

# Rechtspluralismus und überlappende Souveränitäten: Globalisierung und der »listige Staat« in Indien<sup>1</sup>

Von Shalini Randeria

**Zusammenfassung:** Den Gegenstand des vorliegenden Aufsatzes bilden der Rechtspluralismus, die überlappenden Souveränitäten, die damit einhergehende Fragmentierung staatlichen Handelns und der Mangel an Rechenschaftspflicht, die die neue Architektur der *Global Governance* kennzeichnen. Es wird die These aufgestellt, dass die weit verbreitete These von der zunehmenden Bedeutungslosigkeit des Staates und der Erosion seiner Souveränität die Tatsache verkennt, dass staatliches Recht und *Policies* eine entscheidende Rolle für die Umsetzung neoliberaler Agenden auf nationaler und lokaler Ebene spielen. Der Aufsatz führt das Konzept des »listigen Staates« ein, um den Fokus von dem an westlichen Idealen gemessenen (Un-)Vermögen des Staates auf die Beschreibung staatlicher Strategien zu verschieben. Während schwachen Staaten die Fähigkeit fehlt, die Interessen ihrer Bürger zu schützen, zeigen listige Staaten je nach den Interessen, die auf dem Spiel stehen, Schwäche oder Stärke. Im Mittelpunkt des Aufsatzes steht die Dynamik der rechtlich-politischen Strategien gegen die Verarmung und Enteignung, die durch die neuen globalen Normen und Projekte zum Schutz von geistigem Eigentum, zur Erhaltung von Biodiversität und zur Privatisierung von Gemeineigentum in Indien herbeigeführt werden. Die Fallstudien verweisen auf die Entstehung von verwobenen Herrschaftsstrukturen, überlappenden Souveränitäten und komplexen Prozessen der rechtlichen Transnationalisierung, die das Verhältnis von Recht, Staat und Territorialität umgestaltet haben. Ferner offenbaren sie pragmatische, themenbezogene Allianzen zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Nicht zuletzt weisen sie auf die Notwendigkeit hin, Prozesse der Globalisierung ethnographisch zu analysieren, die Makro- und Mikroebene miteinander zu verbinden und die unterschiedlichen Pfade der Transnationalisierung des Rechts und des Rechtspluralismus in ihren spezifischen Kontexten zu untersuchen.

*Es gibt kein Außen. Nur Außenseiter.*

(Anzeige für die International Herald Tribune, September 1999)

Wir leben in paradoxen Zeiten. Gegenwärtig geht die erfolgreiche globale Ausbreitung der formalen Demokratie Hand in Hand mit der Aushöhlung ihrer Substanz. Denn immer mehr innenpolitische Angelegenheiten werden dem Zugriff der nationalen Parlamente entzogen. Durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Exekutive werden die Möglichkeiten der politischen Partizipation durch Bürger eingeschränkt und die öffentliche Kontrolle erschwert. Eine Rhetorik der Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht wird von der wachsenden Nichtverantwortlichkeit internationaler Finanz- und Handelsorganisationen, transnationaler Konzerne sowie von Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) begleitet. Die neue, durch Rechtspluralismus und überlappende Souveränitäten charakterisierte Architektur der *Global Governance* hat das Weiterreichen des Schwarzen Peters unter diesen vier Akteuren leicht gemacht. Internationale Institutionen lehnen die Verantwortung für die Politik gewählter Regierungen mit dem Hinweis ab, sie seien machtlose Bedienstete ihrer souveränen Mitgliedsstaaten, die sich lediglich von ihnen beraten lassen.<sup>2</sup> Die Staaten bestreiten ihrerseits ihre Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen, indem sie sie externen Akteuren in die Schuhe schieben – dem Diktat des globalen Kapitals, Vorschriften von IMF und Weltbank oder den durch die WTO gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen.

1) Der vorliegende Aufsatz stützt sich auf das empirische Material, das ich im Rahmen meiner Habilitationsschrift (Randeria 2001) erhoben und analysiert habe, und entwickelt das in der Habilitationsschrift wie auch in Günther/Randeria 2001 vorgestellte Argument weiter. Für eine frühere Fassung des Arguments siehe auch Randeria (2003a, 2003c). Mein Dank gilt Evangelos Karagiannis und Susanne Stässle für ihre Unterstützung bei der Überarbeitung des Aufsatzes.

In der aktuellen Globalisierungsdiskussion zeigt sich eine merkwürdige Ambivalenz bezüglich der Rolle des Staates. Sie wird sowohl als zentral als auch als marginal dargestellt. Befürworter einer Verschlankung des Staates scheinen mit den Gegnern der WTO, des IMF und der Weltbank darin übereinzustimmen, dass der Nationalstaat die externe sowie interne Souveränität verloren hat und er die Versorgung der Bevölkerung nicht mehr gewährleisten kann. Im Gegensatz zu dieser Ansicht wird im vorliegenden Aufsatz argumentiert, dass der Staat sowohl Akteur als auch Objekt der Globalisierung ist. Das Vermögen subalterner Staaten im internationalen System, Regeln zu setzen und durchzusetzen bzw. eigene nationale politische Agenden festzulegen und zu verwirklichen, wird von außen eingeschränkt und von innen angefochten. Trotz seiner Unzulänglichkeit bleibt jedoch der Staat unverzichtbar, weil seine Gesetze und *Policies*<sup>3</sup> eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der neoliberalen Programme auf nationaler und lokaler Ebene spielen. Wenn im Zeitalter der Globalisierung und des ökonomischen Empire, wie Mattei (2003) behauptet, politische Gewalt durch rechtliche ersetzt worden ist, dann artikuliert sich auch der Widerstand dagegen in der Sprache des Rechtes. Im Mittelpunkt dieses Aufsatzes steht die Dynamik der rechtlich-politischen Strategien gegen die Verarmung und Enteignung, die durch die neuen globalen Normen und Projekte zum Schutz von geistigem Eigentum, zur Erhaltung von Biodiversität und zur Privatisierung von Gemeineigentum in Indien herbeigeführt werden. Verarmung ist mehr als nur materielle Armut und das Fehlen von *capabilities*. Sie ist das Ergebnis eines aktiven Prozesses öffentlicher Entscheidungsfindung, in dem es als unvermeidlich, wenn auch nicht immer als richtig, angesehen wird, dass einige Menschen arm gemacht werden (Baxi 1988). Politischer Protest und Forderungen nach rechtlicher Abhilfe gegen Enteignung richten sich daher ebenfalls in erster Linie an den Staat.

Hardt und Negri (2000) nutzen das Recht als Indikator für aktuelle Wandlungsprozesse und postulieren, dass Souveränität unter den Bedingungen der Globalisierung von der Ebene des Nationalstaates auf jene eines dezentrierten und deterritorialisierten Empire verlagert worden sei. Ihr Narrativ von einer Transformation der Souveränität von einer modernen in eine postmoderne Form beruht auf der Annahme, dass der territoriale Nationalstaat obsolet geworden sei. Meiner Ansicht nach ist es jedoch fraglich, ob souveräne Territorialität ein guter Wegweiser ist – oder jemals war –, um Machtverhältnisse in der (post-)kolonialen Welt zu analysieren. Zudem blendet eine solche eurozentristische Konzeption über die Verortung von Recht und Souveränität in der gegenwärtigen globalen Ordnung aber auch die weiterhin zentrale Stellung des Staates und seiner Macht aus, wie im Folgenden an Fallbeispielen aus Indien veranschaulicht wird. Die Ubiquität von neuen Gesetzen und *Policies* legt nahe, dass wir uns in einer Welt der Re-Regulierung, nicht der Deregulierung befinden. Ferner, als Folge der Vervielfachung von Akteuren, Arenen, Methoden und Formen der Herrschaftsaustübung und Konfliktlösung an unterschiedlichen Schauplätzen der ganzen Welt, überschreitet das Recht heutzutage Staatsgrenzen in komplexer und signifikanter Weise. Es ist nicht länger deckungsgleich mit dem Staat und seiner Souveränität über ein klar definiertes Territorium und eine zu regierende Bevölkerung. Mag der Rechtspluralismus zivilgesellschaftlichen Akteuren alternative Normen und Foren zur Infragestellung neoliberaler Entwürfe aufge-

- 
- 2) Siehe beispielsweise die Selbstdarstellung der WTO, die verkündet » ... die WTO ist eine ›mitgliedergesteuerte‹ Organisation, welche den Regierungen nicht befiehlt, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen oder aufzugeben. ... In Wirklichkeit sind es die Regierungen, die der WTO befehlen. Was das WTO-Sekretariat angeht, so liefert es nichts als administrative und technische Unterstützung für die WTO und ihre Mitglieder.« (Üb. S.R.) (<http://www.wto.org>)
  - 3) Ich habe den englischen Begriff »*Policies*« beibehalten, da im Deutschen sowohl »politics« wie auch »policy« unter dem Begriff »Politik« subsumiert werden, wogegen es mir in diesem Aufsatz gerade um den Unterschied von Recht (»*law*«) und *Policy* einerseits und Politik (»*politics*«) und *Policy* andererseits geht.

zeigt und dabei deren juristische Vorstellungskraft beflügelt haben, so geht doch die Heterogenität normativer Ordnungen auch mit Rechtsunsicherheit und Unvorhersehbarkeit der Rechtsanwendung einher. Anhand empirischen Materials aus Indien sollen das Potential sowie die Grenzen der neuen transnationalen Räume ausgelotet werden. Es wird dargelegt, dass die Diffusion der Macht in der neuen Architektur der *Global Governance* auch zu einem Verlust von Transparenz in den Entscheidungsfindungsprozessen geführt hat. Sie hat eine Verwässerung von Verantwortlichkeiten und nicht zuletzt mangelnde Rechenschaftspflicht zur Folge gehabt. So verläuft paradoxe Weise die Verrechtlichung von immer mehr Lebensbereichen parallel zur Erosion der Rechte insbesondere jener Bürger, die durch Prozesse der ökonomischen Restrukturierung marginalisiert und in die Verarmung getrieben werden.

Die Fallstudien in diesem Artikel verweisen auf die Entstehung von verwobenen Herrschaftsstrukturen, überlappenden Souveränitäten und komplexen Prozessen der rechtlichen Transnationalisierung, die das Verhältnis von Recht, Staat und Territorialität umgestaltet haben. Es wird gezeigt, wie angesichts dieser Prozesse und des damit einhergehenden Rechtspluralismus die Grenze zwischen Recht und *Policy* an Trennschärfe verliert. *Policy-making* schirmt sich zunehmend von gesetzgeberischer Beratung und demokratischer Partizipation ab. Möglichkeiten und Herausforderungen politisch-rechtlichen Widerstandes in neuen transnationalen Räumen sowie in den restrukturierten nationalen Räumen werden ebenfalls erörtert und ihre Grenzen analysiert. Der erste Teil führt das Konzept des »listigen Staates«<sup>4</sup> ein, das den Eurozentrismus der binären Unterscheidung zwischen schwachen und starken Staaten zu überwinden sucht. Dieses Konzept verlagert den Fokus von dem an westlichen Idealen gemessenen (Un-)Vermögen des Staates auf die Beschreibung staatlicher Strategien (Randeria 2003c). Außereuropäische Staaten werden nicht als strukturell defizitär, sondern als Produkt ihrer kolonialen Geschichte betrachtet und ihre asymmetrische Position in der internationalen Ordnung zur Kenntnis genommen. Dennoch sind sie nicht bloße Opfer ihrer Vergangenheit bzw. der gegenwärtigen Prozesse der Globalisierung. Auch wenn die Gestaltungsspielräume insbesondere der bei IMF und Weltbank verschuldeten Staaten in der Planung und Implementierung ihrer politischen Programme zweifelsohne eingeschränkt sind, wäre es m.E. ein Fehler, würde man die Selbstdarstellung dieser Staaten hinsichtlich ihrer »eigenen Schwäche« als gegeben hinnehmen. Während Wohlfahrtsstaaten Risiken und Ressourcen in der Bevölkerung umverteilen, suchen listige Staaten heute die Verantwortung umzuverteilen. Der vorliegende Aufsatz versucht die politischen Wahlmöglichkeiten und Manövrierräume subalterner Staaten am Beispiel Indiens zu erkunden. Während schwachen Staaten die Fähigkeit fehlt, die Interessen ihrer Bürger zu schützen, zeigen listige Staaten je nach den Interessen, die auf dem Spiel stehen, Schwäche oder Stärke. »List« ist eine »Waffe der Schwachen«, wie Scott sagt, oder genauer: eine der Stärkeren unter den subalternen Staaten im internationalen System. Sie verweist weder auf ein strukturelles Merkmal noch auf das staatliche Leistungsvermögen, sondern bezeichnet die sich wandelnde Art von Beziehungen zwischen nationalen Eliten (häufig in Abstimmung mit internationalen Institutionen) und Bürgern. Das Konzept des listigen Staates ist somit für die Beschreibung einer ganzen Bandbreite von Taktiken von Nutzen, die in unterschiedlichen Verhandlungsarenen, in denen eine Verlagerung von Verantwortlichkeiten und Souveränitäten stattfindet, angewandt werden. Anhand konkreter Fälle wird verfolgt, wie der Staat mal in Erscheinung tritt, mal aber auch verschwinden kann, wie er durch unterschiedliche Arten von Regierungspraktiken auf- und abgebaut wird, damit schließlich ersichtlich wird, wie Globalisierung – als transnationale Strukturen und Prozesse jenseits aber auch innerhalb des Nationalstaates – als Diskurs und als soziale Realität (re-)produziert wird.

---

4) Ich danke Ivan Krastev für die Anregung zu diesem Begriff.

Vier Pfade eines transnationalen Rechtspluralismus werden in diesem Aufsatz diskutiert: 1. Das gleichzeitige Wirken von multiplen internationalen und supranationalen Normen, die untereinander konkurrieren, ohne in nationales Recht umgesetzt worden zu sein; 2. Pluralismus innerhalb von staatlichem Recht infolge von Veränderungen, die entweder unter dem äußeren Zwang von Kreditkonditionalitäten oder mit dem Ziel, das nationale Recht mit internationalen Regimen in Einklang zu bringen, in die nationalen Regulierungen und *Policies* eingeführt worden sind (Teil zwei zum WTO-Regime über geistige Eigentumsrechte); 3. die von zivilgesellschaftlichen Akteuren eingeführten alternativen Normen, die eine Mischung aus traditionellen Gemeinschaftsrechten, nationalen Normen und internationalen Abkommen darstellen (Teil drei über den Widerstand gegen Zwangsumsiedlung und Kommodifizierung von öffentlichen Gütern); 4. Projektrecht, das aus Regeln, Verpflichtungen und Verfahren besteht, welche durch internationale Organisationen oder Geberagenturen festgelegt werden (Teil vier über Klagen vor dem *Inspection Panel* der Weltbank). Jeder Abschnitt behandelt einerseits die Strategien des listigen Staates, der als Vermittler sowohl die ausländischen Geber als auch die eigenen Bürger hereinlegt, und andererseits die pragmatische Politik von sozialen Bewegungen und NGOs in ihrem Kampf gegen die Neuziehung der Grenzlinie zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten.

Die spezifische Ausprägung der aktuellen Dynamiken und Pfade der Transnationalisierung des Rechts mit ihren unterschiedlichen Auswirkungen in verschiedenen Ländern und Regionen muss vor dem Hintergrund des Imports, der Oktroyierung und der Neugestaltung des Rechts durch die Kolonialmächte in der nichtwestlichen Welt analysiert werden. Die Einbeziehung der Kolonialgeschichte wäre ein wichtiges Korrektiv gegenüber der Ahistorizität und dem Eurozentrismus der Analysen zur (rechtlichen) Globalisierung (Randeria/Eckert 2006b). Mit ihrem Hang zur Überbetonung der Einzigartigkeit der Gegenwart postulieren Globalisierungstheorien oftmals eine radikale Diskontinuität zwischen der Gegenwart und der jüngeren Vergangenheit. Aus europäischer Sicht werden die Erosion der nationalstaatlichen Souveränität, die zunehmende Bedeutung des Rechtspluralismus (sowohl auf supranationaler wie auf subnationaler Ebene), die Mischform von Normen und Standards im Sog ihrer transnationalen Verbreitung und Transplantation, die herausragende Rolle privater Akteure bei der Rechtsdiffusion und das Aufkommen überlappender und konkurrierender Souveränitäten häufig als Prozesse der »Re-Feudalisierung« dargestellt. Aber anders als im mittelalterlichen Europa mit seinen verschachtelten Hierarchien gehen diese Entwicklungen heute mit nichtverschachtelten multiplen Souveränitäten einher (Anderson 1996). Diese sich überschneidenden Souveränitäten ermöglichen zivilgesellschaftlichen Akteuren innerhalb des Staates einen direkten Zugang zu internationalen Organisationen und der transnationalen Öffentlichkeit unter Umgehung des Nationalstaats und ohne dessen Vermittlung. Sie bergen aber auch Risiken und haben paradoxe Auswirkungen, wie weiter unten analysiert wird. Es scheint allerdings eine Ironie der Geschichte zu sein, dass entgegen der Vorhersage von Marx die Kolonien von früher heute die Zukunft Europas widerspiegeln. Aus dem Blickwinkel der (Semi-)Peripherie ähneln die postsouveränen Staaten der industrialisierten Welt von heute ihren einstigen Kolonien. Viele Interpretationen der Globalisierung übersehen diese Konvergenz und nehmen Rechtspluralismus und überlappende Souveränitäten als Rückkehr zu vormodernen Formen in Europa wahr. Dies scheint dem Parochialismus einer eurozentrischen Perspektive geschuldet zu sein, die dazu tendiert, den Westen als gleichzeitig einzigartig und universal zu sehen.

## 1. Der listige Staat und der transnationale Rechtspluralismus

Die Idee des Rechtspluralismus stellt die Zentralität des staatlichen Rechts mit seinem Ausschließlichkeitsanspruch bezüglich der normativen Ordnung des sozialen Lebens in Frage. Die Rechtslandschaften (post-)kolonialer Gesellschaften waren immer schon heterogen, viel-

schichtig und mehr oder weniger stark von diversen Außeneinflüssen infolge von Prozessen der Zwangsübertragung, der Diffusion und der Entlehnung geprägt. Aber der wachsende Einfluss von internationalem Recht und supranationalen Rechtsregimen, die Transnationalisierung staatlichen Rechts und die direkte Intervention von multilateralen Institutionen, internationalen Geberorganisationen und transnationalen NGOs in vielen Lebensbereichen der Bürger in den Schuldnerstaaten von IMF und Weltbank haben dem Rechtspluralismus eine neue Dimension verliehen. Die lokalen Lebenswelten von Millionen von Menschen in diesen Ländern werden von *Policy*-Vorschriften und Programmen, die von diesen Institutionen vertreten bzw. finanziert werden, sowie vom Rechtsregime der WTO geprägt, während sie auf das Vorgehen dieser Institutionen keinerlei Einfluss haben. Deshalb genießen die Entscheidungen von WTO, IMF und Weltbank – den drei mächtigen, die rechtliche Globalisierung vorantreibenden supranationalen Organisationen – trotz ihrer formalen Legitimation unter den Bürgern der Länder des Südens wenig Legitimität.

Der Wechsel von den früher in Strukturangepassungsprogrammen auferlegten Konditionalitäten hin zur neuen Disziplin der *Good Governance* in den 1980er Jahren – einschließlich der globalen wirtschafts- und sozialpolitischen Entwürfe – hat zu einem nie da gewesenen Ausmaß an Überwachung und Kontrolle sowie einer aufdringlichen Intervention in die Souveränität der verschuldeten Staaten geführt. Es gibt kaum einen Politikbereich, in dem die Bretton-Woods-Institutionen keinen Einfluss auf die Regierungen der Schuldnerstaaten nehmen: Etablierung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Rechts- und Gerichtsreform, Bildungs- und Gesundheitspolitik, Umsiedlung und Umwelt, Bodenrecht- und Arbeitsrechtsreform, Handelsrecht- und Bürokratiereform, Bevölkerungspolitik und *Policy* im Bezug auf natürliche Ressourcen (z.B. Wasser- und Waldnutzung, Abbau von Bodenschätzten) (Randeria 2001). Mit der Liberalisierung des Handels als Schlüsselbedingung für Kredite in den letzten zehn Jahren sind WTO, IMF und Weltbank zu neuen allmächtigen Institutionen der Transnationalisierung des Rechts avanciert. (Günther/Randeria 2001). Internationale Handelsregime dürfen sich in substanzelle Entscheidungen einmischen, die von nationalen Institutionen und Akteuren mit weit höherer demokratischer Legitimität getroffen wurden. Dies führt nicht nur zu einem Schrumpfen des Spielraumes für wirtschaftliche Entwicklung und Selbstbestimmung, sondern auch zu einem Demokratiedefizit, dessen Folgen für die sog. Entwicklungsländer noch gravierender als für die Industriestaaten sind (Howse 2002; Wade 2003). Das Ergebnis ist eine wachsende Entpolitisierung oder eine »Demokratie ohne Wahlmöglichkeiten«, in der die Bürger zwar Parteien und Politiker wählen und abwählen können, ohne aber einen Politikwandel zu bewirken (Krastev 2002).

Die Unterwerfung der verschuldeten Staaten wird jedoch begleitet von einer Bretton-Woods-Rhetorik der *local ownership*, der »Partnerschaft« und der Notwendigkeit, den Empfänger auf den »Fahrersitz« zu setzen (Anders 2005). Geberinterventionen werden dargestellt, als würden sie der Zustimmung der abhängigen Länder entspringen. Somit wird das Diktat der Kreditkonditionalitäten in die Sprache des Vertrags gekleidet (Moore 2002). Mattei (2003, S. 385) ist der Auffassung, dass das »Konstrukt der angeblichen Zustimmung« (*construct of presumed consent*), das den subalternen Staaten die Verantwortung für die von den internationalen Institutionen formulierte Politik zuschiebt, Teil einer Rhetorik von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist, welche die stark asymmetrische Architektur der *Global Governance* zu legitimieren sucht. In diesem Zusammenhang sei die Unterscheidung zwischen imperialistischen und nicht-imperialistischen Rechtstransplantationen eher eine graduelle als eine qualitative. Die rechtliche Hegemonie der Gegenwart erweist sich somit, wie unten noch dargelegt wird, als Mischung aus freiwilliger Übernahme von Rechtskonzepten und Prozeduren durch die Peripherie und ihrer Oktroyierung durch internationale Institutionen.

Die direkte Beteiligung einer Vielzahl von nichtstaatlichen Akteuren auf nationaler und lokaler Ebene beeinflusst jedoch das Wesen der Regelungsfunktionen des Rechts selbst, transformiert die Bedingungen politischer Legitimität und gestaltet die Souveränität neu. Das Recht wandelt sich, indem es seinen Charakter als kohärenten und einheitlichen Wissen-skorpus sowie als eine prinzipiengeleitete Praxis der Entscheidungsfindung verliert. Durch die Entstehung einer Vielzahl supra- und infrastaatlicher *Governance*-Regime mit öffentlichen und privaten Akteuren innerhalb und außerhalb des Staates koexistiert dezentralisiertes Recht mehr oder weniger spannungsreich mit staatlich gesetztem Recht. Die Domäne des Rechts erweitert sich, um auch *soft law*, d.h. Regeln ohne bindende juristische Kraft, die aber dennoch praktische Auswirkungen haben, zu umschließen. Es umfasst außerdem Konventionen, Verträge, bilaterale und multilaterale Abkommen, Projektrecht, Konditionalitäten und Protokolle, die allesamt nicht als Gesetze im strikten Sinn verstanden werden können, da ihnen keine legislative Basis zugrunde liegt. Rechtssetzung wird zunehmend ein offener Prozess administrativen wie legislativen Ursprungs mit Regeln, Regulierungen und Vorschriften, die von verschiedenen Akteuren aus einer Vielzahl von Quellen geschaffen und an unterschiedlichen Orten mit sich verschiebenden Grenzen angewandt werden, ohne dass sie notwendigerweise ein System bilden (Snyder 2002). Infolge der Setzung neuer Normen durch internationale Organisationen, Entwicklungshilfeagenturen, transnational operierende Anwaltskanzleien im Dienste multinationaler Firmen, private Schlichter und zivilgesellschaftliche Akteure wird die Trennlinie zwischen privatem und öffentlichem Recht ebenso wie die zwischen Recht und *Policy* neu gezogen (Günther/Randeria 2001, Randeria 2003a).

Die darauf beruhende These von der Marginalisierung bzw. zunehmenden Irrelevanz des Staates und der Erosion seiner Souveränität übersieht jedoch die Bedeutung des Staates – wenngleich er ein umkämpftes Terrain in einer zunehmend pluralistischen rechtlichen Landschaft darstellt. Allerdings wird auch der Staat selbst im Zuge seiner teilweisen Transnationalisierung und Privatisierung transformiert (Sassen 2006). Zudem wird er durch die Konkurrenz verschiedener infra- und suprastaatlicher Rechtsordnungen im nationalstaatlichen Raum dezentriert und umstrukturiert (Santos 1995). Überlappende Souveränitäten, transnationaler Rechtspluralismus und die damit einhergehende Fragmentierung des staatlichen Handelns sind jedoch nicht auf die Schuldnerstaaten von IMF und Weltbank beschränkt, wenngleich die ambivalenten Auswirkungen und der widersprüchliche Charakter dieser Entwicklungen in den subalternen Staaten des internationalen Systems am stärksten zu spüren sind. Diese Staaten entstanden nach 1945, d.h. erst als die Regeln und institutionellen Strukturen der *Global Governance* von heute bereits aufgebaut waren. Folglich sind ihre Möglichkeiten, diese zu verändern, gering. Ihre Souveränität wird von außen begrenzt und ist intern umstritten. Nichtsdestotrotz gibt es auch innerhalb dieser Grenzen viel mehr Spielraum für das Entwerfen und die Umsetzung nationaler Agenden, als die listigen Staaten eingestehen. Ihnen fehlt eher der politische Wille als der Handlungsspielraum für autonome Politikgestaltung (Randeria 2001, 2003c).

In diesem Zusammenhang dürfte es nützlich sein, zwischen schwachen und von externer finanzieller Hilfe abhängigen Staaten wie Benin und Bangladesh auf der einen Seite und listigen Staaten wie Indien, Mexiko oder Russland auf der anderen zu unterscheiden. Schwache Staaten sind unfähig, ihre Pflichten gegenüber der Bevölkerung zu erfüllen, weil ihnen das Vermögen fehlt, nichtstaatliche Akteure erfolgreich zu disziplinieren und zu kontrollieren. Listige Staaten hingegen sind in der Lage, die Bedingungen auszuhandeln, unter denen sie die Souveränität in bestimmten Politikfeldern teilen, während sie über andere die Kontrolle behalten. Sie verleugnen ihre Macht nur, um sie auszuüben und sich dennoch mit Hinweis auf die eigene Machtlosigkeit der Verantwortung zu entziehen. Sie spielen mit ihrer scheinbaren Schwäche, um bestimmte politische Entscheidungen zugunsten einiger heimischer Interessengruppen sowohl gegenüber ihren Bürgern als auch gegenüber den internationalen

Gebern zu rechtfertigen, und dabei legen sie beide herein. Wenn ihre Politik in der Bevölkerung auf Unzufriedenheit stößt, weisen sie auf externen Druck für Reformen hin – oder einfach auf die Anforderungen der »Globalisierung« (d. h. auf die reale oder imaginäre Furcht vor Kapitalflucht oder die Notwendigkeit, ausländische Direktinvestitionen als einzigen Motor wirtschaftlicher Entwicklung anzuziehen). Vor internationalen Institutionen wiederum rechtfertigen sie die nur partielle und selektive Implementierung der von ihnen vorgeschlagenen *Policies*, Projekte und Programme mit dem Hinweis auf den heimischen Druck. Wenn ein solcher politischer Widerwille als Unfähigkeit, also als mangelndes Leistungsvermögen des Staates interpretiert wird, wird dies als Indiz für dessen Schwäche gedeutet.

Diese Lesart verkennt die teilweise Willfährigkeit und inadäquate Implementierung der Vorschriften supranationaler Institutionen als Strategien des Widerstands von subalternen Staaten. Inwieweit und in welchen *Policy*-Bereichen internationale Geber und Finanzinstitutionen solche Zweizüngigkeit dulden, variiert je nach Land und politischem Kontext. In ihrer Alltagspraxis unterlaufen Bürokraten in Schuldnerstaaten die von IMF und Weltbank auferlegten Konditionalitäten und Vorschriften sogar in einem so schwachen Staat wie Malawi (Anders 2005). Aber auf der Ebene des *Policy Making* fehlen schwachen Staaten sowohl die Verhandlungsmacht als auch die technische Expertise, um internationalen Finanzinstitutionen die Stirn zu bieten. Listige Staaten dagegen fehlt nichts davon. Sie machen jedoch nur selektiven Gebrauch von ihrem begrenzten Spielraum für autonome Formulierung und Implementierung von Gesetzen und *Policies*. Zweifelsohne sind Schuldnerstaaten nicht in der Lage, die Politik von IMF und Weltbank oder deren weltweite Verbreitung durch Kreditvergabepraktiken zu beeinflussen. Listige Staaten unter ihnen setzen sich jedoch über Konditionalitäten hinweg, implementieren Programmvorrichtungen nur selektiv und unvollständig, schränken die Überwachung internationaler Geber auf ausgewählte Felder der Politik ein und verhindern erfolgreich in wichtigen Bereichen Übergriffe auf ihre Souveränität. Folglich wird es zunehmend schwieriger, »externen« Zwang von »heimischer« Politik zu unterscheiden.

Allerdings weisen Urteile über die Staatschwäche in den Schuldnerstaaten von IMF und Weltbank eine bemerkenswerte Ambivalenz auf. Zwar behaupten internationale Institutionen, die Schuldnerstaaten seien zu schwach, um eine national bestimmte Politik der Industrialisierung durchzuführen, die zum wirtschaftlichen Wachstum und Handelsschutz führen könnte, schätzen sie aber als stark genug ein, um (geistige) Eigentumsrechte durchzusetzen (Wade 2003). Listige Staaten ihrerseits nutzen eine Rhetorik der Souveränität, um internationale Interventionen in bestimmten Bereichen (Menschenrechte, Rechte indigener Völker, Atompolitik) zu verhindern, sind aber bereit, die Vorschriften internationaler Institutionen in anderen Bereichen (Wirtschaftspolitik, Haushaltsdisziplin, Handelsregeln) zu befolgen. Zivilgesellschaftliche Akteure dagegen, die für externe Interventionen in Menschenrechtsangelegenheiten plädierten, stehen externen Eingriffen in die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik äußerst kritisch gegenüber (Teivainen 2002).

Die Schwächen postkolonialer Staaten wurden entweder auf endogene strukturelle und kulturelle Faktoren, wie in der Modernisierungstheorie der 1960er und 1970er Jahre, oder auf ein Zusammenspiel von internen und externen Faktoren, wie in der Dependenztheorie, zurückgeführt. Die liberale politische Theorie sprach von schwacher oder unvollständiger Staatsbildung. Alternativ wurden Staaten als schwach klassifiziert, wenn ihnen das Vermögen fehlte, die Gesellschaft zu durchdringen und die Visionen ihrer politischen Führung zu realisieren (Migdal 1988). Mit dem Konzept des listigen Staates möchte ich infrapolitische staatliche Strategien innerhalb der neuen Architektur der *Global Governance* untersuchen und dabei aufzeigen, wie Staaten sich ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber internationalen Institutionen und ihren Bürgern entziehen. Die Selbstdarstellung der listigen Staaten als »schwach« kann als eine Strategie der politischen Elite, um öffentliche Erwartungen niedrig

zu halten, interpretiert werden. So wird die Verantwortung für *Policy*-Gestaltung und ihre selektive Implementierung an externe Akteure delegiert, gleichzeitig aber Manövrierraum für die partielle Durchsetzung internationaler Abkommen und Geberkonditionalitäten gesichert.

Das kuriose Schicksal des *National Biodiversity Strategy and Action Plans* in Indien steht beispielhaft für die Strategien des zwischen Gebern und Zivilgesellschaft gefangenen listigen Staates. In der Absicht, die Zivilgesellschaft mit einzubeziehen, betraute das Umweltministerium eine Umweltschutz-NGO mit der technischen Koordination des Berichts. Diese organisierte einen breit angelegten Partizipationsprozess mit basisorientierten Konsultationen, was dem Bericht zwar soziale Legitimität sicherte, aber in Empfehlungen mündete, die mit der neoliberalen Stoßrichtung anderer rezenter Gesetzgebungen kollidierten. Der nationale Bericht hob die Bedeutung biologischer Vielfalt für die Sicherung des Lebensunterhalts einer großen Mehrheit der Bevölkerung hervor, statt deren Nutzung als Rohmaterial für industrielle Produktion und Profit herauszustreichen, wie es in neueren Umweltgesetzen des Landes der Fall war. Er wies zudem auf die negativen Auswirkungen des globalen Handelsregimes – insbesondere des Regimes der geistigen Eigentumsrechte, welches privates Eigentum an biogenetischen Ressourcen und entsprechendem kollektivem Wissen privilegiert – auf die Erhaltung der Biodiversität hin. Seit 2003 verstaubt der Bericht, denn er wurde weder offiziell angenommen noch abgelehnt. Als die NGO in einem Versuch, die Regierung zum Handeln zu zwingen, ihn 2006 veröffentlichte, qualifizierte das Ministerium ihn als »wissenschaftlich unzulässig« ab (Bavadam 2006). Ironischerweise reichte das Ministerium den zurückgewiesenen Bericht bei dem *United Nations Development Programme* (UNDP) ein – das das Dokument finanziert hatte –, vermutlich in der Absicht, nicht nur seinen Verpflichtungen den Geldgebern gegenüber, sondern auch jenen aus der Biodiversitätskonvention nachzukommen. Die Konvention verpflichtete alle Unterzeichnerstaaten, bis 2006 nationale Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne zu formulieren – ein Termin, der von der indischen Regierung vorgeschlagen worden war!

In ihrer bekannten Studie zur politischen Ökonomie des indischen Staates behaupten Lloyd und Susanne Rudolph (1987), dass dieser neben Kapital und Arbeit ein »dritter Akteur« sei, der trotz Einschränkungen durch eine Vielzahl widersprüchlicher Anforderungen unterschiedlicher sozialer Gruppierungen dennoch genügend politische Autorität und Kontrolle über ökonomische Ressourcen besitze, um eigene Agenden durchzusetzen. Sie sehen den indischen Staat daher als stark und schwach zugleich an. Ich halte dagegen, dass der indische Staat selektiv stark und strategisch schwach ist. Er weist Stärken auf, wenn es um die Förderung der Interessen der Privilegierten geht; bei der Erfüllung selbst seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Armen gibt er sich aber als schwach aus. Die ambivalente Haltung des Staates in Fragen des geistigen Eigentums wie auch sein Versagen beim Schutz der Rechte von Bauern liefern, wie weiter unten noch deutlich wird, ein weiteres aufschlussreiches Beispiel für die Strategien des listigen Staates. M.E. hat der indische Staat den Spielraum für eine autonome nationale Ausgestaltung der geistigen Eigentumsrechte, der auf globaler Ebene durch die Kampagnen der zivilgesellschaftlichen Kritiker von TRIPS geschaffen wurde, nicht voll ausgeschöpft. Denn die neuen Patentgesetze Indiens schützen zwar die Interessen eines Teils der heimischen Pharmaindustrie, opfern aber jene der Bauern. Anders als schwachen Staaten mangelt es Indien nicht an technischem Fachwissen, sondern am politischen Willen, die neuen Doha-Vereinbarungen zum Schutz seiner Bauern optimal zu nutzen.

## 2. Widerstand gegen die Patentierung des indischen Heilpflanzenerbes

Der rechtliche und politische Kampf um Patente für den indischen *Neem*-Baum, der sich kreuz und quer durch lokale, nationale und globale Räume zog, ist exemplarisch für einige Paradoxien aktueller Prozesse neoliberaler Globalisierung. Denn er veranschaulicht sowohl die ambivalente Rolle des listigen Staates in der Dynamik der rechtlichen Transnationalisierung als auch den Widerstand zivilgesellschaftlicher Akteure gegen das Zusammenspiel von Staat und Markt bei der Privatisierung öffentlicher Güter und traditionellen Wissens durch die Inanspruchnahme von Rechtsmitteln. Doch zunächst die Fakten zum Fall.

Die Legitimität von Patenten auf Produkte des in Indien weit verbreiteten *Neem*-Baumes hing im Mai 2000 in Raum 3468 des Europäischen Patentamtes in München in der Schwebe. Das transnationale amerikanische Unternehmen W.R. Grace und das Landwirtschaftsministerium der USA besaßen gemeinsam sechs von 14 Patenten. Gegen eins davon reichten Vananda Shiva, Direktorin der *Research Foundation for Science, Technology and Ecology* (New Delhi), Linda Bullard, Präsidentin der *International Federation of Organic Agricultural Movements* (USA), und Magda Alvoet, damals belgische Gesundheits- und Umweltministerin, gemeinsam Klage ein. Dieses transnationale Advocacy-Netzwerk forderte die Aufhebung des Patents für eine Methode zur Gewinnung eines Öls aus den Samen des Baumes, das als natürliches Pestizid genutzt werden kann. Ihr Anwalt, der Schweizer Jurist Professor Dolders, stellte als erstes die moralische Legitimität eines Patents in Frage, das die Jahrhunderte alte lokale Wissenstradition um den *Neem*-Baum in Südasien missachtet. Die Richter, die nicht gewillt waren, derart fundamentale Themen zu diskutieren, erklärten, Patente folgten nicht der Logik des Alltagslebens. Die Repräsentanten des amerikanischen Chemiekonzerns, der durch eine Hamburger Anwaltskanzlei vertreten wurde, schwiegen während der zweitägigen Verhandlungen. Es war das Schweigen der Mächtigen. Denn sie wussten, dass außer dem Protektionismus der US-Regierung auch Zeit, Geld und juristische Expertise auf ihrer Seite waren. Der indische Staat glänzte durch Abwesenheit.

Die indische Umweltrechtlerin Vananda Shiva plädierte in ihrem Vortrag für die Anerkennung der souveränen Verfügungsrechte des Ursprungslandes über die biologische Vielfalt in seinem Hoheitsgebiet. Diese sollten als gemeinsame Rechte des Staates und lokaler Gemeinschaften behandelt werden. Denn letztere hätten dieses mit ihren eigenen Überlebensbedürfnissen verknüpfte Erbe durch Pflege, Wissen und Innovationen bewahrt. Das Europäische Patentamt ließ sich durch ihr eloquentes Plädoyer gegen die »Biopiraterie« und den »intellektuellen Kolonialismus« der transnationalen Unternehmen im Westen nicht überzeugen.<sup>5</sup> Es ließ sich auch von dem Bauern Ranjith de Silva aus Sri Lanka nicht beeindrucken, der kenntnisreich über Sanskrit-Texte berichtete, die traditionelles Wissen über die Heilwirkungen von Rinde, Blättern, Samen und Früchten des *Neem*-Baumes enthalten, wie sie seit Generationen in Südasien genutzt werden. Um die Absurdität und Illegitimität eines US-amerikanischen Patents zu demonstrieren, das auf der Unkenntnis von traditionellen südasiatischen Biopestiziden beruht, wies er darauf hin, dass schon dem durch den *Neem*-Baum rauschenden Wind in Sri Lanka eine heilende Wirkung zugeschrieben werde. Ausschlaggebend schließlich für das Urteil des Patentamtes waren Zentrifugierungs-, Filtrierungs- und Verdampfungsmessungen, die Abhay Phadke, ein indischer Fabrikbesitzer, vorlegte. Er konnte beweisen, dass seine Firma in der Nähe von Delhi seit 1985 ein Verfahren

5) Nach Shiva (1997) beruht die gegenwärtige Ablehnung des Eigentumsrechts lokaler Gemeinschaften an ihren biogenetischen Ressourcen und dem damit verknüpften Wissen unverändert auf den Ideen von Locke und de Vattel, welche mit dem Argument, die Eingeborenen erlangten nicht nur des Rechts, sondern auch der Fähigkeit, diese Ressourcen zu voller Blüte zu entwickeln, die juristische Rechtfertigung für die koloniale Aneignung von Land geliefert hatten.

entwickelte und anwendete, das demjenigen, das später von dem amerikanischen Konzern zur Herstellung des gleichen Produkts patentiert wurde, sehr ähnlich war.

Am Ende eines fünf Jahre währenden Rechtsstreits hob das Europäische Patentamt deshalb das Patent mit der Begründung auf, dem von dem US-amerikanischen transnationalen Konzern patentierten Verfahren fehle die Neuheit. Dieser global gefeierte Erfolg war allerdings nicht ohne Ironie. Denn die transnationale Koalition zum Schutz lokalen Wissens und für die Verteidigung der Rechte bürgerlicher Gemeinschaften im Süden hatte einen Sieg erungen, aber einen, der auf der juristischen Anerkennung der Ansprüche eines indischen Industriellen gegenüber seinen amerikanischen Rivalen beruhte.

## 2.1 Hegemoniale versus kontrahegemoniale Globalisierung

Das Europäische Patentamt war die Bühne eines Kampfes zwischen zwei konkurrierenden Visionen von Globalisierung. Die Konfliktlinien verliefen hier, wie in Seattle, zwischen den Befürwortern einer neoliberalen Globalisierung unter den Vorzeichen der Profitmaximierung und ihren global vernetzten zivilgesellschaftlichen Gegnern. Teile der Bauernbewegungen und Umweltorganisationen in Indien gehören zu den stärksten Gegnern von *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPS), welches transnationalen Konzernen im Norden erlaubt, Eigentum an natürlichen Ressourcen des Südens zu beanspruchen. Der Protest gegen TRIPS wandte sich nicht nur gegen die Gefährdung der Biodiversität, die daraus resultiert, dass ein kollektives Erbe in Waren verwandelt wird, die industriell und für kommerziellen Profit genutzt werden. Die Kritiker weisen zudem auf die Risiken für die Souveränität von Entwicklungsländern in Ernährungsfragen hin, die dadurch entstehen, dass arme Primärproduzenten und Konsumenten von Saatgut in die Abhängigkeit von multinationalen Konzernen gezwungen werden (Shiva 1999). Aktivisten im Norden wie im Süden stellen die Frage, wer die neuen Regeln festlegt und nach welchen Normen dies geschieht. Sie erinnern daran, dass sich Europa, die USA und Japan ohne die Zwänge eines Patentregimes, das sie jetzt den Ländern des Südens auferlegen, industrialisiert haben. Das neue Regime der geistigen Eigentumsrechte enthält somit Regeln, die den Ländern des Nordens erlauben, die Leiter zur wirtschaftlichen Prosperität, die sie selbst hoch gestiegen sind, umzustoßen. Darüber hinaus schafft das TRIPS verzerzte Wohlfahrts- und Verteilungsverhältnisse, indem es den Preis für patentierbares Wissen für Konsumenten erhöht und auf diese Weise den Strom der aus dem Süden in den Norden fließenden Gelder vergrößert. In die Struktur des TRIPS-Abkommens selbst eingebaute Asymmetrien verschieben das Gleichgewicht noch stärker zuungunsten der Entwicklungsländer. Die Verpflichtungen der Entwicklungsländer sind beispielsweise einklagar, die wenigen Verpflichtungen, die die Industrieländer akzeptiert haben, sind es nicht (Wade 2003).

Das neue neoliberalen Regelwerk der geistigen Eigentumsrechte zieht sowohl eine Neudeinition der Trennung zwischen den Sphären des Öffentlichen und des Privaten als auch eine Neuinterpretation unseres Verständnisses von Eigentum nach sich. Kritiker in Nord und Süd haben das Thema der Umwandlung öffentlicher Wissensbestände in privates Eigentum ebenso zur Sprache gebracht wie die Frage nach den Grenzen der Kommerzialisierung von Gemeineigentum für privaten Gewinn. Sie haben darauf aufmerksam gemacht, dass das TRIPS-Regelwerk das Recht auf Lebensunterhalt und traditionelles Wissen in lokalen Gemeinschaften ebenso gefährdet wie die Nahrungssicherheit und den Zugang zu Arzneimitteln in Entwicklungsländern. Darüber hinaus haben sie gegen die undurchsichtigen Prozeduren der Verhandlungen und der Konfliktlösung in der WTO protestiert, wo ein Gremium von nicht rechenschaftspflichtigen Experten die Berechtigung demokratisch gewählter Regierungen, die eigene nationale Politik autonom zu gestalten, erheblich einschränkt. Außerdem stellen sie die weltweite Homogenisierung der Handelsregeln in Frage. Stattdessen beharren

sie darauf, Unterschiede in der nationalen Politikgestaltung in den Bereichen Gesundheit und Umwelt zuzulassen, die den Entwicklungsländern ermöglichen würden, ihre Souveränität im Hinblick auf Ernährung und Gesundheit zu wahren. Aktivisten plädieren für die Neuverknüpfung von Recht und Moral – eine Verknüpfung, die durch die neoliberalen Politik, die das Recht im Dienst des effizienten Funktionierens des Marktes und dadurch lediglich als Teil der technischen Infrastruktur guter Regierungsführung behandelt, zunehmend aufgelöst wird.

## 2.2 Listige Staaten und der schrumpfende Spielraum für autonome Politikgestaltung

US-Unternehmen haben mit voller Unterstützung ihrer Regierung in allen internationalen Foren eine Strategie der Patentierung einer Vielzahl von Rechten über jedwede genetische Ressourcen von Nahrungspflanzen, die durch sie modifiziert worden sind, verfolgt, unabhängig davon, wie geringfügig diese Modifikationen auch sein mögen. Beispielsweise gewährte das amerikanische *Patent and Trademark Office* 1997 dem in Texas beheimateten Unternehmen RiceTec weitreichende Rechte an Stoffen, die sich im indischen *Basmati*-Reis finden, und von denen das Unternehmen behauptete, es hätte sie »erfunden«. Da die indische Regierung versäumte, gegen diese Ansprüche Einspruch zu erheben, strengte Vananda Shiva, die die Klage gegen die *Neem*-Patente eingereicht hatte, erneut ein Gerichtsverfahren im öffentlichen Interesse vor dem Obersten Gerichtshof Indiens an, um den Staat zum Handeln anzutreiben. Die Politik des listigen Staates war bezeichnend. Er entschied sich, vor dem US-Gremium nur jene drei der Ansprüche anzufechten, die für indische Exporteure von *Basmati*-Reis von Belang waren, unternahm jedoch keinen Versuch, die Rechte indischer Bauern und Züchter zu schützen, deren Interessen ebenfalls von den US-amerikanischen Patenten betroffen waren. Im Januar 2001 informierte die indische Regierung den Obersten Gerichtshof in Neu Delhi, dass sie den Fall in den USA nicht weiter verfolgen würde, weil die Interessen der indischen *Basmati*-Exporteure mit Erfolg verteidigt worden seien, nachdem RiceTec vier Ansprüche zurückgezogen habe. Dermaßen von der Regierung im Stich gelassen initiierte Shivas NGO eine höchst erfolgreiche nationale und internationale Medienkampagne gegen die Enteignung der Rechte und des Wissens von indischen Bauern. Eine transnationale *Advocacy*-Koalition beeinflusste die öffentliche Meinung weltweit und insbesondere in den USA, was zu einer Flut von Protestbriefen an das amerikanische *Patent and Trademark Office* führte. Im August 2001, gerade ein Jahr nachdem das *Neem*-Patent aufgehoben worden war, annullierte die Behörde 15 von 20 Rechtsansprüchen von RiceTec und ging somit bedeutend weiter, als die indische Regierung gefordert hatte.<sup>6</sup> Wie dieser Fall verdeutlicht, vertreten Regierungen nicht notwendig alle heimischen Interessen in spezifischen Handelsangelegenheiten auf der internationalen Bühne. Das Einbeziehen von *Advocacy*-Organisationen und transnationalen Netzwerken bei WTO-Konsultationen würde daher demokratische Partizipationsmöglichkeiten auf internationaler Ebene erheblich fördern sowie die soziale Legitimität der Entscheidungen erhöhen (Howse 2002).

Verfahren und Inhalt der neuesten Änderungen des Patentrechts (die *Patents [Amendments] Acts* von 1999, 2002, 2005) stehen in scharfem Gegensatz zu den Revisionen, die gleich nach der Unabhängigkeit vorgenommen wurden, um die koloniale Gesetzgebung, die das Land geerbt hatte, zu überarbeiten. Ein Parlamentsausschuss, der damals zu diesem Zweck eingesetzt wurde, holte interesserweise Expertenmeinungen auch aus dem Ausland ein. Darunter war eine vom deutschen Verband der Pharmazeutischen Industrie, der sich positiv über die »exemplarische Fairness« des Revisionsverfahrens äußerte (zitiert bei Rangnekar 2006, S. 410). Transnationale Beiträge zum Prozess der Normsetzung sind also

6) Ich danke Vananda Shiva für die Interviews und für den Zugang zu Material über die Kampagnen gegen die *Neem*- und *Basmati*-Patente.

nicht neu, aber die Vorzeichen, unter denen dies heute geschieht, haben sich beträchtlich verändert und ebenso die Ziele der Politikgestaltung. Das Patentgesetz von 1970, das sich auf ein breites und transparentes Verfahren von Expertenkonsultationen stützte, nutzte die neu gewonnene nationale Autonomie, um geistige Eigentumsrechte in den Dienst indigener technologischer Entwicklung und nationaler Selbstversorgungsziele zu stellen (Sell 1998). Die jüngsten Revisionen, welche sowohl Produktpatente einführten als auch den Schutz von Pflanzenarten und Züchterrechten regelten, wurden dagegen ohne Expertenberatungen und öffentliche Diskussion in Eile ausgearbeitet, um die indischen Gesetze mit dem TRIPS-Abkommen in Einklang zu bringen. Mit der Begründung, dass die Regierung ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen müsse, wurde die neue Gesetzgebung zu Patenten, Biodiversität, Geographischen Indikatoren<sup>7</sup>, Pflanzenarten und Bauernrechten vom indischen Parlament hastig verabschiedet. Dabei hatte sich Indien zur gleichen Zeit bei der WTO der *Organisation of African Unity* (OAU) angeschlossen, um eine Revision des Artikels 27.3 von TRIPS zu fordern. Es gab also keinen externen Zwang, das TRIPS-Abkommen in solcher Eile zu implementieren, zumal das Verfahren noch im Gange war. Nach der Uruguay-Runde erkannte Indien seine Verpflichtungen aus GATT/TRIPS durch eine Entscheidung der Exekutive an, die vom Parlament immer noch nicht ratifiziert worden ist. Selbst wenn diese Verträge in der Öffentlichkeit diskutiert und im parlamentarischen Verfahren ratifiziert worden wären, wäre dadurch wenig öffentliche Kontrolle gewährleistet. Denn weder sind Verhandlungen in der WTO transparent noch ist die Möglichkeit zur Annahme bzw. Ablehnung oder Revision einzelner Teile des Abkommens durch nationale Legislaturen vorgesehen. Deshalb besitzen WTO-Abkommen ein höheres Maß an Unumkehrbarkeit als selbst Verfassungsbestimmungen, was eine Nachjustierung der WTO-Regeln im Lichte der Erfahrungen in unterschiedlichen Ländern dermaßen erschwert, dass sie unwahrscheinlich erscheint (Howse 2002).

Unter diesen Bedingungen werden die politischen Optionen der Entwicklungsländer in einer Weise beschnitten, die sich negativ auf ihre Aussichten auf wirtschaftliche Entwicklung in der Zukunft auswirken muss. Wade (2003) weist zurecht darauf hin, dass es zwingend erforderlich sei, dass diese Staaten, statt sich wie bisher auf besseren Zugang zum Markt der Industrieländer im Rahmen der WTO-Regeln zu beschränken, auf die Ausweitung ihrer Optionen für autonome nationale Politikgestaltung Wert legen. Der politische Handlungsspielraum der subalternen Staaten ist in den letzten Jahrzehnten zweifellos deutlich geschrumpft. Meine These ist jedoch, dass der politische Wille der listigen Staaten, die ihnen noch belassenen Optionen zu nutzen, ebenfalls dahingeschwunden ist. Dies erklärt, warum das neue indische Patentgesetz nicht einmal die begrenzte Flexibilität – beispielsweise im Hinblick auf pharmazeutische Patente – nutzt, welche die Doha-Deklaration anbietet. Rangnekar (2006) zeigt überzeugend, dass die Bestimmungen des neuen indischen Patentgesetzes eher aufgrund internen Drucks denn externer Zwänge zustande gekommen sind. Der indische Staat hätte auch innerhalb des WTO-Rahmens etwas unterschiedliche Gesetze erlassen und die Flexibilität von TRIPS voll ausschöpfen können, um die Interessen der Kleinbauern und der Arzneimittelkonsumenten besser zu schützen. Er hat stattdessen den Interessen mächtiger Fraktionen seiner Pharmaindustrie höhere Priorität eingeräumt. Nach Rangnekar könnte die Erklärung für die ambivalente Haltung des indischen Staates in Fragen des geistigen Eigentums in den sich wandelnden Interessen einiger mächtiger indischer Arzneimittelfirmen liegen, die von strengerem Patentschutz profitieren würden. Diese sehen ihre Zukunftschancen

7) Die Eile, mit der das Gesetz über Geographische Indikatoren vom Parlament verabschiedet wurde, wurde dadurch erklärt, dass es den indischen Agrarprodukten auf dem Weltmarkt Schutz gewähren würde. Und dies obwohl Indien in der WTO weder für Darjeeling-Tee noch Basmati-Reis, die in dessen Geltungsbereich fallen würden, durchsetzen konnte, dass sie unter den Geographischen Indikatoren aufgelistet werden.

nicht bloß in der Produktion von Generika für den Export. Sie sind auch erpicht, die Früchte ausgelagerter klinischer Forschung und die Chancen globaler Vermarktung billiger indischer Arzneimittel mit westlichen Kontrahenten zu teilen. Die Architektur des TRIPS-Abkommens spiegelt die Interessen der transnationalen Agrar-Konzerne, der pharmazeutischen und der Software-Industrie in den USA wider, die bei den GATT-Verhandlungen von der US-Regierung tatkräftig unterstützt wurden (Wade 2003). Die listige Politik des Schutzes geistigen Eigentums für Indien aber wird im Rahmen der WTO-Vorgaben in New Delhi konzipiert. Sie schützt unter Verweis auf Genf selektiv bestimmte heimische Interessen auf Kosten von anderen.

### 2.3 Eine Vielzahl konfigurernder supranationaler Rechtsregime

Angesichts der Vielfalt transnationaler Rechtsregime verfolgen subalterne Staaten drei Strategien: Sie zögern die Implementierung hinaus, sie versuchen, die Widersprüche zwischen den vielen internationalen Gesetzen und Verträgen auszunutzen, und sie wählen diejenigen Foren aus, die günstigere Ergebnisse versprechen. Beispielsweise hat Indien zusammen mit afrikanischen und fünf zentral- und lateinamerikanischen Ländern eine Überarbeitung von TRIPS und gleichzeitig einen fünfjährigen Aufschub der Implementierung für die Entwicklungsländer gefordert. Zudem hat die indische Regierung darauf hingewiesen, dass ihre Verpflichtungen aus TRIPS im Widerspruch zu denjenigen aus der Biodiversitätskonvention und dem internationalen Schutzabkommen für pflanzengenetische Ressourcen im Rahmen der FAO stünden. Letztere schließt nicht nur Patente auf lebende Arten aus. Sie erkennt auch die Rechte von Bauern an Saatgut explizit an und schützt Innovationen lokaler Bauerngemeinschaften. Auch internationale Institutionen wie das *United Nations Development Programme* (UNDP) haben sich neuerdings den zivilgesellschaftlichen Kritikern von TRIPS angeschlossen. UNDP hat den Nutzen dieses Regelwerks für Entwicklungsländer in Frage gestellt und seine Ersetzung durch einen alternativen rechtlichen Rahmen gefordert, der den Bedürfnissen der Länder des Südens stärker entsprechen würde (UNDP 2003). Das TRIPS-Regime der WTO ist schwer auszuhebeln; aber es gibt mittlerweile eine Reihe alternativer zwischenstaatlicher Foren und Agenturen, die sich mit Fragen des intellektuellen Eigentums befassen. Da auch die WHO, die FAO und die UNO-Menschenrechtskommission über das Thema verhandeln, wird die strategische Auswahl der Foren eine weitere gangbare Strategie für Entwicklungsländer, die der Zwangsjacke des WTO-Regelwerks zu entkommen versuchen (Rangnekar 2006). Der Forenwechsel stellt nicht nur die etablierten juristischen Normen in Frage. Er sorgt ebenfalls für die Etablierung neuer Regeln und Prinzipien des Schutzes von geistigem Eigentum. Der Richtungswechsel in Doha hin zu einem Austarieren zwischen dem Schutz von geistigem Eigentum und den Kosten für Medikamente bzw. das Gesundheitssystem in Entwicklungsländern war ein Schritt in diese Richtung. Er könnte den Anfang für weitere Initiativen zur Revision von WTO-Standards bedeuten und zur Durchsetzung neuer Normen beitragen (Helfer 2004).

### 2.4 NGOs als Vermittler und Initiatoren neuer Rechtsnormen

Neben ihrem Engagement bei der Überwachung und Durchsetzung von bestehenden Rechtsnormen haben zivilgesellschaftliche Akteure dank ihrer Fähigkeit, die Kluft zwischen Aktivisten und wissenschaftlichen Experten, Staat und Gemeinschaft, dem Lokalen und dem Globalen zu überbrücken, wesentliche Beiträge zur rechtlichen Globalisierung geleistet. Ihnen verdanken wir wichtige Anregungen zu neuen Rechtsinstrumenten und -institutionen zum Schutz von indigenem Wissen und zu seiner Entschädigung sowie zur Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen. NGOs haben sich aktiv als Initiatoren alternativer *Policies* betätigt, welche das hegemoniale Rechtsdenken in Frage stellen. Ein staatszentrierter Ansatz übersieht diese neu aufkommenden rechtlichen Möglichkeiten und ihre Zukunftsperspektive.

ven. Die indische NGO *Gene Campaign* beispielsweise gehörte zu denen, die in den 1990er Jahren für eine effektive nationale Patentgesetzgebung agitierten, welche die durch GATT/WTO belassene begrenzte Autonomie nutzen sollte. *Gene Campaign* wies darauf hin, dass die Mitgliedsstaaten nicht verpflichtet sind, dem UPOV-Modell<sup>8</sup> zu folgen, welches die Bedürfnisse der industriellen Landwirtschaft in Europa befriedigt. Denn das Modell wurde entworfen, um die Interessen multinationaler Konzerne, die die größten Saatgutproduzenten sind, zu schützen. Es ist daher kaum geeignet für Länder des Südens, wo der größte Teil der Saatgutforschung in öffentlichen Institutionen stattfindet, und wo Bauern selbst Züchter sind und individuell und kollektiv pflanzengenetische Ressourcen konservieren und Saatgut produzieren.

Die *National Working Group on Patent Laws*, ein zivilgesellschaftliches Netzwerk, dem auch ehemalige Richter des Obersten Gerichtshofs von Indien angehören, hat mittlerweile vier Volkskommissionen eingerichtet, um eine öffentliche Debatte über die Parameter eines angemessenen Schutzes von geistigem Eigentum sowie alle mit TRIPS zusammenhängenden Verfassungsfragen anzuregen. Trotz der Möglichkeit, ein effektives sog. *Sui-generis*-System einzurichten, was durchaus eine WTO-konforme Option gewesen wäre, entschloss sich der indische Staat dazu nur nach massivem Druck seitens zivilgesellschaftlicher Organisationen. Auf diese Weise gelang es NGOs und sozialen Bewegungen, dass die kollektiven und kumulativen Innovationen, die in dem traditionellen Wissen der Bauern enthalten sind, mindestens ansatzweise als gesellschaftliches Gemeineigentum anerkannt und geschützt wurden. Zivilgesellschaftliche Akteure bleiben unter diesen Umständen ambivalent gegenüber dem Staat, da dieser sowohl als Gegner als auch als Verbündeter – oder wenigstens als das kleinere Übel im Vergleich zu den multinationalen Konzernen – erscheint. Das Misstrauen der NGOs gegenüber dem Staat hat sie beispielsweise dazu veranlasst, zusätzlich zu denen der staatlichen Behörden eigene Biodiversitätsregister auf lokaler Ebene einzurichten, um die Rechte von bäuerlichen Gemeinschaften zu sichern. Darüber hinaus ergaben sich interessante Bündnisse zwischen NGOs und internationalen Organisationen. Das UNDP z.B. empfahl die von *Gene Campaign* entworfene »*Convention of Farmers and Breeders*« (CoFaB) als »starkes und koordiniertes internationales Angebot«, das »Entwicklungsländern die Möglichkeit bietet, statt die europäische Gesetzgebung zu übernehmen ... das bäuerliche Recht, Saatgut aufzubewahren und wieder zu benutzen, zu schützen und die Ziele der Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit für ihre Völker zu erfüllen« (UNDP 1999, S. 74). Damit hat diese UNO-Organisation sich auf die Seite der kritischen NGOs und gegen die Staaten gestellt.

## 2.5 Die Fragmentierung des staatlichen Rechts und überlappende Souveränitäten

Indische Patentgesetze mussten mit mehreren supranationalen Rechtsregimen, deren Bestimmungen, wie schon oben ausgeführt, sich auch gegenseitig widersprechen, in Einklang gebracht werden. Der Pluralismus der transnationalen Biodiversitätsregime dupliziert sich jedoch auch auf nationaler Ebene. Unterschiedliche Ministerien führen widersprüchliche Normen ein, weil sie konfliktierende Ziele und Interessen verfolgen (Shiva 1999). Das Biodiversitätsgesetz von 2002 z.B. scheint den Schutz gegen die Patentierung von lebenden Arten, der in dem ein Jahr zuvor verabschiedeten *Plant Variety and Farmer's Rights Act* festgelegt wurde, rückgängig zu machen. Das Gesetz beruft sich auf die internationale Biodiversitätskonvention, unterlässt es aber, sich deren Bestimmungen über die Anerkennung der Rechte indigener Völker zunutze zu machen oder Anspruchstellern zu ermöglichen, ihre traditionel-

8) Die *International Union for the Protection of New Varieties of Plants* (UPOV) ist eine intergouvernementale Organisation, deren Ziel der Schutz neuer Pflanzenarten durch geistige Eigentumsrechte ist.

len Rechte geltend zu machen. Die Koexistenz dieser Regulierungen mit ihrer je unterschiedlichen Logik führt zu einem neuen Rechtspluralismus innerhalb des Staates, der mit der Transnationalisierung des Rechts verknüpft ist.

Die Biodiversitätspolitik unterstreicht auch die Fragmentierung des staatlichen Handelns im Bereich der Umweltpolitik, was zu einer Inkohärenz der staatlichen Gesetze und Politiken gegenüber Gemeinschaftsrechten an natürlichen Ressourcen führt (Menon 2006). Es gibt in der neueren Gesetzgebung – beispielsweise dem *National Environment Policy Draft* von 2004 und der *Scheduled Tribes (Recognition of Forest Rights) Bill* von 2005 – einen deutlichen Trend hin zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik der Privatisierung und Kommerzialisierung von natürlichen Ressourcen, wobei der Nachdruck auf *Good Governance* und effizientes, Profit versprechendes Management gelegt wird. Das erste der beiden Gesetze hält ausdrücklich fest, dass eine Umweltschutzgesetzgebung sich nicht schädlich auf die Investitionen auswirken sollte. Und der *National Biodiversity Act* von 2002 enthält keine Bestimmungen über die Rechte und Ansprüche von lokalen Gemeinschaften. Solche Rechte finden nur unter dem Gesichtspunkt von effizientem Management natürlicher Ressourcen Beachtung und nicht als Bestandteil des Rechts auf Nahrungssicherheit, welches in der indischen Verfassung garantiert ist (Srinivas 2000). Das neue Biodiversitätsgesetz verleiht ausschließlich der *National Biodiversity Authority* Regulierungsmacht. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit dem indischen Staat bezweifeln soziale Bewegungen und NGOs, dass eine Konzentration aller Regulierungsmacht in einer einzigen staatlichen Behörde mit wenig zivilgesellschaftlicher Beteiligung im Kampf gegen die Biopiraterie multinationaler Konzerne erfolgreich sein kann. Wahrscheinlich scheint, dass eine solche Zentralisierung auf Kosten von Gemeinschaften geschieht. Denn auf diese Weise werden ihre Möglichkeiten, ihre traditionellen Rechte zu verteidigen und Ansprüche geltend zu machen, erheblich erschwert.

## 2.6 Postkoloniale Kontinuitäten

Die Privatisierung von öffentlichem Wissen in Gestalt von Patenten, die die Produkte eines Baumes in Südasien durch den Entscheid einer europäischen Behörde in gemeinsames geistiges Eigentum eines US-Konzerns und der US-Regierung verwandelt, ist sicher ein historisches Novum. Aber Konflikte über die Architektur von Gesetz und Souveränität, Rechtspluralismus und transnationale Rechtsimporte, sowie die Konkurrenz zwischen sich gegenseitig widersprechenden Rechtsautoritäten haben in postkolonialen Gesellschaften eine lange Geschichte (Benton 2002). Umstrukturierungen von unterschiedlichen normativen Ordnungen hatten damals wie heute eine Asymmetrie zwischen indigenem und von außen auferlegtem Recht sowie Spannungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Autoritäten zur Folge. Die *English East India Company*, eine private Handelsgesellschaft, die eigene Streitkräfte unterhielt und territoriale Herrschaft beanspruchte, führte britisches Recht in Indien ein, bevor das Land Kronkolonie wurde. Vergessen wir nicht, dass in Europa die Beziehung zwischen dem Staat und semi-autonomen Handelsgesellschaften im 19. Jahrhundert mit Spannungen beladen war. Als mächtige private Unternehmen stützten sie sich damals – so wie heute ihre transnationalen Pendants – auf ihre jeweiligen Regierungen, um ihre Interessen im Ausland zu fördern. Sie suchten sich aber der staatlichen Kontrolle, dem Zugriff des metropolitanen Rechts und der Zahlung von Steuern in europäischen Nationalstaaten gleichzeitig zu entziehen (Randeria/Eckert 2006b).

## 3. Grenzverschiebungen zwischen dem »Öffentlichen« und »Privatem« und deren zivilgesellschaftliche Gegner

Im Mittelpunkt des vorangegangenen Abschnitts stand die politisch-rechtliche Auseinandersetzung um die Umwandlung von biogenetischen Ressourcen und lokalem öffentlichem

Wissen in Privateigentum von Konzernen. Die rechtlichen und politischen Strategien der Grenzverschiebung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten in Zusammenhang mit Land und Gemeineigentum an Ressourcen sind Gegenstand dieses Teils. Dabei wird die Unzulänglichkeit einer westlichen Definition des »Öffentlichen« und »Privaten« in postkolonialen Gesellschaften deutlich. Denn trotz intensivster Bemühungen des (post-)kolonialen Staates konnte nicht überall und in allen Bereichen individuelles Privateigentum westlichen Zuschnitts oder die Verstaatlichung natürlicher Ressourcen, die die Nutzungsrechte lokaler Gemeinschaften vollständig erlöscht hätte, eingeführt werden. Gemeinschaftlich genutzte natürliche Ressourcen (*common property resources*), die für das Überleben armer, vorwiegend ländlicher Bevölkerungsschichten unerlässlich sind, lassen sich anhand der binären Unterscheidung zwischen öffentlich und privat nicht erfassen. Dieser Abschnitt zeichnet auf der einen Seite die kolonialen Ursprünge der Gesetze und Rechtsprinzipien nach, die bis heute vom indischen Staat in Anspruch genommen werden, um Land zu enteignen und die Kontrolle über gemeinschaftlich genutzte natürliche Ressourcen zu erwerben. Auf der anderen Seite wird der politisch-rechtliche Widerstand zivilgesellschaftlicher Akteure auf lokaler und nationaler Ebene gegen Zwangsumsiedlung und Ressourcenenteignung durch den Staat diskutiert. Neben der aktiven Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen beim Entwerfen von Alternativen zum staatlichen Recht wird hier besonders herausgestellt, wie diese Organisationen nationales Recht und juristische Foren mit dem Ziel nutzen, den listigen Staat gegenüber seinen am stärksten verwundbaren Bürgern rechenschaftspflichtig zu machen. Diese von sozialen Bewegungen und NGOs propagierten Alternativen weben Normen aus einer Vielzahl von Quellen zusammen und stellen somit das Normsetzungsmonopol des Staates in Frage. Sie stellen die vom Staat vertretene Definition des öffentlichen Interesses zur Diskussion und bestreiten dessen Souveränitätsrechte bezüglich der natürlichen Ressourcen innerhalb seines Territoriums. Auch wenn Aktivisten sich hin und wieder entscheiden, den Staat zu umgehen und sich juristisch und politisch auf transnationaler Ebene zu engagieren, wie z.B. im *Neem*-Baum-Fall, bleibt es doch die nationale Arena, in der die meisten Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen ihren Protest artikulieren, nach juristischen Auswegen suchen und politische Entscheidungen zu beeinflussen versuchen. Das nationale Recht bleibt also entscheidend für die Umsetzung neoliberaler Politik in der nationalstaatlichen Arena, aber auch für den Widerstand dagegen. Dennoch findet auf beiden Seiten ein subtiler Wandel statt, der das Nationale transnationalisiert (Sassen 2006). Meine These lautet, dass das staatliche Recht ein zunehmend heterogenes Gemisch aus Normen unterschiedlicher Quellen (u.a. inter-, trans- oder supranationale) darstellt, die durch den Staat, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure importiert werden.

Der Prozess der wirtschaftlichen Liberalisierung in Indien, der 1991 in Reaktion auf eine akute Haushalts- und Auslandsschuldenkrise begann, lässt eine Reihe wirtschaftspolitischer Entscheidungen durch die Exekutive ohne vorherige parlamentarische Beratung und Beschlussfassung erkennen. Sie wurden von einer stark polarisierten und lautstarken, aber *post factum* geführten öffentlichen Debatte begleitet. Die Wirtschaftsreformen, die dem Wahlvolk nicht vorgelegt wurden, stellen ein »extremes Beispiel für Versuche dar, auf betrügerische Weise strukturellen Wandel in einer Demokratie herbeizuführen« (Mitra/Singh 1999, S. 203). Sie wurden im Wesentlichen durch administrative Verordnungen herbeigeführt, für die erst in einigen Fällen im Nachhinein parlamentarische Zustimmung gesucht wurde. Die Politik der Wirtschaftsliberalisierung führte zur weit verbreiteten Enteignung von Land durch den Staat – zum Zweck der Weitergabe an private, nationale oder transnationale Industrie- und Bergbauunternehmen – und dadurch zur Beschneidung der Rechte lokaler Gemeinschaften über Gemeineigentum an natürlichen Ressourcen. Dies geschah mit dem Ziel, heimischen sowie ausländischen Investoren Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die negativen Auswirkungen des Verlustes von *common property resources* in den Ländern des Sü-

dens beschränken sich nicht nur auf den Umweltbereich. Er beeinträchtigt auch den Lebensunterhalt der Armen in ländlichen Gebieten, die zur Deckung ihres Bedarfs an Nahrungsmitteln, Brennstoffen und Tierfutter sowie für lebensnotwendiges Zusatzeinkommen auf diese Ressourcen angewiesen sind.<sup>9</sup> Veränderungen der nationalen Politik in diesen Bereichen sind auf Widerstand spontaner, lokaler und sporadischer Art, aber auch auf organisierten Protest durch NGO-Netzwerke gestoßen. Zivilgesellschaftliche Netzwerke versuchen, die kollektiven gemeinschaftlichen Gewohnheitsrechte an Land, Wasser und Wäldern in dem durch die indische Verfassung garantierten Recht auf Leben und Lebensunterhalt zu verankern. Indem sie den Schutz überkommener Gemeinschaftsrechte an Gemeindeland, die Kontrolle der natürlichen Ressourcen durch die lokale Bevölkerung, das Recht auf Nichtprivatisierung und Nichtkommerzialisierung überlebensentscheidender lokaler öffentlicher Güter und das Recht auf eine Vielfalt unterschiedlicher kultureller Lebensformen fordern, haben sie das Rechtsvokabular ausgeweitet (Chandhoke 1995).

Eines der bekanntesten dieser Netzwerke ist die *Campaign for People's Control Over Natural Resources*, die gegen die zunehmende Aushöhlung der kollektiven Rechte lokaler Gemeinschaften an Land, Wasser und Wäldern landesweit mobilisiert hat. Diese kollektiven Rechte wurden zuerst unter britischer Kolonialherrschaft erheblich eingeschränkt. Unter dem neoliberalen Regime werden gegenwärtig auch die verbleibenden Zugangs- und Nutzungsrechte von ländlichen Gemeinschaften zu diesen öffentlichen Gütern beschnitten. Unter der von IMF und Weltbank verordneten und vom indischen Staat implementierten Privatisierung werden sie in Quellen privaten Profits umgewandelt. Das Netzwerk hat erfolgreich zum Protest gegen die vorgeschlagene Revision des *Forest Act* von 1927 und des *Land Acquisition Act* von 1894 aufgerufen, die die Situation weiter verschlimmern würde. Das erstere Gesetz verwehrt lokalen Gemeinschaften das Recht auf Eigentum an Waldboden und schränkt ihre Rechte an Waldprodukten ein. Das letztere, das den Staat ermächtigt, Land im öffentlichen Interesse zu erwerben, wurde vom postkolonialen Staat für die Zwangsumsiedlung von etwa 500 000 Menschen jährlich genutzt.<sup>10</sup> Wegen des Fehlens eines nationalen Gesetzes oder einer nationalen *Policy* der Umsiedlung und Wiedergutmachung blieb die Entschädigung für diese entwicklungsbedingte interne Vertreibung – deren Umfang weit größer ist als die Zahl der grenzüberschreitenden Flüchtlinge – inadäquat und willkürlich. Inzwischen haben zivilgesellschaftliche Akteure alternative *Policy*-Vorschläge zu Enteignung und Umsiedlung vorgelegt, um Druck auf den Staat auszuüben, gerechtere Normen zu etablieren. Diese alternativen Normen, die nach intensiven Beratungen auf Graswurzel-Ebene formuliert worden sind, haben eine breite öffentliche Diskussion über die Ungerechtigkeit eines Entwicklungsmodells ausgelöst, welches die Armen zwingt, den Preis für das »Gemeinwohl« zu zahlen.

Es gibt wenig Verantwortlichkeit in dem (post-)kolonialen *Land Acquisition Act*, der den Staat ermächtigt, Land im öffentlichen Interesse nach dem Prinzip des *eminent domain* zu erwerben. Der postkoloniale Staat hat bis heute keinerlei Kriterien zur Bestimmung des »öffentlichen Interesses«, welches im kolonialen Recht undefiniert geblieben war, festgelegt. Auch die Gerichte waren sehr zögerlich bei der Definition des Begriffs. Aber neulich hat der Oberste Gerichtshof in einem bahnbrechenden Urteil erklärt, der Aufbau einer privaten In-

9) Tätigkeiten im Bereich der *common property resources* versorgen die Armen in vielen Teilen Indiens mit mehr Beschäftigung als die Arbeit auf ihren eigenen Parzellen oder öffentliche Arbeitsprogramme des Staates (Jodha 1994).

10) Die Schätzungen über die Zahl der von ihrem Land vertriebenen Menschen gehen weit auseinander und sind zwischen dem Staat und den sozialen Bewegungen heftig umstritten. Unabhängig davon weist der indische Staat eine trostlose Bilanz von entwicklungsbedingter Vertreibung und Unfähigkeit zur Umsiedlung der zwangsweise Vertriebenen auf. Allein wegen großer Staudämme wurden seit 1947 16-38 Millionen Inder vertrieben, von denen eine große Mehrheit bis heute nicht angemessen rehabilitiert worden ist (World Commission on Large Dams 2000, S. 104, S. 108).

dustrie stelle ein »öffentliches Interesse« dar. Dies steht im Einklang mit der neoliberalen Politik Indiens in den 1990ern und markiert eine Abkehr von der früheren Interpretation, nach der nur Entwicklungspolitikprojekte wie Dämme, Kanäle, Straßen oder militärische Einrichtungen ein »öffentliches Interesse« darstellten. Unter dem Druck der Weltbank revidierte die indische Regierung 1993/94 auch ihr Bergbaugesetz und ihre Bergbaopolitik, um einheimische Privatinvestitionen, insbesondere aber ausländische Direktinvestitionen in diesem Sektor zu fördern. Gegen diese Veränderungen führten basisorientierte NGOs einen langen politischen und rechtlichen Kampf, der seinen Höhepunkt in dem bemerkenswerten juristischen Sieg im *Samatha*-Fall vor dem Obersten Gerichtshof fand (Randeria 2003b). Aber ein anderer Senat des gleichen Gerichts schränkte kurz darauf im Fall *BALCO* nicht nur den Anwendungsbereich dieses Urteils ein, sondern versuchte sogar, die Möglichkeit rechtlichen Widerspruchs gegen wirtschaftliche Umstrukturierungsprogramme zu beschneiden. Es legte fest, dass die Wirtschaftspolitik der Regierung in der Regel juristischer Überprüfung entzogen bleiben müsse, weil das Parlament das angemessene Forum für Debatten über politische Themen sei. Aber wie oben aufgeführt, wird die legislative Überprüfung der Handels- und Wirtschaftspolitik durch eine Vielzahl anderer Mechanismen untergraben, was zu einer Konzentration der politischen Entscheidungsmacht in den Händen einer Exekutive ohne effektive Aufsicht führt. Globalisierung hat daher keine allgemeine Schwächung staatlicher Macht, sondern eine Machtverschiebung innerhalb des Nationalstaates zugunsten der Exekutive zur Folge (Sassen 2006).

Obwohl Indiens innovative Bestimmungen zur Prozessführung im öffentlichen Interesse (*public interest litigation*) zivilgesellschaftlichen Akteuren relativ leichten Zugang zu den Gerichten ermöglicht, kann der Rechtsweg langwierig und riskant werden. Auch die Erfahrungen der Bewegung gegen den weltbankfinanzierten *Narmada*-Damm macht die Grenzen der Nutzung nationalen Rechts im Kampf gegen Zwangsumsiedlung deutlich. Die durch eine mächtige transnationale *Advocacy*-Koalition unterstützte Bewegung erreichte die Beendigung der Weltbankbeteiligung am höchst kontroversen *Sardar-Sarover*-Dammprojekt, welches sowohl nationale Umweltstandards als auch internationale Menschenrechtsnormen verletzte. Aber als sich die Bewegung dann an den Obersten Gerichtshof wandte, um den Weiterbau des Damms zu stoppen, stellte dieser die Souveränitätsrechte des Staates über seine Ressourcen oben an. Darüber hinaus urteilte er, dass die Gerichte bei solchen Entscheidungen über Projekte der Infrastrukturrentwicklung keine Rolle spielen sollten, weil die Nützlichkeit von Großdämmen eine Frage des »nationalen Interesses« wäre, die man am besten der Administration und der Legislative überlassen sollte (Upadhyay 2000).

In diesem Zusammenhang initiierten Aktivisten der *National Working Group on Displacement* eine öffentliche Debatte über die Bemühungen von Justiz und Administration, die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Interesse neu zu ziehen. In einem Versuch, die Beziehung zwischen Recht und Gerechtigkeit neu zu bestimmen, forderte sie, dass die überfällige Revision des *Land Acquisition Act* eine eher inklusive als exklusive Definition des Begriffs »öffentliche« enthalten sollte, um dadurch ein Recht auf adäquate Kompensation für all jene durchzusetzen, die im Namen der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung und des Gemeinwohls enteignet und vertrieben worden waren. Auf der einen Seite betonen die Aktivisten die Notwendigkeit, die in den Händen der Exekutive liegende Macht zur Definition des »öffentlichen Interesses« juristischer Überprüfbarkeit zu unterwerfen. Auf der anderen Seite sind sie sich dessen bewusst, dass das Gesetz, solange es ausschließlich auf die Entschädigung für betroffene Individuen zugeschnitten ist, unzulänglich und ungerecht bleiben muss, da es die Erfahrungen von kollektiv vertriebenen Gemeinschaften unberücksichtigt lässt. Die wirtschaftliche Liberalisierung hat laut diesen Kritikern lediglich zu einem Schrumpfen der Verantwortlichkeit des Staates, nicht aber zum Schrumpfen seiner Regulationsmacht geführt. Sie hat nicht zu weniger Staatsintervention, sondern zu Interventionen zu-

gunsten der Privilegierten geführt. Wie bei den Patentrechtsreformen ist es auch hier schwierig, »interne« Interessen und »externen« Druck auseinander zu halten. Deshalb ist nationale Autonomie in der Politikgestaltung zwar notwendig, aber kaum ausreichend, um die Interessen der verwundbaren und trotz formaler Demokratie im politischen Prozess marginalisierten Gruppen zu schützen. Zivilgesellschaftliche Akteure, die die Demokratie vertiefen wollen, beharren darauf, dass parlamentarische Demokratie durch partizipatorische Demokratie ergänzt werden muss, wenn ein gerechtes und ökologisch nachhaltiges Modell von wirtschaftlicher Entwicklung im Einklang mit Menschenrechten und Menschenwürde realisiert werden soll.

Angesichts des Fehlens echter Demokratie stellen zivilgesellschaftliche Netzwerke die Vorstellung vom Staat als einzigm Ort der Normsetzung in Frage. Marginalisierte Gruppen und diejenigen, die sie repräsentieren, nutzen die Sprache der Rechte, um Forderungen an den Staat zu stellen, und suchen so die Sphäre der Zivilgesellschaft und den Spielraum für politisches Handeln in ihr zu erweitern. Nach Chandhoke (1995) haben sie die eher begrenzte liberale Menschenrechtsagenda ausgeweitet, indem sie die positivistische Auffassung, nach der Rechte dem Gesetz entspringen und von staatlicher Anerkennung abhängig sind, bestritten. Stattdessen suchten sie die Rechte von der Beschränkung auf Gesetz und Staat zu befreien, indem sie sie in der Zivilgesellschaft verankerten. Wenn Staaten das »Volk« und »nationale Interessen« beschwören, um Exklusion zu rechtfertigen, kann die Idee des Volkes, wie Chatterjee (2004) nahe legt, ebenso gut von zivilgesellschaftlichen Akteuren beschworen werden, um staatliche Souveränität zu kritisieren und zu destabilisieren.

Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Allianzen die Aufhebung von Gemeinschaftsrechten im Namen des »öffentlichen Interesses« bekämpft und sich dabei auf Gewohnheitsrechte und internationale Menschenrechte, aber überraschenderweise auch auf Weltbank-standards und neuerdings sogar auf das im US-amerikanischen Recht verankerte Prinzip der »öffentlichen Treuhandschaft« (*public trust*) berufen. Sie haben den Anspruch des postkolonialen Staates auf uneingeschränktes Eigentum an Land, Wäldern, Mineralien und Wasser, der sich auf das Rechtskonstrukt des *eminent domain* gründet und dem Staat die Oberhoheit über natürliche Ressourcen und Bodenschätzte seines Territoriums verleiht, in Frage gestellt. Das Prinzip, das den Gedanken und die Praktiken von Gemeineigentum (*common property resources*) verwirft, war unter der Kolonialherrschaft mit dem britischen Recht eingeführt worden. Es liefert die Basis sowohl für Gesetze zur Enteignung von Land als auch für Forstgesetze kolonialer Provenienz, die in Indien noch heute in Kraft sind. Diese Gesetze ermächtigen den Staat, kraft der übergeordneten Geltung seiner Souveränitätsrechte in seinem Hoheitsgebiet Eigentümer zu enteignen und Land und natürliche Ressourcen der staatlichen Kontrolle zu unterwerfen. In seiner scharfsinnigen Kritik der verheerenden Folgen dieser kolonialen Gesetze und Rechtsprinzipien hat Chatrapati Singh (1986, S. 24) auf rechtliche Neuerungen in Commonwealth-Ländern wie Kanada, Australien und Neuseeland hingewiesen, welche das britische Prinzip der *eminent domain* außer Kraft setzten, um die Rechte indigener Gruppen auf Gemeinschaftsland und Bodenschätzte zu sichern. Trotz anhaltenden Drucks von Seiten der Zivilgesellschaft hat es der indische Staat unterlassen, diesen Beispielen zu folgen.

Zivilgesellschaftliche Netzwerke in Indien plädieren neuerdings dafür, das Prinzip des *eminent domain* durch das Prinzip der »öffentlichen Treuhandschaft« (*public trust*) zu ersetzen, das auf die Zugangsrechte zu einem bestimmten Eigentum abhebt, welche die Öffentlichkeit immer schon hatte. Dieses Prinzip etabliert Verpflichtungen und Beschränkungen für die Nutzung und den Verkauf von Land und natürlichen Ressourcen durch den Staat, der hier die Treuhandschaft über sie innehat. Dieses in den USA kontroverse Prinzip wird in der indischen Justiz, die in verschiedenen Kontexten immer wieder in unterschiedlichem Umfang auf internationales Recht und ausländische Normen zurückgegriffen hat, zunehmend

akzeptiert. Beispielsweise urteilte der Oberste Gerichtshof von Kerala 2003 im Verfahren gegen die Coca-Cola-Abfüllfabrik, dass das Prinzip der *public trust* den Staat verpflichte, der Öffentlichkeit Nutzung und Genuss von Luft, Wasser, Wäldern etc. zu garantieren, und schloss damit deren private Aneignung zu kommerziellen Zwecken aus. Um die Absolutheit des staatlichen Eigentumsrechts an Ressourcen innerhalb seines Territoriums in Frage zu stellen, berufen sich indische Gerichte bei den Interpretationen dieses Prinzips öfter auf US-Gerichtsentscheidungen zu Umweltfragen. Dieses Beispiel für die Vernakularisierung westlichen Rechts veranschaulicht die Komplexität der Pfade, auf denen ausländische Rechtsnormen nationalstaatliche Grenzen überschreiten. Die für diese Diffusion verantwortlichen Akteure verleihen den Normen durch die Domestizierung im lokalen Kontext einen spezifischen Akzent. Was auf den ersten Blick wie ein Beispiel für die US-amerikanische Hegemonie bei der Transnationalisierung des Rechts aussieht, zeigt sich bei näherer Betrachtung als Ergebnis des Zusammenspiels von Anleihen durch die Gerichte und ihrer Übernahme durch Aktivisten im Kontext spezifischer politischer Kämpfe.

Einige paradoxe Auswirkungen des Überlappens verschiedener und sogar widersprüchlicher normativer Ordnungen innerhalb des nationalstaatlichen Raumes werden an der Kontroverse zwischen dem *Worldwide Fund for Nature* (WWF-India) und Menschenrechtsaktivisten deutlich. Während Erstere die Biodiversität und die Rechte von asiatischen Löwen schützen wollten, setzten sich Letztere für die Rechte von Viehzüchtern im Wald von *Gir* im westindischen Gujarat ein (Randeria 2006a). Die Umweltorganisation propagiert universal gültige Standards des Biodiversitätsschutzes mittels eines Regelwerks von Schutzgebieten, das die Vertreibung von Waldbewohnern, die als Gefahr für das lokale Ökosystem angesehen werden, einschließt. Um einer derart engstirnigen ökologischen Programmatik entgegenzutreten, die die Rechte von lokalen Gemeinschaften gegen Naturschutzziele ausspielt, mobilisierten Menschenrechts-NGOs Unterstützung für die Viehzüchtergemeinschaften im Waldgebiet. Sie stellten deren Recht auf Leben, Lebensunterhalt und ihre eigene Kultur ebenso heraus wie deren positiven Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität. Die konkurrierenden Forderungen der beiden Seiten wurden also in Begriffen von globalen Normen der Biodiversität und der Menschenrechte ausgedrückt.

Kreditvergabebedingungen und Projektrecht der Geberorganisationen haben Vorrang vor nationalem Recht, das für die Dauer eines Projekts in Schwebef gehalten wird. Das *Gir*-Projekt war Teil eines umfangreichen weltbankfinanzierten Biodiversitätsschutzprogramms, das sich auf sechs Nationalparks im Land erstreckte (World Bank 1996). Deshalb beriefen sich die Menschenrechtsaktivisten nicht nur auf das Gewohnheitsrecht der lokalen Gemeinschaften, sondern suchten die Zwangsumsiedlung der Viehzüchter mithilfe von Verfahrensrichtlinien der Weltbank zu verhindern. Diese Richtlinien, die Zwangsumsiedlungen lediglich mit Einwilligung der Betroffenen zulassen und die Rechte von indigenen Völkern schützen, sind sowohl für die Weltbank als auch für die Kreditnehmer bindend. Ironischerweise plädierte die indische Sektion des WWF, die Partnerorganisation für die Umweltprogramme der Weltbank ist, für die Anwendung eines nationalem Gesetzes (*Wildlife Protection Act*), welches die Vertreibung lokaler Gemeinschaften aus Schutzgebieten vorsieht und somit gegen Weltbankstandards verstößt. Graswurzel-Organisationen, die normalerweise der Weltbank äußerst kritisch gegenüberstehen, gingen überraschenderweise ein pragmatisches Bündnis mit der Zentralregierung ein, um die Anwendung der Weltbankstandards durchzusetzen und auf diese Weise die Rechte der Viehzüchter zu schützen. Dies brachte die indische Regierung in eine missliche Lage. Denn sie stand nun vor der Wahl, entweder den nationalen *Wildlife Protection Act* anzuwenden, der Ansiedlungen in Nationalparks verbietet, womit sie aber gegen Weltbankstandards verstoßen hätte, oder aber ihre Verpflichtungen gegenüber der Weltbank auf Kosten der Missachtung des nationalen Rechts zu erfüllen. Deshalb machte der listige Staat seine angebliche Schwäche geltend, als er von WWF-India wegen der Nicht-

einhaltung von nationalem Umweltrecht angeklagt wurde. Um sich der Verantwortung für die Durchsetzung des nationalen Rechts zu entziehen, erklärte er vor dem Obersten Gerichtshof, ihm fehlten die Finanzen, das Personal und die Ausrüstung, um in allen Nationalparks des Landes die Einhaltung seiner Umweltgesetze durchzusetzen.

#### 4. Von der Nichterfüllung zur Aufweichung der Weltbankstandards: Das Zusammenspiel zwischen Geberorganisationen und abhängigen Staaten

Einerseits fragmentiert der Rechtspluralismus die Souveränität des Staates, andererseits aber weitet er das Spektrum alternativer Normen aus, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren ins Spiel gebracht werden können, um staatliche Politik zu bekämpfen. Wie sowohl im Fall von Viehzüchtern in *Gir* als auch in den Auseinandersetzungen um die Patente für *Basmati* und *Neem* ersichtlich wurde, besteht die Strategie des »Umschaltens von Ebene zu Ebene« (*scale jumping*, John Ruggie, zit. n. Ferguson/Gupta 2002, S. 996) »lokaler« Akteure darin, Normen und institutionelle Arenen verschiedener Ebenen gleichzeitig zu nutzen.<sup>11</sup> Dabei wird die Trennlinie zwischen dem Nationalen und dem Internationalen, die für die Konstitution und Selbstdarstellung von Recht und Politik so entscheidend ist, zunehmend verwischt. Mein Material über die indischen Klagen vor dem *Inspection Panel* der Weltbank, um die es in diesem Abschnitt geht, illustriert ebenfalls die Ambiguitäten dieser Umschaltprozesse. Das Panel stellt eine Neuerung im internationalen Recht dar, durch die den einzelnen Bürgern erstmals der formale Zugang zu internationalen Finanzorganisationen ermöglicht wird. Es kommt damit der langjährigen Forderung zivilgesellschaftlicher Akteure entgegen, dass die Weltbank nicht nur ihren Mitgliedsstaaten, sondern auch den Bürgern der Schuldnerstaaten, die zwar von ihrer Kreditpolitik betroffen sind, aber bei ihren Entscheidungen keine Stimme besitzen, rechenschaftspflichtig sein müsse. Das 1993 eingerichtete Panel ist zwar keineswegs eine Rechtsinstanz, aber es stellt ein Forum für Beschwerden jedweder Partei dar, die von einem weltbankfinanzierten Projekt negativ betroffen ist. Die Gründung des Panels ist auf eine komplexe Mischung von Faktoren zurückzuführen: interne Forderungen nach Erhöhung der Effizienz bei der Kreditvergabe, nachhaltiger äußerer Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Sachen höhere Transparenz, sowie Reformforderungen der US-Regierung, die als größter Beitragszahler der Bank starken Einfluss auf die Organisation ausübt (Udall 1998). Der Hauptzweck des Panels ist, die Befolgung der von der Weltbank festgelegten und auch für die Kreditnehmerstaaten verbindlichen Vorschriften und Prozeduren durch das Bankpersonal zu überprüfen. Das Panel hat kein Mandat, Verstöße gegen internationales Recht festzustellen, und die Weltbank hat Letzteres auch nicht in ihre eigenen Normen inkorporiert. Weder macht die Errichtung des Panels die Weltbank juristisch haftbar, noch sieht es Entschädigungen vor – nicht einmal für diejenigen, die die Verletzung von Weltbankstandards durch ihre eigene Bürokratie und den Staat nachweisen können (Randeria 2001, 2003b).

Obwohl eine Überprüfung des Verhaltens bzw. der Versäumnisse der Schuldnerregierungen jenseits des Mandats des Panels liegt, wurde das Panel von zivilgesellschaftlichen Akteuren in zunehmendem Maß genutzt, um die Verletzung von internationalen Umweltschutz- und Menschenrechtsnormen durch die Schuldnerregierungen zu skandalisieren und sie zu de-

11) Die paradoxen Resultate einer solchen Strategie werden gleichermaßen in dem Fall der Bewegung gegen den *Narmada*-Staudamm deutlich. Unter Umgehung des indischen Nationalstaates nutzte sie Anhörungen im US-Kongress, um Druck auf die Weltbank auszuüben. Im indischen Parlament jedoch brachte sie die Angelegenheit nicht zur Sprache. Der lokale Misserfolg der Bewegung und ihrer transnationalen Bündnispartner, denen es weder gelang, den Bau des Dammes zu stoppen, noch den Vertriebenen angemessene Entschädigungen zu sichern, steht in scharfem Gegensatz zu ihrem Erfolg bei der Initiierung wichtiger Reformen innerhalb der Weltbank (Randeria 2003).

ren Einhaltung zu zwingen. Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen benutzen es als Forum, um rechtlichen Beistand zu erhalten. Sie stellen somit den Monopolanspruch des Nationalstaats bezüglich der Vertretung der Interessen seiner Bürger auf internationaler Ebene in Frage. Von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen hatten Beschwerden vor dem Panel bisher wenig Erfolg. Weltbankpersonal und Bürokraten aus den Kreditnehmerländern tun sich zusammen, um jedwede Verletzung der Weltbankrichtlinien und -prozeduren zu bestreiten. Im Falle einer Beschwerde bezüglich des Stromerzeugungsprojektes im indischen Singrauli gestand das Management der Weltbank 1997 zum bisher einzigen Mal in seiner Geschichte sein Teilversagen bei der Implementierung seiner eigenen Richtlinien ein. Obwohl das Panel zu dem Urteil kam, das Management hätte seine eigenen Vorschriften in Dutzenden von Fällen missachtet, gelang es dem Bankpersonal, eine vollständige Untersuchung durch das Panel zu verhindern. In einem Schritt, der inzwischen Standardpraxis geworden ist, unterbreiteten Weltbank und Kreditnehmer gemeinsam einen Aktionsplan mit Korrekturmaßnahmen. Solche Abhilfepläne beugen einer vollständigen Untersuchung durch das Panel vor, indem sie vorschlagen, negative Auswirkungen des Projekts oder Defizite in seiner Ausführung, die durch die Beschwerde aufgedeckt wurden, abzufedern. Da jedoch keine Mechanismen zur Überprüfung dieser Aktionspläne vorgesehen sind, ist eine teilweise Implementierung von Weltbanknormen durch die Kreditnehmerregierungen die Regel, wie die Erfahrung mehrerer dem Panel vorgelegter indischer Beschwerden belegt (Randeria 2001, 2003c). Interessanterweise begnügte sich die Weltbank im Singrauli-Fall mit den Versicherungen der Leitung der staatlichen Projektbehörde, und dies trotz ihrer kläglichen Bilanz bezüglich der Umsetzung ihrer eigenen Umsiedlungs- und Wiedergutmachungsprogramme. Dabei hatte die indische Regierung im Rechtsverfahren, das wegen ihrer einschlägigen Versäumnisse eingeleitet wurde, den Standpunkt vertreten, dass solche *Policies* definitionsgemäß keine Rechtsverbindlichkeit besäßen und deshalb nicht zur Grundlage von Rechtsansprüchen gemacht werden dürften (Ramanathan 1996). Das Panel kam zu dem Ergebnis, der Verdacht schwerwiegender Verletzungen der *Policy*- und Verfahrensregeln der Weltbank hinsichtlich Zwangsumsiedlung und Umweltverträglichkeit bedürfe der Überprüfung. Dennoch unterstützten Direktoren aus den Kreditnehmerländern im Verwaltungsrat der Weltbank die Weigerung Indiens, dem Panel die Erlaubnis zu Untersuchungen vor Ort zu erteilen. Denn von der indischen Regierung wurde eine solche Untersuchung als Verletzung ihrer nationalen Souveränität interpretiert.

Von den 34 bisher bei dem *Inspection Panel* verhandelten Eingaben<sup>12</sup> betreffen drei Projekte in Indien. Die neueste Reihe von Beschwerden, die 2004 und 2005 vorgelegt wurden, betrifft das *Urban Transport Project* in Mumbai, das eins der größten weltbankfinanzierten Projekte im Land ist. Um Auseinandersetzungen über Zwangsumsiedlungen und mangelhafte Wiedergutmachung, die den Stein des Anstoßes bei allen weltbankfinanzierten Infrastrukturprojekten in Indien darstellen, vorzubeugen, wurden erstmals zivilgesellschaftliche Organisationen mit der Durchführung dieses Projektteils betraut. Die Verantwortung für die Umsiedlung von ca. 100 000 Menschen, Geschäften und kleinen Industriebetrieben, die bei der Weltbank und dem Staat hätte liegen sollen, wurde so auf die NGOs verschoben. Die Beschwerden vor dem *Inspection Panel* machen Verletzungen der Umwelt- und Umsiedlungsnormen der Bank sowie die Vernichtung von Existenzgrundlagen infolge der Vertreibung geltend. Sie bringen Befürchtungen über mangelhafte Wiederherstellung von Einkommens- und Ernährungsstandards nach der Neuansiedlung sowie über fehlenden Zugang zu lebensnotwendigen Dienstleistungen wie Schulen, medizinischen Einrichtungen, Wasserversorgung

12) Alles in allem wurden dem Panel bisher 39 Eingaben vorgelegt, von denen fünf wegen Unzuständigkeit nicht angenommen wurden. Eine detaillierte Analyse der Geschichte des Panels, seiner Verfahrensweisen und der Fälle, die es bis 1999 behandelte, findet sich in Randeria 2001. Die Eingaben bezüglich des Stromerzeugungsprojektes in Singrauli und des Nagarhole-Nationalparks werden ausführlich in Randeria 2003b behandelt.

und Müllentsorgung in den neuen Siedlungsgebieten zum Ausdruck. SPARC, die mit der Umsiedlung betraute NGO, hat so die Hauptlast der Kritik zu tragen, die von der Bank und den staatlichen Behörden abgelenkt wurde. Nachbarschaftsvereine, die die betroffenen Bürger vertreten, klagen die NGO der Korruption und des Missmanagements an. Während die NGO sich selbst als »den einen David gegen drei Goliaths« (Weltbank, Indische Bahn und Landesregierung von Maharashtra) darstellt (Patel/Sharma 1998), verlaufen die Frontlinien in den Augen derjenigen, die sich gegen unangemessene Umsiedlung wehren, ganz anders.

Da ernste Probleme der Umsiedlung ungelöst blieben, setzte die Weltbank die Auszahlung der letzten 20% des IDA-Kredits und des 150 Millionen US-Dollar Kredits für die Straßenbaukomponente des Projekts im März 2006 aus. Der listige Staat begrüßte die Aussetzung als verkappten Segen, da sie ihm die Gelegenheit bot, die strikten Standards der Weltbank zu umgehen. Der Leiter der Projektbehörde Mr. Chandrasekhar erklärte in einem Presseinterview, es sei billiger, schneller und weniger umständlich, das Projekt ohne Weltbankstandards durchzuführen. Diese würden die Kosten für Umsiedlung und Rehabilitation dermaßen stark in die Höhe treiben, dass die Projektbehörde für sie nicht aufkommen könne. Er bemerkte: »Die Weltbank hat eine Menge von strengen und unpraktikablen Bedingungen. Sie wollen, dass wir globale Gesetze auf lokale Bedingungen anwenden« (Deshmuk/Mehtha 2006, Üb. S.R.). Er erklärte, MMRDA überlege, sich an japanische Banken zu wenden, um das Projekt zu Ende zu führen. Diese vergäben Kredite zu niedrigen Sätzen, ohne soziale und ökologische Auflagen damit zu verbinden.

Schwache Staaten können ihre begrenzte Souveränität bei der Wahl der Finanzinstitute, von denen sie Kredite aufnehmen, ausüben. Die gleiche Strategie des Wechsels der Geldgeber wurde vom listigen Staat Indien in einem früheren weltbankunterstützten Biodiversitätsschutzprojekt schon einmal straflos verfolgt. Im Anschluss an eine Klage von NGOs hatte das Panel 1998 im Fall des *Nagarhole*-Nationalparks bereits einmal eine vollständige Untersuchung empfohlen (Umana 1998; Shihata 2000). Aber die indische Regierung setzte sich im Verwaltungsrat der Weltbank durch, um eine Untersuchung vor Ort zu verhindern. Stattdessen forderte das Gremium die Weltbankbürokratie lediglich auf, die strittigen Punkte mit der Regionalregierung und der betroffenen Bevölkerung zusammen anzugehen. Erwartungsgemäß erfüllte weder die Weltbankbürokratie noch der Kreditnehmerstaat die Aufgaben, auf die sie sich im Aktionsplan geeinigt hatten, so dass die NGOs gezwungen waren, eine weitere, ebenso erfolglose Klage einzureichen. Inzwischen hat die Regierung von Karnataka die Weltbanknormen gegen Zwangsumsiedlungen umgangen, indem sie Gelder einer privaten japanischen Stiftung in Anspruch nahm, um Waldbewohner aus dem Nationalparkgebiet zu vertreiben (Schünke 2006).

In jedem dieser kontroversen Projekte, wie auch im Fall des *Narmada*-Staudamms, war es die Strategie des Staates, die Geberorganisation zu wechseln, sobald ernsthafte Verletzungen der Weltbankrichtlinien nicht mehr zu leugnen waren. Ein Gebertausch hat aber zur Folge, dass die vom Projekt betroffenen Bürger niemanden zur Rechenschaft ziehen können. Denn beide Geberorganisationen können sich die Verantwortung für die negativen Auswirkungen eines Projekts gegenseitig zuschieben und der Staat muss die Vorgaben von keiner befolgen. Darüber hinaus führen Rechtspluralismus und überlappende Souveränitäten auch zu einer Ausdifferenzierung der Staatsbürgerrechte. Beispielsweise unterscheiden sich die Umsiedlungs- und Entschädigungsstandards für Menschen, die im Rahmen eines weltbankfinanzierten Projekts vertrieben werden, von den Standards, die für die Betroffenen von anderen Projekten maßgeblich sind.<sup>13</sup> Die Beteiligung der Weltbank verändert nicht nur den

13) Nach Angaben des *World Bank Environment Urban Department* machte 1993 der Anteil Indiens an allen Personen, die weltweit im Rahmen von weltbankfinanzierten Staudamm-, Stadtentwicklungs- und Infrastrukturprojekten vertrieben wurden, 49,6% aus (Kuksal 2006, S. 10).

Kontext, in dem eine lokale Zwangsumsiedlung abläuft, sondern auch die Dynamik des Widerstands dagegen vor Ort, wie ich an anderer Stelle in Bezug auf das *Narmada*-Staudammprojekt gezeigt habe (Randeria 2003b). Es hängt jedoch nicht alleine von der finanziellen Beteiligung der Weltbank ab, sondern auch von der Verhandlungsmacht der beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure, welche Normen angewandt werden. Ihr Erfolg variiert je nach Stärke des lokalen Widerstands, dem Umfang der nationalen politischen Mobilisierung, dem Druck, den die Bank auf den Schuldnerstaat ausübt, den Möglichkeiten juristischen Einspruchs auf verschiedenen Ebenen und der transnationalen Unterstützung, die der Kampf zu mobilisieren versteht. Daher kann die Nichtübereinstimmung von Recht, Staat und Territorium selbst innerhalb eines Landes sehr unterschiedliche Konsequenzen hinsichtlich der Bezeichnung von Bürgerrechten nach sich ziehen.

Wenn der Rückzug der Weltbank die Bürger im Ungewissen über die Rechtslage lässt, so ist es auch während der Laufzeit eines Projekts nicht einfach, Verantwortlichkeiten durchzusetzen. Dies wird im Streit zwischen der Projektleitung des *Mumbai Urban Transport Projects* und den Vertretern derer, die ein Inspektionsverfahren dagegen anstrengten, ersichtlich. Letztere hatten sich über die Gleichgültigkeit und Willkür der *Mumbai Metropolitan Region Development Authority* beschwert, da diese sich geweigert hatte, auf ihre Anliegen einzugehen. In einem Brief an die Weltbank und das *Inspection Panel* geben die Beschwerdeführer ihr Gespräch mit Mr. Chandrashekhar, dem Leiter der Behörde, wie folgt wieder: »Mr. T. Chandrashekhar entgegnete uns stolz, dies sei Indien, nicht Amerika. ›Man kann uns nicht in gleicher Weise verantwortlich und rechenschaftspflichtig machen, wie dies die Amerikaner sind.‹ Als wir ihm sagten: ›Das bedeutet, dass Sie weniger verantwortlich und rechenschaftspflichtig sind, als die Weltbank erwartet‹, antwortete Mr. T. Chandrashekhar mit ›ja‹ und fügte hinzu, die Menschen von Gazi Nagar könnten weder von ihm noch von der Regierung eine Verantwortlichkeit oder Transparenz dieser Art erwarten. ... Jetzt haben wir, die armen Bewohner von Gazi Nagar, keine Ahnung mehr, wohin wir uns unter diesen Umständen wenden können, um Gerechtigkeit zu erlangen« (World Bank 2004, S. 47, Üb. S.R.). Es bleibt abzuwarten, wie die Bank ihre Umwelt- und Sozialstandards durchsetzen wird. Denn sie hat die Kreditzahlung ein paar Monate später überraschenderweise wieder aufgenommen. Eine gute Rückzahlungsbilanz bei Auslandschulden und die Konkurrenz unter den Entwicklungspolitischen Organisationen macht es dem indischen Staat leicht, seine Kreditgeber zu wechseln. Zudem kann er jederzeit mit dem nächsten Weltbank-Infrastrukturkredit rechnen – bis auch dieses Projekt in Verruf gerät. Auch wenn die Weltbank juristisch nicht in die Pflicht genommen werden kann, stellen ihre Verantwortungslosigkeit und ihr fehlendes institutionelles Gedächtnis ein Problem für die von ihren Projekten betroffenen Bürger dar.

Trotz gegenteiliger Erfahrungen bleibt die Weltbank bei ihrem grenzenlosen Vertrauen in die Fähigkeit und Bereitschaft der Kreditnehmerregierungen, ihre Umwelt- und Menschenrechtskonditionalitäten einzuhalten. Und diese müssen ihrerseits die Bedingungen akzeptieren, auch wenn sie genau wissen, dass sie sie nicht einhalten können. Sally Falk Moore (2002, S. 352) legt nahe, dass diese »Einhaltungsmythologie« (*mythology of compliance*) mit ihrem Reigen von Gebern und abhängigen Staaten nur eine nominelle oder partielle Erfüllung von Auflagen zur Wahrung des Scheins ermöglicht. Beide Seiten wissen, dass eine wirkliche und vollständige Erfüllung der Kreditkonditionalitäten illusorisch ist. Finanzinstitutionen sanktionieren Regelverletzungen selten. Ist aber einmal ein Rechenschaftslegungsmechanismus in Gestalt des Panels etabliert worden, um die Einhaltung zu überwachen, kann er nicht ignoriert werden. In ihm fanden zivilgesellschaftliche Akteure und betroffene Bürger in den Schuldnerländern einen Verbündeten. Deshalb fing das Bankmanagement an, obligatorische Verhaltensvorschriften zu »best practices« oder unverbindlichen Empfehlungen aufzuweichen. Standards und Programme wurden »panelsicher« gemacht, d.h. nicht länger für das Bankpersonal und Kreditnehmerstaaten verpflichtend. Somit wurden sie dem Zu-

griff des *Inspection Panel* entzogen. Daher hat die Errichtung des Panels bisher kaum zur besseren Einhaltung der strikten Weltbankstandards beigetragen. Sie hat stattdessen zu deren Verwässerung geführt und somit zum Sich-Abfinden mit der gängigen Praxis der Nichteinhaltung der Standards seitens der Weltbank und Kreditnehmerstaaten.

Angesichts des anhaltenden Widerstands von Bürgern erklärt die Bank die Unvereinbarkeit der von ihr angestrebten Ziele (z.B. Landeignung für Industrie- und Infrastrukturprojekte ohne Zwangsumsiedlung und Senkung von Lebensstandards) zu Problemen unangemessener Projektimplementierung und schiebt damit die alleinige Verantwortung für die Probleme auf die Schuldnerregierung. Wade (2005) weist darauf hin, dass die G-7-Staaten (mit ihrer Stimmenmehrheit im Verwaltungsrat) zwar die Regeln der Weltbank festlegen, sie aber, da sie keine Kreditnehmer sind, nicht einhalten müssen.<sup>14</sup> Deshalb legen die Gläubigerländer oft Standards fest, die höher sind als ihre eigenen zu Hause. Die Einhaltung dieser Standards übersteigt die Möglichkeiten der Schuldnerstaaten, selbst wenn diese den politischen Willen dazu hätten. Außerdem treiben diese oktroyierten Normen die Kosten der Kreditnahme bei der Weltbank in die Höhe; Kosten, die letztlich die Bürger der Kreditnehmerländer zu tragen haben.

## Schluss

Den Schwerpunkt meiner Ausführungen hat der Widerstand gegen WTO, Weltbank und den Staat in Indien gebildet; ein Widerstand, in dem das Ringen um juristische Entschädigung mit erfolgreicher politischer Mobilisierung und Medienkampagnen verflochten ist. Die Dynamik der hier analysierten rechtlichen Auseinandersetzungen offenbart pragmatische, themenbezogene Allianzen zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Obwohl basisnahe NGOs den Staat oftmals als starken potenziellen Verbündeten gegen ausländische Akteure sehen, erleben sie ihn auch als hartnäckigen Gegner. Auch wenn sie die Souveränität des Staates in unterschiedlichster Weise in Frage stellen und unterminieren, plädieren sie für einen starken Staat als Bollwerk gegen die Kräfte der Globalisierung. Diese Auseinandersetzung um die Souveränität bestreitet das Monopol des Staates im Bereich der Normsetzung wie auch seinen Ausschließlichkeitsanspruch hinsichtlich der Definition des Gemeinwohls. Mag dieser Protest seine unmittelbaren Ziele nicht immer erreicht haben, hat er doch den Kontext verändert, in dem die anderen politischen Akteure – Staaten, internationale Organisationen und transnationale Korporationen – ihre Entscheidungen fällen und legitimieren.

Grabreden auf den Staat sind voreilig, auch wenn es erforderlich ist, den Staat als primären Ort der Macht und der Souveränität zu relativieren. Das hier verwendete empirische Material legt nahe, dass die gegenwärtige Transnationalisierung von Staat und Recht, die den rechtlichen und politischen Raum umstrukturiert hat, durch eine komplexe Mischung von alten und neuen Formen der Souveränität gekennzeichnet ist. Es war niemals einfach, in (post-)kolonialen Staaten, deren Souveränität immer durch andere Akteure innerhalb wie jenseits des Staates beeinträchtigt war, die Verflechtung des »Internen« und »Externen« zu entwirren. Aber heute ist die Unterscheidung, die in den postkolonialen Staaten von Anfang an eine komplexe Genealogie aufwies, noch fließender geworden. In der neuen Architektur der *Global Governance* wird die Macht diffus und ungreifbar. Die Fallstudien zu Indien weisen eher auf eine Entbündelung als auf eine Auflösung der Souveränität hin, um Andersons (1996, S. 148) Unterscheidung zu gebrauchen. Sie mahnen zur Vorsicht vor dekontextualisierten

14) Die Stimmrechte in der Weltbank und im IMF mit ihrer äußerst asymmetrischen Verteilung zugunsten der G-7-Staaten spiegeln die Machtbalance der Zeit nach 1945 wieder und entsprechen somit überholten Verhältnissen, in denen die Mitgliedstaaten dieser Institutionen ursprünglich Schuldner und Gläubiger zugleich waren.

Verallgemeinerungen bezüglich der Natur, der Verteilung oder der Verortung von Macht; denn was für einen Aspekt staatlicher Macht gilt, muss auf einen anderen nicht notwendigerweise zutreffen. Die Beispiele weisen auf die Notwendigkeit hin, Prozesse der Globalisierung ethnographisch zu analysieren, die Makro- und Mikroebene miteinander zu verbinden und die unterschiedlichen Pfade der Transnationalisierung des Rechts und des Rechtspluralismus in ihren spezifischen Kontexten zu untersuchen.

Hardt und Negri (2000) liefern uns ein eindrucksvolles Narrativ vom Aufstieg des Empire als einer neuen rechtlich-ökonomischen Formation, die den souveränen Nationalstaat ersetzt habe. Sie bestehen zu Recht darauf, dass internationale Institutionen Bestandteil einer neuen imperialen Konstellation sind, in der supranationales Recht das nationale durchdringt und umstrukturiert. Aber der Staat und seine Rechtspraktiken sind, wie Buchanan und Pahuja (2004) behaupten und mein Material nahe legt, für das Funktionieren des internationalen Rechts und der internationalen Institutionen von entscheidender Bedeutung. Eher konstituieren sich das Nationale und Internationale wechselseitig, als dass sie in Opposition zueinander stünden (Sassen 2006, Randeria/Eckert 2006b). Darüber hinaus verleitet der Fokus von Hardt und Negri auf die »Vielheit« (*multitude*) als biopolitische Kraft der Revolution und politische Kraft zur Herbeiführung von absoluter Demokratie und Gerechtigkeit jenseits des Gesetzes dazu, die Signifikanz der Tatsache zu übersehen, dass Widerstand in erster Linie den Staat zum Adressaten hat, in der nationalen Arena stattfindet und sich des nationalen Rechts und nationaler Gerichtshöfe bedient. Meine Daten zur Politik der neuen sozialen Bewegungen in Indien widersprechen auch ihren Behauptungen vom Niedergang der Zivilgesellschaft. Diese Bewegungen, die sich gegen Vertreibung, Enteignung und Kommodifierung des Gemeineigentums zusammengesetzt, beschäftigen sich mit Problemen der Ökologie und der kulturellen Identität von Gemeinschaften, die im indischen Kontext allesamt miteinander verflochten sind. Ihre Kämpfe, die politische Mobilisierung und rechtliche Schritte miteinander kombinieren, finden innerhalb wie außerhalb der nationalen Arena statt, da sie verschiedene Ebenen gleichzeitig einbeziehen und das Lokale und Regionale mit dem Nationalen und Globalen verweben. Mein Datenmaterial lässt erkennen, dass die nationale politische Arena und die nationalen juristischen Foren – im Gegensatz zu Hardts und Negris skeptischer Sicht auf Recht und Staat als Orte der Gerechtigkeitssuche im Empire – keineswegs von marginaler Bedeutung sind, und dass im Gegensatz zu ihrer Behauptung auch die Zivilgesellschaft nicht im Verfall begriffen ist.

Die Beachtung, die spektakuläre Aktionen wie die Proteste gegen die Millenniums-Runde der WTO in Seattle in Wissenschaft und Medien gefunden haben, hat zu einer Vernachlässigung der eher profanen Welt der rechtlichen Arenen geführt, in welchen zivilgesellschaftliche Akteure und Netzwerke gegen staatliches (Nicht-)Handeln und die *Policies* internationaler Institutionen vorgehen. Die aufgeführten Fallstudien illustrieren das emanzipatorische Potenzial des Rechts, weisen aber gleichzeitig auf die Komplexität der strategischen Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung des Rechts im Widerstand gegen Verarmung und Enteignung hin. Die Verwobenheit der nationalen und internationalen Ebenen sowohl im rechtlich-politischen Widerstand in Indien als auch in transnationalen Foren (wie dem Europäischen Patentamt oder dem *Inspection Panel* der Weltbank) zeigt, dass wir weit entfernt sind von Hardts und Negris Darstellung des Internationalen als einem deterritorialisierten Empire. Die hier untersuchten Fallbeispiele zeigen einige der Ambivalenzen einer entstehenden globalen Zivilgesellschaft in einer »post-westfälischen Weltordnung«, um Richard Falks (1998) Begriff zu benutzen. Sie erweitert das Spektrum der Möglichkeiten demokratischer Partizipation, insofern nun Bürger ihre Regierungen umgehen und direkt mit Institutionen der supranationalen *Governance* interagieren können. Aber auf diese Weise können soziale Bewegungen und NGOs paradoxe Weise undemokratischen internationalen Institutionen höhere Autorität und Legitimität verleihen und indirekt zu einer weiteren

Schwächung der Souveränität der Staaten beitragen, die sie in die Verantwortung zu nehmen suchen.

Dass der Staat in der Zukunft eine einheitliche Quelle normativer Ordnung darstellen wird, ist äußerst unwahrscheinlich. In Wirklichkeit war er es in den (post-)kolonialen Gesellschaften zu keinem Zeitpunkt. Die Existenz von multiplen und sich überschneidenden transnationalen Rechtsordnungen verweist auf andere Optionen als die unrealistische Hoffnung auf Wiederherstellung der nationalen Rechtsautonomie und den ebenso utopischen Traum von der allumfassenden globalen Regulierung jenseits des Staates und ohne ihn. Im Gegensatz zur binären Alternative von nationaler oder globaler Regulierung bzw. von Staatsrecht oder Gemeinschaftsrecht versucht dieser Artikel, die Konturen einer sich entwickelnden Landschaft des eklektischen Rechtspluralismus zu umreißen, welcher neue, von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zusammengewobene Regulierungsnetzwerke wie beispielsweise transnational vernetzte Bewegungen und Advocacy-NGOs umfasst. Es handelt sich um ein Mosaik aus dominanter supranationaler Regulierung, (post-)kolonialer nationaler Gesetzgebung, von der Zivilgesellschaft aufgestellten alternativen Normen, zwiespältigem Projektrecht von bilateralen und multilateralen Gebilden, einer Vielzahl von neuen internationalen Normen und Standards sowie wieder auflebenden Gemeinschaftsnormen und Gewohnheitsrechten. Die Anerkennung der Legitimität von anderen Rechtsquellen neben dem staatlichen Recht gefährdet nicht notwendigerweise die Herrschaft des Rechts, sondern nur seine Staatszentriertheit, die, wie Benton (2002) nahe legt, historisch neu und kontingent sei.

Lokale Gemeinschaften und Traditionen sind alles andere als parochial und statisch. Im Gegensatz zum Matroschka-Modell der voneinander abgegrenzten und ineinander geschachtelten lokalen, nationalen und globalen Räume zeigt das hier analysierte empirische Material aus Indien, dass das Lokale und das Nationale fragmentierte Räume mit variierenden translokalen Verbindungen darstellen. Ferner veranschaulicht es einige der zwiespältigen Konsequenzen der Transnationalisierung dieser Räume und verdeutlicht die Dilemmata von Aktivisten, die zu kurzlebigen und wechselnden Allianzen mit und gegen den Staat gezwungen sind. Wie in Hindi-Filmen besetzt der indische Staat in diesem Drehbuch die Doppelrolle des Helden und des Schurken, des Verbündeten und des Gegners. Listige Staaten sind Staaten, die es schaffen, weniger Pflichten gegenüber ihren Bürgern zu haben. Hätten sie den politischen Willen, könnten sie das begrenzte Maß an Autonomie, das sie unter den Bedingungen der Globalisierung noch besitzen, nutzen, um die Interessen ihrer verwundbaren Bürger zu schützen. Zivilgesellschaftliche Akteure, die sich für die Rechenschaftspflicht der Regierung einsetzen, stehen vor dem Dilemma, gleichzeitig auf die Begrenzung der Macht des Staates und die Ausweitung seiner sozialen Verpflichtungen hinzuarbeiten.

Das Resultat ist eine »Fuzzy Politik«, die sich jeder simplen Klassifizierung anhand ideologischer Kategorien oder der binären Opposition von »national« und »international« entzieht. Basisorientierte NGOs und soziale Bewegungen, einstmal scharfe Kritiker des Staates, haben den Nutzen staatlicher Souveränität wieder entdeckt. Ihre prinzipiell antistaatliche Haltung ist somit der Anerkennung der Notwendigkeit pragmatischer Partnerschaften mit dem Staat gewichen, auch wenn sie weiterhin seine Legitimität als alleiniger Vertreter des öffentlichen Interesses und des Gemeinwohls in Frage stellen. Listigen Staaten und nichtrechenschaftspflichtigen internationalen Institutionen gegenüberstehend haben die Akteure der Zivilgesellschaft weder permanente Freunde noch permanente Feinde, sondern nur permanente Interessen.<sup>15</sup> Für alle, die eine prinzipiengeleitete und auf ideologischen Wahlver-

15) Vgl. z.B. den *International Annual Report* von Greenpeace (1998), der den sarkastischen Aphorismus von Disraeli wieder aufnimmt: »Greenpeace hat keine permanenten Verbündeten oder Feinde«. Gleiches Ansicht ist auch SPARC, die an der Durchführung des weltbankfinanzierten *Mumbai Urban Transport Project* beteiligte NGO.

wandtschaften beruhende Politik anstreben, stellen solche ambivalente Allianzen gefährliche Liebschaften dar. Aber internationale Institutionen, Staaten und transnationale Bürgerallianzen stehen alle vor dem gleichen Dilemma. Sie alle müssen gleichzeitig mehrere Öffentlichkeiten an unterschiedlichen Orten ansprechen, konfliktierende Interessen befriedigen, lokale Prioritäten mit einer Vielzahl von globalen Agenden in Einklang bringen, Themen in eine weltweit verständliche Sprache übersetzen und sich als fähig erweisen, unterschiedliche Zielgruppen in unterschiedlichen Sprachen anzureden. Daraus ergeben sich schließlich schwerwiegende Fragen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht dieser drei Gruppen von Akteuren mit ihrer äußerst ungleichen Macht in der neuen Architektur der *Global Governance*.<sup>16</sup>

## Literatur

- Anders, G. (2005): Good governance as technology: towards an ethnography of the Bretton Woods institutions, in: Mosse, D. / Lewis, D. (Hrsg.): *The aid effect*, London: Pluto Press, S. 37- 61.
- Anderson, J. (1996): The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities, in: Environment and Planning D: Society and Space, 14, S. 133-153.
- Bavadam, L. (2006): Strategy and inaction, *Frontline*, February 10, 2006.
- Baxi, U. (1988): *Law and poverty: critical essays*, Bombay: Tripathi & Co.
- Benton, L. (2002): *Law and colonial cultures. Legal regimes in world history, 1400-1900*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyné, R. (2001): Cosmopolitanism and risk – a conversation with Ulrich Beck, in: *Theory, Culture and Society*, 18, S. 47-63.
- Buchanan, R. / Pahuja, S. (2004): Legal imperialism: empire's invisible hand, in: Passavant, P. / Dean, J. (Hrsg.): *Empire's new clothes*, New York: Routledge, S. 73-95.
- Chandhoke, N. (1995): *State and civil society: explorations in political theory*, New Delhi: Sage Publications.
- Chatterjee, P. (2004) Empire after globalisation, in: *Economic and Political Weekly*, xxxix (37), S. 4155- 4164.
- Deshmukh S. / Mehta, R. (2006): World Bank stops Aid, state not perturbed, (<http://www.dnaindia.com>).
- Falk, R. (1998): Law in an emerging global village: a post-Westphalian perspective, Transnational Publishers Inc.
- Ferguson, J. / Gupta A. (2002): Spatializing states: towards an ethnography of neoliberal governmentality, in: *American Anthropologist*, 29, S. 981-1002.
- Greenpeace (1998): International Annual Report. (<http://archivegreenpeace.org/report98/index.html>).
- Günther, K. / Randeria, S. (2001): Recht, Kultur und Gesellschaft im Prozess der Globalisierung, in: Such- prozesse für innovative Fragestellungen in der Wissenschaft, Werner Reimers Stiftung, Heft Nr. 4, Bad Homburg.

16) Die Forschung für diesen Aufsatz fand im Rahmen des international vergleichenden Projekts über kontrahegemoniale Globalisierung »*Reinventing Social Emancipation*« der *Centre of Social Studies* der Universität von Coimbra und der *MacArthur Foundation* statt. Der Aufsatz wurde zum ersten Mal auf der Schlusskonferenz des Projekts im Jahr 2000 vorgetragen. Mein Dank gilt Boaventura de Souza Santos, Achyut Yagnik, Vandana Shiva, D.L. Sheth und Shiv Visvanathan für ihre Kommentare zu dem Artikel. Ferner habe ich von intensiven Diskussionen mit Ivan Krastev, Vinh Kim-Nguyen und Gadi Algazi während meines Aufenthalts am *Institute of Advanced Studies* in Berlin (1999-2001) profitiert. Achyut Yagnik machte mir großzügigerweise eine Menge an unveröffentlichtem Material zu einigen der hier diskutierten Fallstudien zugänglich. Ciara Gunder danke ich für das Material hinsichtlich der Klage im Falle des *Mumbai Urban Transport Project*.

- Hardt, M. / Negri, A. (2000): Empire, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Helfer, L. (2004): Regime Shifting: The TRIPS Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking, in: The Yale Journal of International Law, 29, S. 1-83.
- Howse, R. (2002): From politics to technocracy – and back again: the fate of the multilateral trading regime, in: The American Journal of International Law, 96, S. 94-117.
- Jodha, N. S. (1994): Common Property Resources and the Rural Poor, in: Guha, R. (Hg.): Social Ecology, Delhi: Oxford University Press.
- Krastev, I. (2002): The Balkans: democracy without choices, in: Journal of Democracy 13, S. 39-53.
- Kuksal, S. (2006): Damned, dispossessed, displaced, in: Combat Law, February-March, S. 9-11.
- Mattei, U. (2003): A theory of imperial law: a study on U.S. hegemony and the Latin resistance, in: Indiana Journal of Global Legal Studies, 10, S. 383-449.
- Menon, A. (2006): Environmental policy, legislation and construction of social nature, in: Economic and Political Weekly, January 21, S. 188-192.
- Migdal, J. (1988): Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the third world, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Mitra, S. / Singh, V.B. (1999): Democracy and social change in India: a cross-sectional analysis of the national electorate, New Delhi: Sage Publications.
- Moore, S. F. (2002): An international legal regime and the context of conditionality, in: Likosky, M. (Hg.): Transnational legal processes. Globalisation and power disparities, Wiltshire: Cromwell Press, S. 333-352.
- Patel, S. / Sharma, K. (1998): One David and three Goliaths, Mumbai Transport Case Study. (<http://www.sparcindia.org/docs/davidandgoliath.html>).
- Randeria, S. (2001): Local refractions of global governance: legal plurality, international institutions, NGOs and the post-colonial state in India, Habilitation, Faculty of Political and Social Sciences, Free University of Berlin.
- Randeria, S. (2003a): Domesticating neoliberal discipline: transnationalization of law, fractured states and legal pluralism in the South, in: Lepenies, W. (Hg.): Entangled histories and negotiated universals: centres and peripheries in a changing world, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 146-182.
- Randeria, S. (2003b): Glocalization of law: environmental justice, World Bank; NGOs and the cunning state in India, in: Current Sociology, 52, S. 305-328.
- Randeria, S. (2003c): Cunning States and Unaccountable International Institutions: Social Movements and the Rights of Local Communities to Common Property Resources, in: European Journal of Sociology, XVI, 1, S. 27-60.
- Randeria, S. (2003d): Footloose Experts vs. Rooted Transnationalists: Divergent Visions of Cosmopolitanism and the Common Good, in: Tsantsa, S. 74-85.
- Randeria, S. (2006a): Global designs and local lifeworlds: colonial legacies of conservation, disenfranchisement and environmental governance in postcolonial India, in: Interventions: International Journal of Postcolonial Studies, 8 (im Druck).
- Randeria, Shalini / Eckert, Andreas (Hrsg.) (2006b): Vom Imperialismus zum Empire? Globalisierung aus postkolonialer Perspektive, Reihe »Zweite Moderne«, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rangnekar, D. (2006): No pills for poor people? Understanding the disembowelling of India's patent regime, in: Economic and Political Weekly, February 4, S. 409-417.
- Ramanathan, U. (1996): Displacement and law. (<http://www.ielrc.org/content/a9602.pdf>).
- Rudolph, L. / Hoeber Rudolph, S. (1987): In pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State, Delhi: Orient Longman.
- Santos, B. de Sousa (1995): Toward a new common sense, law, sciences and politics in the paradigmatic transition, New York: Routledge.
- Sassen, S. (2006): Territory, Authority, Rights: From Medieval to Modern Assemblages, Princeton: Princeton University Press.

- Schünke, A. (2006): The World Bank Inspection Panel: access to transnational justice? MA Thesis: University of Zurich.
- Sell, S. (1998): Power and ideas: North-South politics of intellectual property and antitrust, New York: SUNY.
- Shihata, I. F. (2000): The World Bank inspection panel: in practice, Washington: Oxford University Press.
- Shiva, V. (1997): Biopiracy: the plunder of nature and knowledge, Boston: South End Press.
- Shiva, V. (1999): Biotechnical development and the conservation of biodiversity, in: Shiva, V. / Moser, I. (Hrsg.): Biopolitics. Hyderabad.
- Singh, C. (1986): Common property and common poverty: India's forests, forestdwellers and the law. Delhi.
- Snyder, Francis G. (2002): Governing globalisation, in: Likosky, M. (Hg.): Transnational legal processes. Globalisation and power disparities, Wiltshire: Cromwell Press, S. 65-95.
- Srinivas, K.R. (2000): Biodiversity bill: nice words, no vision, in: Economic and Political Weekly, November 4, S. 3916-3919.
- Teivainen, T. (2002): Enter economism, exit politics. Experts, economic policy and the damage to democracy, London: Zed Books Ltd.
- Udall (1998): The World Bank and public accountability: has anything changed? In: Fox, J. / Brown, L. D. (Hrsg.): The struggle for accountability: the World Bank, NGO's, and grassroots movements, Cambridge: MIT Press.
- UNDP (1999): Human Development Report. Globalization with a human face, (<http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en>).
- UNDP (2003): Making Global Trade Work for People, London: Earthscan Publications.
- Umaña, A. (1998): The World Bank Inspection Panel: the first four years (1994-1998), Washington DC: The World Bank Information Center.
- Upadhyay, V. (2000): Changing judicial power: courts on infrastructure projects and environment, in: Economic and Political Weekly 35, S. 3789-3792.
- Wade, R. H. (2003): What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organisation and the shrinking of »development space«, in: Review of International Political Economy, 10, S. 621-644.
- Wade, R. (2005): International organisations and the theory of organised hypocrisy: the World Bank and its critics, Working paper, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science. London.
- World Bank (1996): Staff Appraisal Report: India, Ecodevelopment Project, Report no. 4914 IN, August 3, 1996.
- World Bank Inspection Panel (2004): Bank management's response to request for Inspection Panel review of the India-Mumbai Urban Transport Project (IBRD loan No. 4665-IN, IDA credit No.3662IN) (<http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPCTION-PANEL/Resources/ManagementResponse-Gazi.pdf>).
- World Commission on Large Dams Report (2000): Dams and development: a new framework for decision-making, London: Earthscan.

Prof. Dr. Shalini Randeria  
 Universität Zürich  
 Ethnologisches Seminar  
 Andreasstraße 15  
 CH-8050 Zürich  
 e-mail: randeria@access.unizh.ch