

Staat

Alina Brad

Der Staat nimmt eine zentrale Rolle im Vermittlungsverhältnis zwischen Gesellschaft und → Natur ein. Auf vielfältige Weise – etwa durch Gesetze, Verordnungen oder Infrastrukturentscheidungen sowie als Produzent und Verwalter von → Wissen – greift er in das Gesellschaft-Natur-Verhältnis ein und gestaltet es zugleich. Besonders relevant für die Politische Ökologie ist, dass Zugangs- und Nutzungsrechte über natürliche Ressourcen (→ Rohstoffe) mithilfe staatlicher Institutionen und Regulierungen durchgesetzt, Bevölkerungsgruppen kontrolliert und in bestimmte Räume einbezogen oder von diesen ausgegrenzt werden. Gleichzeitig stellen unterschiedliche → Akteure die territorialen Ordnungs- und Kontrollstrategien des Staates infrage, indem beispielsweise Landansprüche von privaten Akteuren, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder Kleinbäuer*innen erhoben werden.

Der Staatsbegriff in der Politischen Ökologie

In politisch-ökologischen Arbeiten spielen Fragen nach den → Macht- und Herrschaftsverhältnissen in Bezug auf Umweltveränderungen, auf die Nutzung von, des Zugangs zu und die Kontrolle über Land und Ressourcen eine zentrale Rolle. Das bedeutet, die strukturellen Bedingungen, gesellschaftlichen Widersprüche sowie die Kämpfe um Kontrolle über natürliche Ressourcen und die damit verbundenen Strategien von Akteuren mit ihren jeweiligen unterschiedlichen Machtressourcen zu untersuchen. Diese Kämpfe werden durch staatliche Kontrollmechanismen strukturiert. Die Politiken und Strategien der in diesen Konflikten involvierten staatlichen Organisationen spiegeln unterschiedliche gesellschaftliche Interessen wider. → Landkonflikte gehen beispielsweise meist auf überlappende Landtitel, auf Diskrepanzen zwischen der formalen Rechtsprechung und dem auf lokaler Ebene relevanten Gewohnheitsrecht oder auf Konzessionsvergabe zurück.

Obwohl die Rolle des Staates zentral für die Analyse dieser Problematiken ist, wurde ein fundiertes Verständnis davon, was der Staat ist, in der Politischen Ökologie lange Zeit nicht entwickelt. In der ersten Generation politisch-ökologischer Forschungsarbeiten, die stark von Anthropologie und Entwicklungsforschung beeinflusst waren, wurde der Staat oft vereinfacht als ein Akteur unter anderen verstanden und im Allgemeinen wenig betrachtet (Robertson 2015). Ab dem Ende der 1990er Jahre veränderte sich dies, nachdem institutionelle Fragen und das Verhältnis von

staatlicher Macht und der Kontrolle über natürliche Ressourcen zunehmend stärker in den Fokus rückten (Bryant/Bailey 1997). Politisch-ökologische Analysen der zweiten Generation wandten sich der Beforschung des Verhältnisses von Produktionsweisen, Machtverhältnissen und globalen → Arbeitsverhältnissen hinsichtlich lokaler Prozesse der Ressourcennutzung und damit verbundener Inklusion oder Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen zu (Watts/Peet 2004). Trotz dieser Hinwendung zu übergeordneten gesellschaftlichen Verhältnissen wurde der Staat selbst kaum zum Gegenstand der Analyse. Dies änderte sich durch den zunehmenden Fokus politisch-ökologischer Analysen auf den Globalen Norden. So führte beispielsweise Matthew Huber (2013) einen umfassenden Staatsbegriff in der Politischen Ökologie mithilfe der Regulationstheorie ein. Demzufolge wird die tendenziell krisenhafte kapitalistische Akkumulation durch verschiedene institutionelle bzw. strukturelle Formen staatlicher Politiken reguliert und abgesichert (Robertson 2015). Dazu beigetragen hat zudem die Entwicklung einer Ethnographie des Staates, die dem Grundansatz der Politischen Ökologie folgend die Wirkungsweise globaler Kräfte in lokalen Zusammenhängen ins Zentrum der Analyse stellte. Die Ethnographie des Staates untersucht einzelne staatliche Institutionen als Mikrokosmen – analog etwa zu lokalen Konstellationen wie der Dorfebene im Globalen Süden: Welche Praktiken, Logiken und Diskurse prägen das Agieren einzelner nationaler und internationaler Organisationen oder staatlicher Apparate, die in lokale Konflikte eingreifen und diese strukturieren? (Robbins 2002, 2008). Darüber hinaus haben politisch-ökologische Arbeiten mit dem Konzept der Gouvernamentalität herausgearbeitet, wie staatliche Strategien und Subjektivierungsprozesse zusammenhängen (Luke 1999; Agrawal 2005). So kann mithilfe des Begriffs der Gouvernamentalität untersucht werden, wie Regierungstechniken von Subjekten internalisiert werden und wie sie sich selbst und ihre Rolle im Verhältnis zu Land und Natur begreifen.

Die Ausübung von Kontrolle über Territorium und Natur sind Prozesse, über die sich Staaten selbst auch konstituieren (Neumann 2004). Dies haben beispielsweise Whitehead, Jones und Jones (2007) analysiert. Mit dem Begriff *Framing* zeigen sie, wie sich die symbolische und materielle Herauslösung bestimmter Teile von Natur durch den Staat vollzieht (Goffman 1974), insbesondere mittels der Erhebung von Landnutzungsformen und Zentralisierung von lokalem Wissen als Voraussetzung für staatliche Intervention in Raumordnung und Landnutzung.

In der deutschsprachigen Debatte zu → gesellschaftlichen Naturverhältnissen haben insbesondere Ulrich Brand und Christoph Görg (2003) sowie Markus Wissen (2011) einen umfassenden Staatsbegriff in der vor allem durch Nicos Poulantzas geprägten Tradition der materialistischen Staatstheorie eingeführt. Die materialistische Staatstheorie grenzt sich von der westlich modernen Tradition von Thomas Hobbes bis Max Weber ab, welche die Ausübung eines Gewaltmonopols über ein Territorium und die Souveränität nach außen als Hauptmerkmale des Staates betrachtet und den Staat als eigenständig handelndes Subjekt versteht. Dem Staatsverständnis von Poulantzas folgend wird der Staat demgegenüber nicht primär als Subjekt oder als handelnder Akteur, sondern als gesellschaftliches Verhältnis verstanden. Das bedeutet auch, dass der Staat kein neutrales Instrument ist, das von der herrschenden Klasse für seine Interessen instrumentalisiert wird. Poulantzas bestimmt den Staat vielmehr als eine »materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen zwischen Klassen und Klassenfraktionen« (2002 [1978]: 159). Mit dem Begriff der materiellen Verdichtung meint Pou-

lantzas, dass sich die Kämpfe bzw. Auseinandersetzungen zwischen den Klassen und Klassenfraktionen – und anderen gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnissen wie etwa Geschlechterverhältnisse (Ludwig/Sauer 2010) – über längere Zeiträume in die institutionelle Struktur des Staates einschreiben. Der Staat ist insofern eine spezifische Ebene der Gesellschaft, auf der sich soziale Kämpfe um politische Macht abspielen und verdichten (vgl. auch Demirović et al. 2010). Die jeweilig aktuelle staatliche Politik selbst sowie die Verfahren und Mechanismen in den Institutionen, die der Ausarbeitung und Umsetzung dieser Politik zugrunde liegen, sind Ausdruck dieser Kämpfe und Kräfteverhältnisse.

Der Staat ist somit Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, Konfliktterrain und zugleich Akteur, der in diese Auseinandersetzungen eingreift. Indem der Staat als »materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen zwischen Klassen und Klassenfraktionen« (Poulantzas 2002 [1978]: 159) konzipiert wird, wird deutlich, dass sich bestimmte Problemdefinitionen und Interessen dominanter Akteure gegenüber anderen durchsetzen. Das mag abstrakt klingen, ist aber ganz entscheidend für das Verständnis politisch-ökologischer Prozesse und Krisen. So ermöglicht diese Perspektive beispielsweise, ökologische Krisen wie die Klimakrise nicht nur als Folge des Scheiterns der Klimapolitik oder als »Versagen der Politik« zu verstehen. Vielmehr lässt sich die Klimakrise und das Scheitern der Klimapolitik viel tiefgreifender und umfassender im Kontext gesellschaftlicher Strukturen und damit verbundenen Interessenlagen um Problemdefinitionen begreifen.

Wie Bob Jessop (2009) in seiner Weiterentwicklung von Poulantzas' Staatstheorie betont, ist das Verhältnis zwischen Staat und Akteuren von Strategien bestimmt. Auch die unterschiedlichen Staatsapparate (Ministerien, Zentralbanken etc.) sind von verschiedenen Strategien geprägt, die zudem jeweils eine historisch begründete strategische Selektivität aufweisen. Strategische Selektivität bedeutet, dass der Staat – weil sich in ihm, wie oben beschrieben, Kräfteverhältnisse über längere Zeiträume materiell verdichtet bzw. in ihm eingeschrieben haben – wie ein Filter bestimmte Forderungen durchlässt, während andere nur schwer oder gar nicht Zugang zum Prozess der Politikformulierung im Staat finden. So betrachtet, verfügt der Staat auf Grund dieser historisch gewachsenen Materialität über eine gewisse relative Autonomie gegenüber der Gesellschaft und ihren Kräften. Dies ermöglicht es dem Staat, die Rahmenbedingungen herzustellen, welche für die kapitalistische Produktion und Reproduktion der Gesellschaft sowie die Kommodifizierung der Natur notwendig sind.

Gesellschaftliche Naturverhältnisse werden nicht ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene reguliert. Insbesondere in den letzten Jahrzehnten haben neben der lokalen auch die internationale und transnationale Ebene zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Zuge dessen haben sich die Regierungsformen weiterentwickelt. In der materialistischen Staatstheorie werden diese Veränderungen von Staatlichkeit als »Transnationalisierung« bzw. »Internationalisierung des Staates« diskutiert (vgl. Brand et al. 2007; Demirović 2011), wobei zugleich private Regulierungsformen wie Zertifizierungssysteme an Bedeutung gewannen (Cashore 2002). Dies ging einher mit der Transformation des Nationalstaates zum »nationalen Wettbewerbsstaat« (Hirsch 1995), der die internationale Wettbewerbsfähigkeit als übergeordnetes Ziel verfolgt.

Beispiel Palmölboom in Indonesien – ein staatstheoretischer Zugang

Exemplarisch lassen sich die hier skizzierten Entwicklungen am Beispiel des indonesischen Palmölsektors und den damit verbundenen Veränderungen des Zugangs zu und der Kontrolle über Land nachvollziehen (Brad 2019). Ausschlaggebend für die massive Expansion von Plantageflächen seit den 1990er Jahren war ein Umbruch in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, der sich in der territorialen Organisation des Staates und der Regulierung des Zugangs zu Land und Ressourcen niederschlug und verdichtete. So wurde der → Demokratisierungs- und Dezentralisierungsprozess der 2000er Jahre maßgeblich von der Weltbank und den Interessen des exportorientierten Agrarkapitals sowie transnationaler Palmölkonzerne geprägt. Im Zuge dessen wurde nicht nur ein export- und weltmarktorientiertes Entwicklungsmodell forciert, sondern es wurden auch die regionale und lokale Ebene in ihrer Kompetenz mit Blick auf die Regulierung des Landzugangs gestärkt. Dies veränderte maßgeblich die Selektivität des Staates, indem die Konkurrenz zwischen den regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten um Investitionen einer massiven Expansion von Plantageflächen Vorschub leistete. Diese Entwicklungen riefen gleichzeitig auch Proteste hervor. Doch transnationale Konzerne, die die globale Palmölproduktion kontrollieren, konnten ihre Interessen nicht nur auf nationalstaatlicher, sondern auch auf transnationaler Ebene durchsetzen. In der Folge sind neue Machtknotenpunkte wie der *Roundtable of Sustainable Palm Oil* (RSPO) entstanden, während gleichzeitig bestehende trans- und internationale Organisationen und Regulierungsformen an Bedeutung gewonnen haben. Dementsprechend wird das Konfliktmanagement nicht ausschließlich von nationalen Regeln und Akteuren bestimmt, sondern zunehmend auch von sowohl freiwilligen als auch verbindlichen Regeln inter- und transnationaler Staatsapparate wie dem RSPO. Der RSPO gilt zwar als stark von den Interessen der Palmölindustrie beeinflusst (Pye 2010, 2013; Brad et al. 2018), weist aber dennoch ein gewisses Maß an relativer Autonomie gegenüber diesen Interessen auf, was es NGOs und der lokalen Landbevölkerung ermöglicht, die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards einzufordern. So verfolgten Kleinbäuer*innen sowie NGOs auf Grund der ungünstigen Selektivität der lokalen und nationalstaatlichen Ebene zunehmend die Strategie, über transnationale Netzwerke und Regulierungsformen wie den RSPO Einfluss auf die Bearbeitung lokaler Konflikte zu gewinnen.

Fazit

Wie im Rahmen dieses kurz skizzierten Beispiels angedeutet werden konnte, lässt sich aus einer materialistischen staatstheoretischen Perspektive (→ historisch-materialistische Policy-Analyse) analysieren, wie sich unterschiedliche Interessen in die Strukturen des Staates auf verschiedenen Ebenen einschreiben. Dort begründen sie strategische Selektivitäten, welche sich wiederum auf die Bearbeitung spezifischer Landkonflikte insofern auswirken, als sie bestimmte Interessen und Forderungen privilegieren und andere marginalisieren. Diese Perspektive erlaubt es zu untersuchen, warum und wie die Interessen bestimmter Akteure stärker berücksichtigt werden als die von Kleinbäuer*innen und Indigenen Gruppen. Land Grabbing durch transnationale Konzerne ist nicht einfach ein Prozess willkürlicher Aneignung, sondern Ausdruck und Folge gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und ihrer materiellen Ver-

dichtung auf verschiedenen Ebenen der Staatlichkeit. Im Kontext des indonesischen Palmölsektors werden die strategischen Selektivitäten und das selektive Handeln des Staates besonders deutlich im Konzessionssystem, das die Verteilung des als Staatswald eingestuftes Landes verwaltet. Durch die Missachtung von Gewohnheitsrechten erhalten agroindustrielle Unternehmen Zugang zu Land, während der indonesische Staat gleichzeitig die territoriale Kontrolle über seine Peripherie festigt. Ergänzt wird dies durch die Bereitstellung von Arbeitskräften und die ›Sicherung‹ der Plantagen durch den Einsatz von Polizei und Militär. Zentral ist hierbei die Frage, wie sich diese Selektivitäten durch die räumliche Reorganisation des Staates verändern und wie sich dadurch die Bedeutung unterschiedlicher Ebenen in Landkonflikten wandelt. Davon ausgehend kann eine materialistische staats-theoretische Perspektive auch dazu beitragen, strategische Ansatzpunkte für → Widerstand subalternen Gruppen und NGOs gegen die Durchsetzung dominanter Interessen genauer zu bestimmen.

Literatur

- Agrawal, Arun (2005): *Environmentality. Technologies of Government and the Making of Subjects*, Durham: Duke University Press.
- Brad, Alina (2019): *Der Palmölboom in Indonesien. Zur Politischen Ökonomie einer umkämpften Ressource*, Bielefeld: transcript.
- Brad, Alina/Delemare, Alice/Hurley, Natasha/Lenikus, Valerie/Mulrenan, Rachel/Nemes, Noemi/Trunk, Urska/Urbancic, Nusa (2018): *The false promise of certification. How certification is hindering sustainability in the textiles, palm oil and fisheries industries*, o.O.: Changing Markets Foundation.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph (2003): *Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph/Wissen, Markus (2007): »Verdichtungen zweiter Ordnung. Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive«, in: PROKLA 147, 37. Jg., Nr. 2, S. 217-234.
- Bryant, Raymond/Bailey, Sinead (1997): *Third World Political Ecology*, New York: Routledge.
- Cashore, Benjamin (2002). *Legitimacy and the Privatisation of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority*. *Governance* 15(4), 503-529.
- Demirović, Alex (2011): »Materialist State Theory and the Transnationalization of the Capitalist State«, in: *Antipode*, 43. Jg., Nr. 1, S. 38-59.
- Demirović, Alex/Adolphs, Stephan/Karakayali, Serhat (Hg.) (2010): *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*, Baden-Baden: Nomos.
- Goffman, Erving (1974): *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin/Amsterdam: Edition ID-Archiv.
- Huber, Matt (2013): »Fueling Capitalism. Oil, the Regulation Approach, and the Ecology of Capital«, in: *Economic Geography*, 89. Jg., Nr. 2, S. 171-194.

- Jessop, Bob (2009): »Avoiding Traps, Rescaling States, Governing Europe«, in: Roger Keil/Rianne Mahon (Hg.): *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, Vancouver: University of British Columbia Press, S. 87-104.
- Ludwig, Gundula/Sauer, Birgit (2010): »Engendering Poulantzas oder: Sinn und Zweck feministischer Anrufung materialistischer Staatstheorie«, in: Alex Demirović/Stephan Adolphs/Serhat Karakayali (Hg.): *Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis*, Baden-Baden: Nomos, S. 173-188.
- Luke, Timothy W. (1999): *Capitalism, Democracy, and Ecology. Departing from Marx*, Chicago: University of Illinois Press.
- Neumann, Roderick P. (2004): »Nature – State – Territory. Toward a critical theorization of conservation enclosures«, in: Richard Peet/Michael Watts (Hg.): *Liberation Ecologies. Environment, development, social movements*, 2. Aufl., London: Routledge, S. 179-199.
- Poulantzas, Nicos (2002 [1978]): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA.
- Pye, Oliver (2010): »The biofuel connection – transnational activism and the palm oil boom«, in: *The Journal of Peasant Studies*, 37. Jg., Nr. 4, S. 851-874.
- Robbins, Paul (2002): »Obstacles to a First World Political Ecology? Looking near without looking up«, in: *Environment and Planning A*, 34. Jg., Nr. 8, S. 1509-1513.
- Robbins, Paul (2008): »The State in Political Ecology. A Postcard to Political Geography from the Field«, in: Kevin R. Cox/Murray Low/Jennifer Robinson (Hg.): *The Sage Handbook of Political Geography*, London: Sage, S. 205-218.
- Robertson, Morgan (2015): »Environmental Governance. Political Ecology and the State«, in: Tom Perreault/Gavin Bridge/James McCarthy (Hg.): *The Routledge Handbook of Political Ecology*, London: Routledge, S. 457-466.
- Watts, Michael/Peet, Richard (2004): »Liberating political ecology«, in: Dies. (Hg.): *Liberation Ecologies. Environment, development, social movements*, 2. Aufl., London: Routledge, S. 3-43.
- Whitehead, Mark/Jones, Rhys/Jones, Martin (2007): *The Nature of the State. Excavating the Political Ecologies of the Modern State*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Wissen, Markus (2011): *Gesellschaftliche Naturverhältnisse in der Internationalisierung des Staates. Konflikte um die Räumlichkeit staatlicher Politik und die Kontrolle natürlicher Ressourcen*, Münster: Westfälisches Dampfboot.