremde, die in weit entfernten Ländern leben, beruht dann auf der Entwicklung von Schuld- und Schamgefühlen, wenn diese verletzt werden oder wenig zu ihrer Hilfe beigetragen wird.¹⁵

Allerdings gibt es auch Autoren, die der Behauptung einer Zunahme von transnationaler Solidarität kritisch gegenüberstehen. Claus Offe etwa erwartet, „dass sich nach dem Ende des Nationalstaats die supranationalen Interdependenzen erweitern, sich gleichzeitig aber die operativen Solidaritätspotentiale auf immer engere (regionale, sektorale, subnationale, sprachliche, kulturelle, aus ihrer historischen Erfahrung definierte usw.) Schutz- und Verpflichtungsgemeinschaften zusammenziehen“.¹⁶ Ähnlich bezeichnet Herfried Münkler die gegenwärtig zu beobachtenden verstärkten Anstrengungen, „in denen die Prozesse der Globalisierung in Wirtschaft und Politik mit dem Imperativ einer Universalisierung von Normen so verknüpft werden, dass dabei schließlich auch eine kosmopolitische Solidarität herauskommt“ als „Wunschvorstellung, der in der gesellschaftlichen Realität eine genau entgegengesetzte Entwicklung gegenübersteht“.¹⁷

Die Brisanz dieser Diskussion ergibt sich aus der Zentralität von Solidarität für die Inte-

gration von Gesellschaften und damit aus der Frage nach der Entstehung einer normativen politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates. Lässt sich im Zuge der „gesellschaftlichen Denationalisierung“¹⁸ ein Prozess feststellen, in dem der bisherige Bezugspunkt für die Abgrenzung der Solidaritätsrechte und -pflichten – die sozial konstruierte Vorstellung einer gemeinsamen Herkunft, Geschichte, Kultur und von gemeinsamen Zielen und Idealen der Nation bzw. des Nationalstaates¹⁹ – seine Bedeutung verliert und von anderen Konstruktionen ersetzt wird? Kann die Ausweitung und Befolgung von Solidaritätsnormen Schritt halten mit der wahrgenommenen rasanten Ausweitung von Interdependenzen im Zuge der Globalisierung? Mit anderen Worten, lassen sich Hinweise finden, die auf eine Gemeinschaftsbildung jenseits des Nationalstaates hinweisen?

Ziel dieses Artikels ist es, vor dem Hintergrund dieser Fragen die These einer zunehmenden transnationalen Solidarität empirisch am Beispiel des Spendenaufkommens in der Not- und Entwicklungshilfe zu überprüfen. Dafür wird zunächst eine Definition von Solidarität eingeführt und erläutert, warum die Untersuchung des Spendenaufkommens Hinweise auf die Entwicklung von transnationaler Solidarität geben kann. Daran anschließend werden die Spendeneinnahmen von 16 Organisationen analysiert, die in der Not- und Entwicklungshilfe tätig sind. Diese Daten werden mit Umfrageergebnissen zum Spendenverhalten in Deutschland abgeglichen. Die Analyse zeigt dabei zwar einen Trend zu mehr transnationaler Solidarität, jedoch wird auch deutlich, dass dieser Trend von tiefen Brüchen gekennzeichnet ist.

¹⁸ Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance*, Frankfurt/ M. 1998.

¹⁹ In diesem Sinne ließ sich dann auch, wie etwa von Ernest Renan in einem Vortrag 1882, der Nationalstaat als „Solidargemeinschaft“ charakterisieren: „Eine Nation ist also eine große Solidargemeinschaft, getragen von dem Gefühl der Opfer, die man gebracht hat, und der Opfer, die man noch zu bringen gewillt ist. Sie setzt eine Vergangenheit voraus und muss in der Gegenwart zu einem greifbaren Faktor zusammenzufassen sein: der Übereinkunft, dem deutlich ausgesprochenen Wunsch, das gemeinsame Leben fortzusetzen.“ Ernest Renan, *Was ist eine Nation?*, in: Ders., *Was ist eine Nation? und andere politische Schriften*, Wien-Bozen, S. 57.

¹⁴ Vgl. Karl Otto Hondrich/Claudia Koch-Arzberger, *Solidarität in der modernen Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1992, S. 22.

¹⁵ Vgl. Andrew Linklater, *Distant Suffering and Cosmopolitan Obligations*, in: *International Politics*, 44 (2007), S. 19–36.

¹⁶ Claus Offe, *Pflichten versus Kosten. Typen und Kontexte solidarischen Handelns*, in: J. Beckert u. a. (Anm. 2), S. 49.

¹⁷ Herfried Münkler, *Enzyklopädie der Ideen der Zukunft: Solidarität*, in: J. Beckert u. a. (Anm. 2), S. 22.

Transnationale Solidarität – Annäherung an einen Begriff

Unter den Kategorien des moralischen und politischen Denkens ist der Begriff der Solidarität einer der jüngsten. Zwar reichen seine Wurzeln bis ins römische Recht, wo unter „obligatio solidum“ eine Form der Schuldnerhaftung verstanden wurde, bei der jedes Mitglied einer Gemeinschaft für die Begleichung der insgesamt bestehenden Schulden herangezogen werden konnte und die Gemeinschaft für die Schulden jedes einzelnen Mitglieds haftete. Eine Übertragung des Begriffs auf das Gebiet der Politik, Gesellschaft und Moral fand jedoch erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts statt. Im nachrevolutionären Frankreich ersetzte der Terminus der Solidarität zunehmend jenen der „Brüderlichkeit“ und wurde vor allem im Umfeld der frühen französischen Sozialisten Claude-Henri Saint-Simon und Charles Fourier in den politischen Sprachgebrauch eingeführt.¹⁰ Vor dem Hintergrund der Arbeiterbewegung wurde er Mitte des 19. Jahrhunderts erstmals zu einem politischen Kampfbegriff. Die „Arbeitersolidarität“ bezeichnete dabei den Zusammenhalt zwischen verschiedenen Gruppen – gelernte und ungelernte Arbeiter und Handwerker – in der Arbeiterschaft.¹¹

Erst im Rahmen des Solidarismus im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts gewann der Terminus der Solidarität den Stellenwert eines politisch-sozialen Grundbegriffs und näherte sich an seine Rezeption des Begriffs in der neu entstehenden Soziologie um Pierre Leroux, Auguste Comte und später Emile Durkheim an. Während Leroux Solidarität als „humanitäre Doktrin“ verstand,¹² bezeichnete der Begriff nach Comte und Durkheim den „Zement“, der die Gesellschaft zusammenhält oder mit anderen Worten ein gesellschaftsstiftendes Prinzip, das aus dem Gesellschaftsorganismus „mehr als die Summe seiner Teile macht“.¹³ Im 20. Jahr-

hundert wurde der Begriff der Solidarität schließlich u. a. von Max Scheler und Henri Bergson in die Moralphilosophie übernommen und trat in ein weitgehend ungeklärtes Verhältnis zu Begriffen wie „Sympathie“, „Menschenliebe“, „Wohllollen“, „Gemeinsinn“ und „Loyalität“.¹⁴

Was also ist Solidarität? Der kurze Überblick über die Geschichte des Begriffs kristallisiert als gemeinsamen Kern der Verwendungsweisen die Vorstellung einer wechselseitigen Verbundenheit zwischen den Mitgliedern einer Gruppe von Menschen heraus. Wie lässt sich Solidarität beobachten?

Schon Durkheim hatte festgestellt, dass „die soziale Solidarität (...) als ein durch und durch moralisches Phänomen der unvermittelten, exakten Beobachtung nicht zugänglich (ist), vor allem nicht der Messung. Um es also klassifizieren wie vergleichen zu können, muss man die innere Tatsache, die sich uns entzieht, durch eine äußere Tatsache ersetzen, die sie symbolisiert, und die erste vermittelt der zweiten erforscht“. Als sichtbares Symbol wählte Durkheim das Recht. Denn „je solidarischer die Mitglieder einer Gesellschaft sind“, so Durkheim, „umso mehr unterhalten sie verschiedene Beziehungen entweder nur miteinander oder zur Gruppe als Kollektiv (...) Andererseits ist die Anzahl der Beziehungen notwendigerweise der Zahl der Rechtsregeln, die sie bestimmen, proportional.“¹⁵

Eine andere Möglichkeit der Beobachtung von Solidarität, die auch in diesem Artikel verfolgt werden soll, besteht in der Untersuchung von solidarischem Verhalten. In Anlehnung an Hans Braun wird unter Solidarität hier daher ein „Handeln in Verbundenheit“ verstanden.¹⁶ Damit rücken verschiedene Formen der Hilfe und Unterstützung als Indikatoren für Solidarität in den Blick. Mindestens drei unterschiedliche unterstützende Handlungen lassen sich unterscheiden: Unterstützung kann in Form von materiellen Gütern, von Kommunikation oder von Ar-

¹⁰ Vgl. Kurt Bayertz, Begriff und Problem der Solidarität, in: Ders. (Hrsg.), Solidarität. Begriff und Problem, Frankfurt/M. 1998, S. 11.

¹¹ Vgl. Rainer Zoll, Was ist Solidarität heute?, Frankfurt/M. 2000, S. 67.

¹² Thomas Fiegle, Von der Solidarité zur Solidarität. Ein französisch-deutscher Begriffstransfer, Münster 2003, S. 49f.

¹³ Auguste Comte, zit. in: Julius Morel/Eva Bauer/Tamas Meleghy/Heinz-Jürgen Niedenzu/Max Pre-

glau/Helmut Staubmann (Hrsg.), Soziologische Theorie. Abriss der Ansätze ihrer Hauptvertreter, München-Wien 2001, S. 10.

¹⁴ K. Bayertz (Anm. 10), S. 11.

¹⁵ Emile Durkheim, Über soziale Arbeitsteilung, Frankfurt/M. 1988, S. 111.

¹⁶ Hans Braun, Und Wer ist mein Nächster? Solidarität als Praxis und als Programm, Tübingen 2003, S. 15.

beitskraft geleistet werden. Die materielle Unterstützung kann dabei einerseits monetär erfolgen, sie kann jedoch auch in Form von Naturalien ausgeführt werden. Verbale Unterstützung wird sowohl in schriftlicher wie auch in mündlicher Weise geleistet und kann in Form von Petitionen, Reden, Artikeln etc. auftreten. Die Unterstützung durch Arbeitskraft findet in Form von körperlichen oder geistigen Leistungen statt, die direkt zur Behebung der Beeinträchtigung der unterstützten Person oder Gruppe beiträgt.

Transnationale Solidarität lässt sich in Anlehnung an Thomas Risses Definition transnationaler Beziehungen nun definieren als ein grenzüberschreitendes Handeln in Verbundenheit zwischen Gruppen oder Individuen, von denen mindestens ein Mitglied ein nichtstaatlicher Akteur sein muss.¹⁷ Grundsätzlich kann der Referenzrahmen transnationaler Solidarität sowohl durch eine partikularistische Gruppe als auch durch die Gesamtheit der Menschen gebildet werden.

Spenden in der Not- und Entwicklungshilfe

Es ist bereits deutlich geworden, dass transnationale Solidarität, verstanden als ein transnationales „Handeln in Verbundenheit“, in verschiedenen Formen auftritt. Der folgende Abschnitt widmet sich der empirischen Analyse eines bestimmten Ausdrucks der transnationalen Solidarität, der Spende für Menschen in anderen Ländern, die von akuter Not betroffen sind.¹⁸ Umfragen zu den Motiven von Spendern belegen, dass die wichtigsten Beweggründe für die Entscheidung zur Spende sich auf ein Gefühl der Verbundenheit beziehen. So werden als Spendenmotive die Beruhigung des schlechten Gewissens, ein Gefühl der Zugehörigkeit und das Bedürfnis, sich für wichtige Anliegen persönlich zu engagieren genannt. Diese Motive stehen häufig

¹⁷ Vgl. Thomas Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In*, in: Ders. (Ed.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge 1995, S. 3.

¹⁸ Als weitere Indikatoren für transnationale Solidarität sind u. a. denkbar ehrenamtliches Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe, der Konsum fair gehandelter Güter oder Solidaritätsäußerungen in den Medien.

in Zusammenhang mit anderen Motiven, etwa die Verwirklichung der eigenen Werte und Glaubensgrundsätze, die Steigerung des Selbstwertgefühls oder auch materielle Anreize. Nur selten stehen die letztgenannten Motive jedoch im Vordergrund.

Zwei Möglichkeiten für die Messung des ausgewählten Indikators werden in diesem Artikel untersucht: *erstens* die Spendeneinnahmen von Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Not- und Entwicklungshilfe und *zweitens* die Gewichtung der Spendenzwecke in Deutschland. Die These der Zunahme der transnationalen Solidarität wird demnach gestützt, wenn die *Spendeneinnahmen* von Nichtregierungsorganisationen (NRO) im Bereich der Not- und Entwicklungshilfe ansteigen oder wenn der *relative Anteil der Spenden* für diesen Bereich an allen Spenden wächst.

Im Folgenden werden zunächst die Spendeneinnahmen der NROs analysiert.

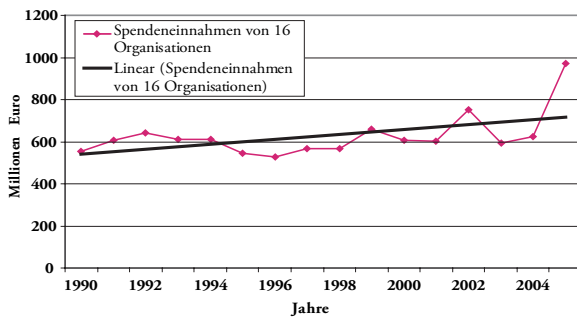
Spendeneinnahmen

Wie haben sich die Spendeneinnahmen von NROs im Bereich der Not- und Entwicklungshilfe verändert? Lässt sich ein Anstieg ihres Einkommens beobachten, der einen Trend zu mehr transnationaler Solidarität bestätigen würde? Zur Beantwortung dieser Frage wurden die Spendeneinnahmen von 16 der größten Organisationen, die im Bereich der Not- und Entwicklungshilfe in Deutschland tätig sind, ausgewertet.¹⁹ Die Organisationen wurden mit Hilfe des vom Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) herausgegebenen Spenden-Almanach ausgewählt. Als Grundlage diente eine Aufstellung der Sammlungsergebnisse der 200 Spendensiegelorganisationen²⁰ für die Jahre 2002–

¹⁹ Die ausgewählten Organisationen sind: SOS Kinderdörfer, Deutsches Rotes Kreuz e.V., Deutsches Komitee für UNICEF, Brot für die Welt, Bischöfliche Aktion ADVENIAT, Kindernothilfe e.V., missio – Internationales Katholisches Missionswerk, Plan International Deutschland, World Vision Deutschland, Deutsche Welthungerhilfe, Deutsche Lepra- und Tuberkulosehilfe, terre des hommes Deutschland, Diakonie Katastrophenhilfe, Stiftung Menschen für Menschen – Karlheinz Böhm's Äthiopienhilfe, Kirche in Not/Ostpriesterhilfe Deutschland, Christoffel Blindemission.

²⁰ Das DZI vergibt jährlich das so genannte Spendensiegel an Organisationen, die den Anforderungen der

Abbildung 1: Spendeneinnahmen von 16 Organisationen in der humanitären Hilfe und Entwicklungshilfe, 1990 – 2005 (inflationsbereinigt)



Quelle: Jahresberichte und Angaben der Organisationen.

2004. Zusammengekommen machen die Spendeneinnahmen der ausgewerteten Organisationen rund 58 Prozent aller Spendeneinnahmen der in der Entwicklungs- und Nothilfe tätigen Spendensiegelorganisationen aus.¹²¹

Die Auswertung der Angaben der 16 Organisationen zeigt eine deutliche Zunahme der Spendeneinnahmen (Abbildung 1). Dabei weist die Spendenkurve allerdings große Schwankungen auf. Besonders in den Jahren zwischen 1995 und 1998 ist ein verhältnismäßig niedriges Spendeneinkommen der Organisationen zu verzeichnen. In den Jahren 1992, 1999, 2002 und 2005 sind Spendenhöhepunkte erkennbar. Betrachtet man diese für sich, so ist ebenfalls eine beinahe kontinuierliche Steigerung der Spendenhöhepunkte augenfällig.

Deutlich wurde im Verlauf der Untersuchung, dass sich die Entwicklung der Spendeneinnahmen, je nach Schwerpunktsetzung der Organisation erheblich unterscheiden. Während die Spendeneinnahmen der Organisationen, die sich schwerpunktmäßig auf Entwicklungshilfe und damit längerfristige Ziele konzentrieren in den meisten Fällen eine kontinuierliche Spendenentwicklung aufweisen, sind die Spendeneinnahmen der auf humanitäre Hilfe und Nothilfe¹²² spezialisierten

Organisation an Transparenz und Effizienz gerecht werden. Im Spendenalmanach werden seit dem Jahr 2003/4 die Spendeneinnahmen sowie Hintergrundinformationen zu allen Spendensiegelorganisationen veröffentlicht.

¹²¹ Die verwendeten Daten stammen – sofern vorhanden – aus den Jahresberichten der Organisationen. Zum Teil wurden die Zahlen jedoch auch von den Organisationen elektronisch zur Verfügung gestellt. Alle Angaben wurden auf der Basis des Jahres 2000 inflationsbereinigt.

¹²² Im Folgenden werden die Begriffe Nothilfe, Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe synonym verwendet.

Organisationen durch erhebliche Schwankungen gekennzeichnet.

Spendenzwecke

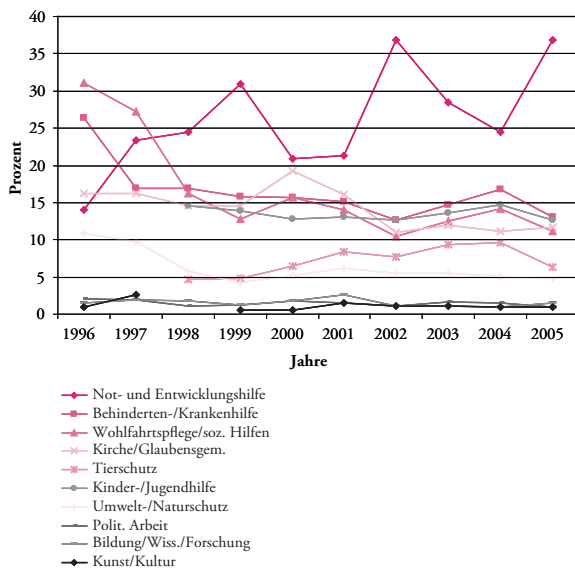
Wird dieses Ergebnis auch durch die Analyse der Zwecke, für die gespendet wird, bestätigt? Haben Spenden für die Entwicklungs- und Nothilfe gegenüber anderen Spendenzwecken in den letzten Jahren zugenommen? Hinweise auf die Beantwortung dieser Fragen liefert eine jährlich durchgeführte Umfrage vom Markt-, Media- und Meinungsforschungsinstitut *tns infratest*, die im Rahmen des so genannten Deutschen Spendenmonitors veröffentlicht wird.¹²³

Den Ergebnissen der Umfrage zufolge lag der Anteil der Not- und Entwicklungshilfe 1996 noch bei etwa 14 Prozent. Im Jahr 2005 wurden schon beinahe 37 Prozent gemessen. Weitere Höhepunkte konnten in den Jahren 1999 (ca. 31 Prozent) und 2002 (ca. 37 Prozent) verzeichnet werden. In allen übrigen Jahren lag der Anteil der Spenden für die Not- und Entwicklungshilfe kontinuierlich über 20 Prozent. In fast allen anderen Spendenkategorien hingegen lässt sich ein deutlicher (relativer) Abwärtstrend erkennen. Ähnlich wie bei den Spendeneinnahmen steigt die Kurve nicht gleichmäßig an, sondern ist durch erhebliche Schwankungen gekennzeichnet (Abbildung 2).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass beide Indikatoren ähnliche Dynamiken aufweisen. So lässt sich zwar insgesamt ein Anstieg der Spenden für die Entwicklungs- und Nothilfe feststellen, sowohl im Hinblick auf den relativen Anteil der Spenden für diesen Zweck gegenüber allen anderen Spendenzwecken als auch im Hinblick auf die Spendeneinnahmen der ausgewählten Organisationen. Allerdings ist diese Entwicklung durch erhebliche Brüche gekennzeichnet. Insbesondere die Spendeneinnahmen jener Organisationen, die auf die Bearbeitung von hu-

¹²³ Für die repräsentative Umfrage werden nach dem Random-Route-Verfahren 4 000 Personen über 14 Jahren ausgewählt, deren Haushalte nach vorgegebenen Begehungsregeln aufgesucht werden. Die Fragen zum Spendenverhalten sind Teil einer Omnibus-Erhebung. Ein eindeutiger Spendenbegriff liegt den Befragungen nicht zugrunde, d.h. von den Befragten können sowohl Geldspenden als auch Sachspenden angegeben werden.

Abbildung 2: Entwicklung der Spendenzwecke in Deutschland (Anteil an Gesamtnennungen)



Quelle: Eigene Berechnung nach tns infratest.

manitären Katastrophen durch Nothilfe spezialisiert sind, weisen hohe Schwankungen auf, die eng im Zusammenhang mit bestimmten Katastrophen stehen.

Diskussion und Fazit

Welche Bedeutung haben diese Ergebnisse nun für die eingangs gestellte Frage nach den Entwicklungslinien der transnationalen Solidarität? Der Spendentrend, der sich aus den Einnahmen der befragten Organisationen ergibt, scheint die These der Zunahme von transnationaler Solidarität zunächst zu bestätigen. Allerdings lässt sich auf dieser Basis keine Aussage über die *spezifische* Zunahme von *transnationaler* Solidarität treffen. Die Daten lassen durchaus die Möglichkeit eines Gesamtanstiegs der Spenden in Deutschland – etwa aufgrund eines höheren Bruttonationaleinkommens – zu. Um diesem Einwand vorzubeugen, wurden einerseits die Daten inflationsbereinigt, andererseits setzt aber auch der zweite Indikator, die relative Gewichtung der einzelnen Spendenzwecke, die Daten in einen Kontext. An den Spendenzwecken wird deutlich, dass transnationale Solidarität auch im Verhältnis zu jener Solidarität steigt, die sich auf Ziele innerhalb eines Nationalstaates richtet.

Dennoch können die erhobenen Daten nur als erster Hinweis auf die Beantwortung der Fragestellung dienen. Der erhobene Spendentrend macht deutlich, dass die transnationale Solidarität in hohem Maße an

herausragende Ereignisse gekoppelt ist. Diese Tatsache ist nicht unbedingt verwunderlich, denn folgt man Durkheim, so ist die Solidarität in modernen Gesellschaften in doppelter Hinsicht frei gewählt: Die Individuen können sich sowohl entscheiden, ob sie Solidaritätsbeziehungen eingehen wollen, als auch welche. Insbesondere ist sie aber dadurch gekennzeichnet, dass sie zeitlich begrenzt und punktuell ist und daher weder lebenslang noch die „ganze“ Person bindet.¹²⁴

Die Koppelung an bestimmte Ereignisse erschwert allerdings auch Aussagen über Entwicklungslinien der Solidarität. Aufgrund der erheblichen Schwankungen des Spendenaufkommens im Zusammenhang mit einzelnen Katastrophen lässt sich kein statistisch signifikanter Trend errechnen. Als wichtige Anhaltspunkte können dennoch die Spendenhöhepunkte gewertet werden. Die transnationale Solidarität angesichts bestimmter Ereignisse ist offenbar nicht nur von Ereignis zu Ereignis größer, diejenigen Ereignisse, die es tatsächlich in die Öffentliche Aufmerksamkeit schaffen und damit die Solidarität der Spender herausfordern, scheinen auch in immer kürzeren Abständen aufzutreten.

Trotz der Schwierigkeiten, die sich im Hinblick auf die weitere Untersuchung von transnationaler Solidarität auftun dürften, erscheint eine Beschäftigung mit den Entwicklungslinien der transnationalen Solidarität lohnenswert. Bestätigen sich die Ergebnisse dieser Analyse auch in der weiteren Forschung, so sind die Implikationen auch für die internationalen Beziehungen beträchtlich. Denn mit einem wachsenden Gefühl der transnationalen Verbundenheit und Verantwortung verändern sich auch die Bezugspunkte für Politik. Ihre Legitimitäts- und Anerkennungsbedingungen lassen sich nicht mehr notwendigerweise auf nationale Gesellschaften zurückführen. Vielmehr kann sie auch auf neue sozialmoralische Ressourcen vertrauen, die sich im Zuge der transnationalen Vergesellschaftung ergeben.

¹²⁴ K. Bayertz (Anm. 10), S. 31.

Ein schillerndes Verhältnis – Moral in der französischen Afrikapolitik

„Das Drama Afrika ist, dass der afrikanische Mensch nicht genug in die Geschichte eingetreten ist. Der afrikanische Bauer, der seit Jahrtausenden mit den Jahreszeiten lebt, dessen Ideal das Leben in Einklang mit der Natur

Klaus Schlichte

Dr. phil., geb. 1963; Professor für Politikwissenschaft an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Universitätsplatz 2, 39106 Magdeburg.
klaus.schlichte@ovgu.de
www.fkf.ovgu.de

ist, kennt nur die ewige Wiederkehr der Zeiten, deren Rhythmus die pausenlose Wiederholung der immergleichen Zeichen und Worte ist. In dieser Vorstellung, in der ständig alles von neuem beginnt, gibt es keinen Platz für die Ideen des Fortschritts oder das Abenteuer der Menschheit. In diesem Universum (...) streckt sich der Mensch nicht der Zukunft entgegen. Niemals kommt ihm die Idee, sich diesen Wiederholungen zu entziehen, sich ein Schicksal selbst zu wählen.“¹

Mit diesen Bemerkungen über die vermeintliche Unbeweglichkeit Afrikas und die Erklärung von „Unter-Entwicklung“ hat Nicolas Sarkozy Furore gemacht. Seine Rede, die er am 26. Juli 2007 an der Cheick-Anta-Diop Universität in Dakar gehalten hat, sorgte für heftige Reaktionen. Sie hat nicht nur zu massiver Kritik durch afrikanische und französische Intellektuelle geführt.² Auch aus dem traditionellen Gaullismus gab es kritische Stimmen, die in ebenso typischer Weise die besonderen Bande zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien betonten: Für den ehemaligen Premierminister Dominique de Villepin hatte Sarkozy den besonderen Sensibilitäten der Beziehungen nicht genug Rechnung getragen. De Villepin

grenzte sich von Sarkozy ab, der gegenüber der traditionellen französischen Afrikapolitik einen Bruch vollziehen will, und bekannte sich stattdessen zur klassischen gaullistischen Position: „Wir sind ohne Zweifel das Land, dass heute Afrika am besten versteht und dass es am meisten liebt.“³

An diesen Reaktionen und ihrer Heftigkeit ist vor allem eines auffällig: die hohe emotionale Beteiligung. Ganz offensichtlich – aber das ist keine neue Erkenntnis – zeichnen sich die Beziehungen zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien durch eine besondere Nähe aus. Die Gefühle, die in den Texten und Reden auftauchen, zeigen diese Nähe an.

Wie kann man Moral erklären?

Wo Gefühle eine Rolle spielen, da ist meist auch die Moral nicht weit. Deshalb ist das Feld der Beziehungen zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien besonders geeignet, der Frage nach der Bedeutung von Moral in den internationalen Beziehungen, aber auch nach ihrer theoretischen Einordnung in diesem Feld etwas näher zu kommen. Was lässt sich daran erkennen?

Moral ist immer in zwei Richtungen lesbar: als ehrlicher Altruismus, auf geglaubten höheren Prinzipien beruhend oder aber, im Sinne einer rationalistischen Interpretation, als kalkulierte Strategie. Auch vieles von dem, was wir als „moralisch“ in der internationalen Politik beobachten, hat dieses Schillernde. So lässt sich der Marshall-Plan der USA im Nachkriegseuropa sowohl als Hilfe für die kriegszerstörten Länder begreifen, als auch als Export eines Kapitalüberschusses zur

¹ Nicolas Sarkozy, Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, prononcée à l'Université de Dakar, in: <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/79184.htm>, (13. 9. 2007).

² Vgl. etwa die Reaktionen von Jean-François Bayart, *Y a pas rupture, patron!*, in: *Le Quotidien* (Dakar) vom 9. 8. 2007, oder des senegalesischen Oppositionspolitikers El Hadj Hamidou Diallo: *Nico la gaffe, Sarkozy l'immigré*, in: *Wal Fadjiri* (Dakar) vom 28. 7. 2007 sowie der senegalesischen Historikerin Ibrahima Thioub, *A Monsieur Nicolas Sarkozy*, www.ldh-toulon.net/spip.php?article2193, (10. 8. 2007).

³ Maral Amiri, *Discours de Sarkozy à Dakar: Bockel défend, De Villepin déplore. L'allusion du Président français est toujours l'objet de polémiques*, www.afrik.com/article12411.html, (12. 9. 2007).

Schaffung leistungsfähiger Absatzmärkte. Ähnliches gilt für die Entwicklungs- und Katastrophenhilfe. Zwar handelt es sich dabei den Selbstdarstellungen der Gebenden zufolge um selbstlose Gaben. Doch ihr instrumenteller Charakter, der etwa darin besteht, negativ bewertete Konsequenzen für die Gebenden zu vermeiden, wie zum Beispiel Flüchtlingsströme oder Gewaltkonflikte, ist in einigen Fällen durchaus klar erkennbar. Unter Umständen sind große Teile jedenfalls der staatlichen Hilfe auch eher durch ein Theorem erklärbar, dass auf die Akkumulation von Ehre abstellt.¹⁴ Doch warum spielen moralische Figuren und Gefühle in bestimmten Beziehungen und Feldern eine besondere Rolle und in anderen nicht?

Die Antwort auf diese Frage verweist auf die konstitutive Rolle der historischen Verläufe: Die Quelle von Solidarität und „Gemeinschaft“ ist immer geteilte Geschichte. Nur über vorgängige Interaktionen kommen Pflichten und moralische Einstellungen zustande. Sie lassen sich weder als instrumentelle „Erfindungen“ begreifen, noch sind sie der empirischen Analyse unzugängliche Sentimentalitäten. Das, was wir Moral nennen, ist vielmehr Teil der „legitimen Ordnung“, des historisch geronnenen Kanons aus Sitten, Konventionen und Recht.¹⁵

Die Moral hat also „historische Gründe“. Doch wie genau soll man sich diese Kausalitäten vorstellen? Wie lassen sie sich darstellen oder gar überprüfen? Die Antwort auf diese Frage stellt auf Kategorien von Reinhart Koselleck¹⁶ ab: Die Geschichte, die sozial und politisch begründend wirkt, besteht aus Erfahrungsräumen, die über – oft staatliche – Erzählungen von Geschichte zu kollektiven Vorstellungen werden. Über diese Erzählungen formen sich auch die moralischen Ordnungen aus. Im kollektiven und im individuellen Habitus werden sie dann zu den Maßstäben der Bewertung des Wahrgenommenen. Die Geschichte ist also nicht bloß ein

„Faktor“ oder eine „Variable“, sondern der Zusammenhang, der Sinnhorizonte erst aufspannt, der Prozess, der die diskursive Verknüpfung überhaupt erst ermöglicht, der Gesellschaft und ihre legitime Ordnung konstituiert.

Einige Facetten der „Relations Priviliées“

Durch die Länge und Intensität der Beziehungen zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien¹⁷ haben sich in diesem Feld zahlreiche Merkmale ausgeprägt, die sich in dieser Konstellation sicher nur in wenigen anderen Fällen ergeben haben. Die Beziehungen sind zum einen stark institutionalisiert. Frankreich hat seine Kolonien in verschiedenen multilateralen und bilateralen Bindungen gehalten, die für beide Seiten nutzbringend waren.

Lange Zeit hatte es den Anschein, als wären diese Beziehungen für Frankreich vorteilhaft: Mehrere zehntausend Franzosen lebten in den ehemaligen französischen und belgischen Kolonien. In diesen Staaten überwogen auch lange Zeit französische Unternehmen in nahezu allen modernen Sektoren der Wirtschaft. In vielen Märkten – im Hotelgewerbe, im Bankensektor, im Baugeerbe, im Export von Rohstoffen etwa – kontrollierten wenige französische Unternehmen ganze Regionen. Beispielhaft ist hierfür etwa die Hotelgruppe Novitel-Sofitel, die Unternehmensgruppe Bouygues im Baugeerbe, sowie die Holding Bolloré im Transportwesen, die teils über Lieferbindungen der französischen Entwicklungshilfe auf geschützten Märkten expandierten. Diese geschäftlichen Beziehungen sind bis heute einbettet in ein ausdifferenziertes System zwischenstaatlicher Institutionen. So stützt die französische Regierung, und nunmehr die Europäische Union, seit der Unabhängigkeit der französischen Kolonien Westafrikas deren Währung – zunächst über die Kopp-

¹⁴ Vgl. Katrin Radtke/Klaus Schlichte, *Bewaffnete Gruppen und die moralische Ökonomie der Diaspora*, in: Jens Beckert et al. (Hrsg.), *Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen*, Frankfurt/M. 2004, S. 181–194.

¹⁵ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1985⁵, S. 32.

¹⁶ Vgl. Reinhart Koselleck, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik historischer Zeiten*, Frankfurt/M. 1979.

¹⁷ Über das Feld der französisch-afrikanischen Beziehungen liegen eine Reihe von guten Monographien vor, allerdings keine über die jüngste Geschichte. Vgl. Toni Chafer, *End of Empire in French West Africa*, London 2002; Stefan Brüne, *Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch*, Baden-Baden 1995.

lung des „Franc-CFA“ an den französischen Franc und nun an den Euro.

Enge Beziehungen ergaben sich aber in den ersten Dekaden des postkolonialen Verhältnisses nicht nur durch die Präsenz französischer Unternehmen. Auch in anderen sozialen Bereichen blieben die Beziehungen eng oder vertieften sich sogar noch. Durchschnittlich 10 000 „coopérants“, also Entwicklungshelfer in Schulen, Krankenhäusern, in Infrastrukturprojekten, aber auch im Militär wurden bis zu Beginn der 1990er Jahre vom französischen Staat finanziert. Über ungezählte Städtepartnerschaften, Sprach- und Kulturinstitute, wissenschaftliche und kirchliche Kooperationen sind die Beziehungen zwischen Frankreich und dem frankophonen Afrika bis heute weitaus intensiver als etwa die Beziehungen zwischen Frankreich und vielen europäischen Ländern.

Am sichtbarsten wurden über die Jahrzehnte jedoch die direkten politischen Bindungen. Die Stabilisierung afrikanischer Regierungen durch Interventionen Frankreichs seit dem Ende der Kolonialzeit ist sprichwörtlich. Die Rede ist von der „chasse gardée“, der geschützten Jagd, dem „pré carré“, der quadratischen Weide, dem „champ privilégié“, dem bevorzugten Feld. Über ein dutzend Mal hat das französische Militär offen interveniert, wenn mit ihm verbündete Regime bedroht waren, und die Regierungen waren über teils geheime, teils öffentliche Militärbündnisse mit Frankreich als Schutzmacht verbunden. Bis zum heutigen Tage unterhält Frankreich mehrere Militärbasen in Afrika, in denen zeitweilig bis zu 10 000 Soldaten stationiert waren.

Doch vergleicht man den Umfang des französischen Außenhandels mit den frankophonen Staaten Afrikas und die dortigen französischen Direktinvestitionen mit den wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Regionen, so findet sich kein rationales Argument für die hohen Summen, welche die Regierungen der Fünften Republik südlich der Sahara in entwicklungspolitische Projekte und sicherheitspolitische Maßnahmen investiert haben. Andere Regionen, etwa der Mittlere Osten und Lateinamerika, sind für die französische Ökonomie weitaus bedeutender. Die Erklärung für die lange Kontinuität der „privilegierten Beziehungen“ wird

deshalb von Beobachtern immer in „historischen Bindungen“ gesehen.

Das Feld der französisch-afrikanischen Beziehungen ist zudem reich an Skandalen, die bis in die höchsten Staatsämter reichen. Die von der Zeitschrift „Le canard enchaîné“ aufgedeckte „Diamantenaffäre“, die in dem dann eingestandenen Vorwurf mündete, Präsident Valéry Giscard d'Estaing habe sich Diamanten im Wert von 14 Millionen US-Dollar vom damaligen selbstgekrönten Kaiser des Zentralafrikanischen Kaiserreichs, Jean Bedel Bokassa, schenken lassen, hatte 1981 schließlich die Wahlniederlage gegen François Mitterrand zur Folge.

Einige Besonderheiten der französischen politischen Klasse machten sich auch in der Afrikapolitik bemerkbar. So ist etwa die Rolle des ehemals in Staatseigentum befindlichen Ölkonzerns Elf-Aquitaine legendär, der in direkter, häufig krimineller Weise auf die politischen Machtverhältnisse in afrikanischen Staaten Einfluss genommen hat. Bekannt wurden in der Vergangenheit auch verdeckte Finanzierungen französischer Parteien und Wahlkampagnen aus den schwarzen Kassen afrikanischer Präsidenten.¹⁸

Diese in hohem Maße von Informalität gekennzeichneten Merkmale der Beziehungen zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien sind deshalb nicht bloß als „Korruption“ moderner staatlicher Politik durch die neopatrimonialen Strukturen afrikanischer Staaten zu verstehen, sondern eher als eine Fusion der informellen Praktiken und Politiken beider Seiten. Jean-François Bayart¹⁹ hat dieses Feld als „postkoloniale Hegemonie“ bezeichnet, um mit dieser, an Antonio Gramscis Ideen angelehnten These die Transnationalität dieses politischen Verhältnisses zu betonen.

¹⁸ Vgl. hierzu die Berichte der NGO „Agir-Survie“, *Dossiers Noirs de la politique africaine de la France* n° 1–5, Paris 1996; Steven Smith/Antoine Glaser, *Ces Messieurs Afrique: le Paris-village du continent noir*, Paris 1992.

¹⁹ Jean-François Bayart, *Les chemins de traversée de l'hégémonie coloniale en Afrique de l'Ouest francophone: anciens esclaves, anciens combattants, nouveaux Musulmans*, in: *Politique africaine*, (2007) 105, S. 201–240.

Der koloniale Erfahrungsraum

In der Literatur, die sich mit dem Feld *Françafrique* auseinandersetzt, gilt der Verweis auf „historische Gründe“ als Standardantwort auf die Frage nach den Gründen für diese über die Jahrzehnte höchst kostenträchtige und skandalreiche Politik. Doch wie Geschichte in Handlungen und öffentlich so skandalträchtige Politik münden kann, bleibt damit unbeantwortet. Die Besonderheit dieser Beziehungen lässt sich nur durch die Fortdauer eines postkolonialen Habitus der politischen Klasse Frankreichs erklären, der die klientelistische Inbesitznahme einer anarchischen Institutionenlandschaft ermöglicht hat.¹⁰

Die Erregung über die Rede Sarkozys, aber auch die deutlich wahrnehmbare emotionale Dimension dieser Beziehungen bilden jedoch einen Aspekt, der hinsichtlich der Frage nach der Bedeutung der Moral in der internationalen Politik aufschlussreich ist. Was sich in der Rede Sarkozys nämlich erhalten hat, ist der Bezug auf die Norm der Freundschaft, der all die Jahrzehnte zuvor auch schon die Reden französischer Präsidenten durchzog. Diese Semantik ist sicher teils rhetorisch. In der Vergangenheit hatte sie aber zu einem großen Teil ihre reale Entsprechung, wie sich in der oben zitierten Stellungnahme De Villepins ausdrückt.

Die moralische Dimension, die sich in dieser Emotionalität zeigt und sich in Pflichten und Rechten auch institutionell ausformt, weist tatsächlich auf eine lange Geschichte der Interaktion hin. Die bis in das 18. Jahrhundert zurückreichende politische Inkorporation von Afrikanern in das politische Gemeinwesen Frankreichs, besonders aber die Phase der gemeinsamen kolonialen Vergangenheit, ist die eigentliche Wurzel dieses Gemeinschaftsbewusstseins. Die Hochphase des Kolonialismus zwischen 1850, dem Beginn der französischen Expansion ins Innere des Kontinents, bis zur offiziellen Dekolonisation 1958, ist der eigentliche Erfahrungsraum, auf den sich die aktuellen Interpretationen beziehen. An Ausschnitten wird die Umstrittenheit dieser Erfahrungsräume deutlich.

¹⁰ Vgl. Klaus Schlichte, *La Françafrique. Postkolonialer Habitus und Klientelismus in der französischen Afrikapolitik*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5 (1998) 2, S. 309–342.

Die moralisch stark kodierten Beziehungen, die sich durch die Beteiligung von Afrikanern am französischen Militär ergeben haben, sind ein Beispiel dafür. Solche Inkorporationen reichen bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. In Frankreich wie in Großbritannien haben jeweils Hunderttausende aus den Kolonien in den Kriegen der Kolonialmächte mitgekämpft, von der kolonialen Unterwerfungskriegen im 19. Jahrhundert über die beiden Weltkriege bis in die Phase der Dekolonisationskriege in den 1950er und 1960er Jahren. In „*Françafrique*“, diesem transnationalen Feld, ist der Umgang mit solchen Soldaten, den „*Tirailleurs sénégalais*“, und vor allem die Frage ihrer Pensionen zu einem Dauerthema geworden, an dem sich die Dynamiken der moralischen Bewertung, des Wechselspiels von Solidarität und Entsolidarisierung erkennen lässt. In dieser Moralproduktion spielt der Krieg offenbar immer eine grundlegende Rolle.

Bereits im Jahr 1857 hatte das koloniale Frankreich begonnen, afrikanische Regimenter aufzustellen, die dann für die koloniale Unterwerfung der weiter im Innern des Kontinents gelegenen Teile benutzt wurden. Die *Tirailleurs* wurden zu einer festen Größe französischer Militärmacht, also eines zentralen Teils des französischen Staates und seiner Geschichte. Im Ersten Weltkrieg allein kämpften ca. 180 000 *Tirailleurs* auf der Seite Frankreichs, 30 000 verloren dort ihr Leben. Seitdem waren sie in allen Kriegen Frankreichs im Einsatz, in Westafrika, in Marokko, im Libanon und in Anatolien, aber auch in Indochina und Algerien. Sie waren sogar an der Niederschlagung von Unruhen in Frankreich beteiligt, so in Marseille 1938 und in Nizza 1947/48.

Nach ihrer Demobilisierung jedoch blieb die Ungleichbehandlung der *Tirailleurs* gegenüber französischen Soldaten zunächst bestehen. Über die Kultur militärischer Kameraderie und die Zusammenarbeit der französischen und afrikanischen Veteranenverbände entstand erst der Druck, der die französische Regierung 1950 zur Gleichstellung veranlassete. Diese Entscheidung war wiederum Teil einer größeren Frage. Denn in der Kolonialverwaltung wuchs die Furcht, aus dem Milieu der afrikanischen Veteranen könnten „nationalistische“, sprich: antikolonialistische Tendenzen erwachsen. Die rechtliche Gleichstel-

lung und schließlich die Gewährung einer lebenslangen Pension waren deshalb nicht bloß durch ein Gefühl der Verpflichtung erklärbar, sondern konnten ebenso als Taktik in der Reorganisation des Empire und der Wahrung von Herrschaftskontinuitäten interpretiert werden.

Dieser Ausschnitt der französisch-afrikanischen Beziehungen, so könnte man denken, verliert mit dem Ableben der letzten Veteranen an Bedeutung, auch wenn ihre Angehörigen ihrer gedenken mögen und die Historiographie diesen Teil der Geschichte dokumentiert hat.¹¹ Tatsächlich aber wird der Bezug auf diese Trägergruppe in unterschiedlichen Diskursen häufig hergestellt, sowohl in politischen Reden von Staatsvertretern als auch in den politischen Liedern der afrikanischen populären Musik. Wann immer das Verhältnis zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien in der französischsprachigen Öffentlichkeit diskutiert wird, taucht die Frage der „Blutschuld“ wieder auf.

Das Schicksal der „Tirailleurs“ zeigt, dass sich die Bindungen, die sich zwischen Kolonialmacht und Kolonisierten ergeben, langsam verschränken, und dies zu einem Grad, dass die Unterscheidung zwischen Staatsgrenzen für den sozialen Zusammenhalt, für die Dichte der Interaktion letztlich unerheblich wird. Der historische Erfahrungsraum, der diesen Politiken vorhergeht, macht dies erst möglich.

Ökonomischer Wandel – sicherheitspolitische Kontinuität

Die Geschichte des Kolonialismus ist also nicht nur die einer einseitigen Dominanz, sondern auch die der Aneignung, der Interpretation durch alle Akteure. Aus diesem Grund bleiben die Interpretationen umstritten. Die Auseinandersetzung über den Kolonialismus ist bis heute nicht abgeschlossen, weil es unterschiedliche Erzählungen gibt. Die schockierende Wirkung, die Nicolas Sarkozys Rede vom Juli 2007 hatte, ist aber auch an jüngere Entwicklungen gebunden. Denn Frankreichs Engagement auf dem afrikanischen Kontinent

hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren erheblich gewandelt. So ergibt sich die Konfliktivität der Frage nach der Bewertung des französischen Kolonialismus auch aus den Veränderungen im Feld „Françafrique“.

Ökonomisch jedenfalls hat die Bedeutung der afrikanischen Staaten in den vergangenen zwanzig Jahren für Frankreich weiter abgenommen. Gemessen an der Summe der Direktinvestitionen ist Frankreich mit 4,9 Milliarden Euro hinter Großbritannien, die Vereinigten Staaten und die Niederlande auf den vierten Platz zurückgefallen. Im Außenhandel Afrikas steht das Land mit 50 Milliarden US-Dollar zwar immer noch auf dem zweiten Platz hinter den USA (70 Milliarden US-Dollar). Der Anteil der Franc-Zone am französischen Außenhandel beträgt aber nur noch ein Prozent. Seit 1970 ist der Anteil Gesamtafrikas, einschließlich des Maghreb, an den französischen Exporten von 8,7 Prozent auf 5,6 Prozent in 2006 gesunken. Aus diesen Beziehungen hat Frankreich in 2004 einen Außenhandelsüberschuss von 3,2 Milliarden Euro erzielt, von dem 1,8 Milliarden Euro auf das subsaharische Afrika entfielen.¹²

Zugleich hat sich in diesen Beziehungen das Gewicht der Branchen verschoben. Waren in früheren Jahrzehnten vor allem jene Branchen am bedeutsamsten, die über Lieferbindungen von Entwicklungshilfe am meisten profitierten, wie das Bauwesen (Bouygues, Dumez) und die Wasser- und Stromversorgung (Bouygues, Electricité de France, Lyonnaise des Eaux, Vivendi), so stehen jetzt Energie-Unternehmen, vor allem die Ölbranche, im Vordergrund: Die Total-Gruppe ist in Nigeria und Angola engagiert, aus beiden Ländern stammen 20 Prozent der französischen Ölimporte. „Total“ ist mit seiner Präsenz in vierzig afrikanischen Ländern auf dem Kontinent Marktführer und unterhält dort sieben Raffinerien. Aus der Sicht der Länder der Franc-Zone sind zudem die französischen Banken „Banque nationale de Paris“, „Société générale“ und „Crédit Lyonnais“ von zentraler Bedeutung, die zusammen über 70 Prozent Marktanteil im frankophonen Afrika haben.¹³

¹¹ Vgl. Gregory Mann, *Native Sons. West African Veterans and France in the Twentieth Century*, Durham 2006.

¹² Vgl. Philippe Hugon, *La politique économique de la France en Afrique. La fin des rentes coloniales?*, in: *Politique africaine*, (2007) 105, 54–69.

¹³ Vgl. ebd., S. 66.

Während die wirtschaftlichen Beziehungen trotz des Wandels in ihrer Bedeutung nachgelassen haben, ist die Präsenz Frankreichs in Afrika im Bereich der Sicherheitspolitik unverändert hoch. Keines der bestehenden Abkommen über militärischen Schutz wurde aufgekündigt, und Frankreich hat sich als „Schutzmacht“ im innerstaatlichen Krieg in der Côte d’Ivoire (Elfenbeinküste) stark engagiert, aber dadurch in Afrika viel Kritik auf sich gezogen. Weitere Interventionen von französischer Seite hat es im Tschad seit April 2006 und in der Zentralafrikanischen Republik im November 2006 gegeben. Nach wie vor sind 1 200 Truppen im Tschad stationiert und stützen dort das Regime von Idriss Déby.¹⁴ Über 300 französische Soldaten sind in der Zentralafrikanischen Republik mit der Restrukturierung der dortigen Streitkräfte befasst. Dort unterstützt Frankreich die Regierung des Generals Bozizé, der sich 2003 an die Macht putschte.

Diese Entkopplung von ökonomischer und militärischer Bedeutung ist auch für das Niveau französischer Entwicklungshilfe nicht ohne Konsequenzen geblieben. Die Entwicklungszusammenarbeit Frankreichs mit den ehemaligen Kolonien hat sich massiv verändert. Von den ehemals gut 10 000 Entwicklungshelfern, die Frankreich jährlich bezahlte, sind nur knapp 1 000 übrig geblieben.¹⁵

Wie „besonders“ ist das alles?

Diskurse und reale Austauschprozesse entsprechen sich nicht immer. Während sich ökonomische Beziehungen mittelfristig stark verschieben können, und auch das finanzielle Engagement der ehemaligen Kolonialmacht stark nachgelassen hat, ist die Intensität der politischen Debatte über die Bedeutung der gemeinsamen Geschichte und ihrer Interpretation offenbar so heftig wie nie zuvor. Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzungen stehen Fragen von Schuld, Ehre und Verpflichtung, wie sie im Gefolge von Kriegen und gewaltsamen Eroberungen regelmäßig auftreten. Sie haben durch die Wendung der

globalen Diskurse auf den Kanon der Menschenrechte nun aber überall noch einmal enormen Auftrieb erhalten.

Die Erklärung moralischer Phänomene in den internationalen Beziehungen kann sich nur aus der Rekonstruktion geschichtlicher Verläufe und ihrer gesellschaftlichen Verarbeitung zu dominanten, immer aber umstrittenen Erzählungen ergeben. Überall auf der Welt sind diese Erzählungen mit den Selbsterzählungen von Staaten eng verwoben. Darin zeigt sich ihre fundamentale Rolle für die Aufrechterhaltung von legitimen Ordnungen, die zugleich begründend für die Formen politischer Herrschaft sind.

Die Erzählung des französischen Staates hat sich seit der Revolution immer durch einen Distanzierungsversuch von anderen Staaten ausgezeichnet. Der Bezug auf die Menschenrechte war darin das zentrale Merkmal der herausgestellten historischen Rolle Frankreichs, das als Kollektivsingular auftritt und sich mit anderen als Staaten verdinglichten Kollektiven misst. Dieser humanistische Diskurs stieß sich jedoch immer an der realhistorischen Erfahrung des Kolonialismus, am Faktum der kolonialen Unterwerfung und Gewaltherrschaft im Namen einer überlegenen Zivilisation.

Mit dem Ende des Kolonialismus ist jedoch die Verführungskraft der Idee der „mission civilisatrice“ nicht vorüber.¹⁶ Wie sich im eingangs zitierten Ausschnitt aus der Rede Nicolas Sarkozys erkennen lässt, ist die Vorstellung einer modernen Welt, der sich die zurückgebliebenen Afrikaner anzuschließen hätten, nicht ausgestorben, sondern sehr lebendig. Sie findet auch in Deutschland ihre Analogien in den laufenden Diskursen über „Staatszerfall“ und „neue Kriege“. Dieser Diskurs setzt sich um in Interventionen, um eine neue Ordnung einzuführen, von deren moralischer Überlegenheit man bei allen Schwierigkeiten der Implementierung gleichwohl überzeugt ist.

¹⁴ Vgl. Roland Marchal, Chad/Darfur: How two crises merge, in: *Review of African Political Economy*, (2006) 109, S. 467–482.

¹⁵ Vgl. Julien Meimon, Que reste-t-il de la coopération française?, in: *Politique africaine*, (2007) 105, S. 27–53.

¹⁶ Nicolas Bancel/Pascal Blanchard/Françoise Vergès, *La République coloniale. Essai sur une utopie*, Paris 2003.

APuZ

Nächste Ausgabe

22/2008 · 26. Mai 2008

Indien

Olaf Ihlau

Indien auf dem Sprung zur Weltmacht

Harald Müller · Carsten Rauch

Indiens Weg zur Wirtschaftsmacht

Bernard Imhasly

Ein reiches Land mit armen Menschen

Lavanya Rajamani

Indiens internationale Klimapolitik

Siegfried O. Wolf

Hindu-Nationalismus – Gefahr für die größte Demokratie?

Sumit Ganguly

Der indisch-pakistanische Konflikt

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Redaktionelle Mitarbeit:
Johannes Piepenbrink (Volontär)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Internationale Solidarität *APuZ* 21/2008

Hauke Brunkhorst

3–8 Demokratische Solidarität in der Weltgesellschaft

Demokratische Solidarität hat in den letzten Jahrzehnten die Grenzen des Nationalstaats überschritten und ist zum globalen Imperativ geworden, ungleiche Freiheit aus der entstehenden Weltrechtsgesellschaft auszuschließen. Um die politisch-juristische Verfassung der Weltgesellschaft ist es nicht gut bestellt.

Steffen Mau

9–14 Europäische Solidaritäten

Ausgehend von einem europäischen Solidaritätsdefizit wird vorgeschlagen, unterschiedliche Solidaritätstypen zu unterscheiden. So lässt sich untersuchen, inwieweit Europa durch einen Mangel an Solidarität charakterisiert ist und in welchen Bereichen sich neue Formen supranationaler Solidarität entwickeln.

Siegfried Schieder · Rachel Folz · Simon Musekamp

15–20 Solidarität und internationale Gemeinschaftsbildung

Es wird gezeigt, dass Entwicklungspolitik ihre hauptsächliche legitimatorische Absicherung aus dem Gebot der Solidarität als einer besonderen Form der reziproken Verbundenheit und Verpflichtung bezieht. Untersucht wird dies am Beispiel der Solidaritätskonstruktionen Frankreichs, Deutschlands und Schwedens.

Lutz Leisering

21–26 Soziale Globalisierung? Die Entstehung globaler Sozialpolitik

Bei „Globalisierung“ denkt man meist an die Verdichtung weltwirtschaftlicher Beziehungen und an wachsende informationelle Vernetzung. Stärker als weithin wahrgenommen hat sich bereits eine globale Sozialpolitik entwickelt, greifbar in globalen „sozialen“ Ideen, Institutionen und sozialpolitischen Instrumenten.

Katrin Radtke

27–32 Die Entgrenzung der Solidarität

Nimmt gegenwärtig die Solidarität mit Menschen in weit entfernten Ländern zu? Entwickelt sich ein globales Verantwortungsgefühl? Diese Fragen sind umstritten. Eine Untersuchung des Spendenaufkommens für die Not- und Entwicklungshilfe gibt Hinweise auf die positive Beantwortung dieser Frage.

Klaus Schlichte

33–38 Moral in der französischen Afrikapolitik

Die Beziehungen Frankreichs zu seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien sind immer noch „besondere“, was sich auch in einer hohen Emotionalität der Debatten über diese zeigt. Der Grund dafür liegt in einer langen geteilten Geschichte, die auch viele Schattenseiten aufweist.