

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

8/2009 · 16. Februar 2009



Politische Steuerung

Henrik Enderlein

Global Governance der internationalen Finanzmärkte

Gerd Winter

Transnationale Regulierung

Jana Hönke

Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Susanne Buckley-Zistel

Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten

Jörn Grävingholt · Julia Leininger · Oliver Schlumberger

Demokratieförderung: Quo vadis?

Tobias Knoblich · Oliver Scheytt

Zur Begründung von Cultural Governance

K. Braun · S. L. Herrmann · S. Könniger · A. Moore

Bioethik in der Politik

Editorial

Die ökonomische und gesellschaftliche Globalisierung setzt die Nationalstaaten unter Druck. Transnationaler Regelungsbedarf wächst. Fragen nach Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung sind angesichts der wachsenden internationalen Verflechtung, aber auch angesichts begrenzter Staatlichkeit (*failed states*) hoch aktuell. Zudem werden immer häufiger genuin staatliche Aufgaben wie etwa die Herstellung von innerer Sicherheit an demokratisch nicht legitimierte, private oder internationale Organisationen übertragen oder von diesen übernommen.

Analysen des Zusammenspiels von Staat und Zivilgesellschaft im politischen Mehrebenensystem sowie von transnationalen Steuerungsmodellen haben Konjunktur. In der Politikwissenschaft werden diese Fragen unter dem Oberbegriff „Governance“ diskutiert, ein Konzept mit schillernden analytischen Ansätzen und vielfältigen Untersuchungsgegenständen. Seit den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen gehört beispielsweise die Rechtsprechung zu den „klassischen“ Feldern transnationaler Governance. Im 21. Jahrhundert sind internationale Regime zur Konfliktregelung, aber auch zum Klimaschutz gefragt. „Gutes Regieren“, *good governance*, wird als „weiche“ Steuerung zur innenpolitischen Nagelprobe für die Zukunftsfähigkeit demokratischer Rechts- und Wohlfahrtsstaaten.

In der weltweiten wirtschaftlichen Depression, die 2007 als Immobilienkrise in den USA begann, wird nach Regeln gesucht, auf die sich die internationale Finanzwirtschaft verpflichten könnte. Die „Krise des Kapitalismus“ erweist sich im Kern als Mangel an *global governance*. In der Talfahrt der Volkswirtschaften richten sich indes viele Hoffnungen auch auf die schützende Hand des von manchen bereits überwunden geglaubten Nationalstaats.

Hans-Georg Golz

Henrik Enderlein

Global Governance der internationalen Finanzmärkte

Die aktuelle Finanzkrise führt uns vor Augen, welche Folgen eine Entkopplung von Real- und Finanzwirtschaft nach sich ziehen kann: Wenn Volumina und Bedeutung von Finanzanlagen in keinem Verhältnis mehr zu ihren zu Grunde liegenden

Henrik Enderlein

Dr. rer. pol., geb. 1974; Associate Dean und Professor of Political Economy, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin. enderlein@hertie-school.org

volkswirtschaftlichen Transaktionen stehen, sind eine finanzwirtschaftliche Überhitzung, Blasenbildungen und letztlich der Zusammenbruch sowohl des Finanzsystems als auch der Realwirtschaft kaum vermeidlich. Die besondere Tragweite der aktuellen Krise ergibt sich daraus, dass sich die Entkopplung in einem hoch komplexen System globaler Transaktionen vollzogen hat. Die transnationalen Verflechtungen im globalen Finanzsystem und die aus ihr resultierenden Kettenreaktionen im Krisenfall haben einen ökonomischen Problemdruck hervorgerufen, der in dieser Form historisch wohl einzigartig ist.

Mit diesen Feststellungen geht die Frage nach der Vermeidbarkeit solcher Entkopplungen im internationalen Finanzsystem einher. Krisenzeiten sind deshalb auch immer Analysezeiten. Während wir uns in der schwierigsten Finanz- und Wirtschaftslage seit den 1930er Jahren befinden, entstehen ungemein produktive Diskussionen über die Krisenursachen, aktuelle Handlungsoptionen und mittel- bis langfristig zu leistende Anpassungen der institutionellen Rahmenbedingungen. Das Governance-Konzept erfährt in diesem Kontext eine kleine Renaissance: Wer in den wichtigsten internationalen Pressepublikationen des Jahres 2008 nach Artikeln sucht,

in denen sowohl das Wort „Governance“ als auch die Wortkombination „financial markets“ auftaucht, stellt fest, dass deren Zahl im Oktober 2008 fast sechsmal so hoch war als noch zu Beginn des Jahres.

Worauf bezieht sich Governance im Kontext internationaler Finanzmärkte? Kritiker könnten anmerken, es handele sich bei der gehäuftten Verwendung dieses Konzepts um eine euphemistische Vernebelungsfloskel, mit der so getan werde, als gebe es einen Problemlösungsansatz, ohne diesen jedoch benennen zu müssen. In der Tat ist das Governance-Konzept so umfassend, dass es immer Gefahr läuft, seine inhaltliche Breite nicht ausfüllen zu können. Andererseits erscheint das Konzept – besonders in seiner fokussierten Form auf „Global Governance“ – bestens geeignet, um die Ursachen der Finanzkrise zu verstehen und politikrelevante Schlussfolgerungen zu ziehen.

Dieser Text wird sich in einem ersten Teil einer Ursachenanalyse der aktuellen Finanzkrise widmen, ehe anhand des Finanzkrisenbeispiels sowohl die Relevanz als auch die Schwierigkeit von Global Governance herausgearbeitet werden. Zum Abschluss wird untersucht, welche regulativen und institutionellen Instrumente notwendig gewesen wären, um die Krise zu vermeiden, ebenso, welche Komponenten zum erfolgreichen Aufbau globaler Governance-Strukturen im globalen Finanzsystem nötig (gewesen) wären.

Ursachen der Finanzkrise

Bei der aktuellen Krise handelt es sich nicht etwa um eine kurzfristig entstandene Immobilien- und Finanzkrise, sondern um das Ergebnis von zwei parallel aufgetretenen Strukturphänomenen, deren Präsenz und Risiken lange bekannt waren. Einerseits entwickelten sich in den vergangenen zehn Jahren immense Ungleichgewichte auf den globalen Finanzmärkten, die letztlich eine Überversorgung mit Liquidität in den USA zur Folge hatten und damit zu Auslösern der Krise wurden. Andererseits setzten US- und internationale Banken im Kontext dieser Überversorgung mit Liquidität immer häufiger auf direkte Anlagen in vermeintlich sichere Wertpapiere, die über Immobilienkredite abgesichert schienen, anstatt das klassische Kreditgeschäft als wichtigste Einnahmequelle zu behalten.

Beide Strukturphänomene und die mit ihnen verbundenen Risiken waren seit Jahren bekannt, und insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) hat sie mehrfach detailliert beschrieben, ohne dass Konsequenzen gezogen wurden.¹

Wir beobachten also eine Abwesenheit von internationaler Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung kollektiv verbindlicher Regelungen zur Lösung dieser Strukturprobleme ausgerichtet gewesen war bzw. auf die Bereitstellung des Kollektivguts Finanzmarktstabilität abzielte. Besonders beeindruckend ist die Abwesenheit von Global Governance in den internationalen Finanzmärkten bei der Entstehung der Ungleichgewichte. Kurz vor dem Beginn der Finanzkrise im Sommer 2007 bestand folgende Konstellation: Während die USA ein Leistungsbilanzdefizit von 6,5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufwies, waren die großen asiatischen Volkswirtschaften zu ihrem Finanzier geworden. China schickte fast jeden zehnten erwirtschafteten Yuan außer Landes (je nach Berechnung ca. 240 Milliarden US-Dollar pro Jahr bzw. zehn Prozent des chinesischen BIP). Japan kam auf einen nur geringfügig geringeren Wert (167 Milliarden US-Dollar bzw. 3,7 Prozent des BIP). Die Erdöl exportierenden Länder legten noch einmal knapp 300 Milliarden dazu, um den immensen Kapitalhunger der USA zu stillen.

Diese Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite reflektierten massive Ungleichgewichte in den Außenhandelsbeziehungen. Die USA importierten im Jahr 2007 Güter im Wert von 7300 US-Dollar pro Person. Bedient wurde diese Nachfrage vor allem durch Exporte aus China. Mit keinem Land der Welt (auch nicht mit Europa) war das Handelsdefizit der USA größer. Die ökonomische Logik von Angebot und Nachfrage würde bei einem so ausgeprägten Bedarf an Kapital durch die USA davon ausgehen, dass der Preis für Kredite, also der Zins, steigen müsste. Dies war nicht der Fall. Die Preise von US-Anleihen blieben weiterhin sehr hoch. Da sich der Zins einer

Anleihe umgekehrt proportional zum Preis entwickelt, waren die Kreditkonditionen für die USA weiterhin sehr günstig.

Es gab zwei Hauptgründe für die hohen Preise und deshalb niedrigen Zinsen von US-Anleihen. Erstens kauften asiatische Zentralbanken einen Großteil der Anleihen auf dem Markt. Ihr Ziel war es, durch die monumentalen Summen, die dabei in der Landeswährung auf die Kapitalmärkte geworfen wurden, die eigenen Währungen gegenüber dem Dollar künstlich unter Druck zu setzen. Dadurch konnten sie ihre besonders gute Exportsituation gegenüber den USA aufrechterhalten. Zweitens hatte sich außerhalb der USA ein massiver Liquiditätsüberschuss entwickelt. Die Weltgeldmenge stieg zwischen 1998 und 2007 rasant an. Das lag an einer Kombination aus einer hohen Sparquote außerhalb der USA und an niedrigen Zentralbankzinsen nicht nur in den OECD-Ländern, sondern auch in vielen Entwicklungsländern. Die chinesische Volkswirtschaft sparte rund die Hälfte ihres Sozialprodukts an, während in den USA durchschnittlich *jeder* Privathaushalt Schulden in Höhe von 0,5 Prozent des Nachsteuereinkommens hatte.

Die Ungleichgewichte waren eine direkte Konsequenz sehr rationaler nationaler Wirtschaftspolitiken, die in ihrer Kombination eine fast paradoxe Win-win-Konstellation für die beteiligten Staaten hervorrief. Für die USA war die asiatische Liquiditätsspritze eine wichtige und willkommene Komponente der Wirtschaftspolitik George W. Bushs. Als der Internetboom in den USA am Anfang des Jahrtausends zusammenbrach und die Wirtschaft in eine längere Rezession zu gleiten drohte, startete die Regierung Bush einen keynesianischen Rettungsplan alter Schule. Aus dem von der Vorgängerregierung geerbten Haushaltsüberschuss wurde innerhalb kürzester Zeit eines der größten Defizite der jüngsten US-Geschichte – übrigens nicht primär wegen der hohen Militärausgaben, sondern vor allem aufgrund der massiven Steuerenkungen. Die hohe Verschuldung hätte höhere Kapitalmarktzinsen zur Konsequenz haben müssen, doch weil sich die asiatischen Zentralbanken mit Schuldentiteln eindeckten, kam es nicht dazu. Der Dollar wurde stärker (obwohl er eigentlich hätte fallen müssen), und die US-Verbraucher kamen in den Genuss günstiger Importe aus China, die gleich-

¹ Zum Ungleichgewicht in der Weltwirtschaft siehe z. B. Kapitel 2 des IMF World Economic Outlook, September 2002, „How Worrysome are External Imbalances?“, und Kapitel 3 des IMF World Economic Outlook, April 2005, „Globalization and External Imbalances“. Zu den Bankenrisiken vgl. IWF, Financial Stability Review 2007, Washington, DC 2007.

zeitig auch die Inflationsentwicklung dämpften. Der beeindruckenden Wachstumsphase der US-Wirtschaft vor dem Beginn der Finanzkrise bei geringem Preisauftrieb und niedrigen Zinsen war der Weg bereitet. Durch die günstigen Kreditkosten boomte der Immobilienmarkt bis zum Beginn der Krise in historisch einzigartiger Weise.

Das postkommunistische Regime Chinas folgte wie einige asiatische Nachbarländer der Strategie des *export-led-growth*. Dieser Ansatz war bislang vor allem in relativ kleinen Ländern (z. B. Südkorea, Hongkong, Taiwan, Singapur) erfolgreich gewesen. Noch bis in die 1990er Jahre hinein waren Ökonomen deshalb davon ausgegangen, dass China mit dieser Strategie niemals ein ausreichendes Wachstum erzeugen könne. Das Argument: Bei der immensen Größe der Volksrepublik müssten deutlich mehr Waren exportiert werden, als die Industrieländer zu importieren in der Lage wären. Doch China wählte diesen Weg und unterstützte ihn mit der oben beschriebenen Strategie der Unterbewertung des Yuan. Die Landeswährung wurde an den Dollar gekoppelt, um Ausendirektinvestitionen anzuziehen und gleichzeitig massive Preisvorteile für chinesische Waren auf dem US-Markt zu garantieren. Der Schlüssel zum Erfolg war die Intervention der chinesischen Zentralbank auf den US-Anleihemärkten und die resultierenden Dollarreserven in vorher nicht gekanntem Ausmaß. Bis zum Beginn der Finanzkrise war also für die USA und China aus der jeweiligen Akteursperspektive das System „in Ordnung“.

Dies leitet über zur Frage, wie sich die Ungleichgewichte auf den Finanzmärkten auf das Finanzsystem übertragen konnten. Dieser Aspekt ist technisch komplex und lässt sich hier nur sehr verkürzt darstellen. Ausgangspunkt war die Verbriefung von Erträgen aus US-Immobilienkrediten. Die daraus entstehenden *Mortgage Backed Securities* wurden in Paketen zusammengefasst und als *Collateralized Debt Obligations* (CDO) neu in Tranchen aufgeteilt, die sich im Grad der Kreditsicherheit unterschieden. Für Kreditinstitute, die eine von den Rating-Agenturen mit der Höchstnote AAA bewertete Tranche von CDOs erwarben, handelte es sich um ein äußerst lukratives und augenscheinlich risikoloses Investment. Mit dem Zusammenbruch des US-Immobilienmarktes brach auch das

Konstrukt um die CDOs zusammen; weil für die Banken kaum noch eine Möglichkeit bestand, die tatsächliche Risikostruktur ihrer Investitionen abschätzen zu können, setzte ein Vertrauensverlust zwischen den Banken ein, der zum Zusammenbruch des Interbanken-Kreditmarktes führte und die Finanzkrise ins Rollen brachte.

Seit dem Beginn der Krise ist noch keine global koordinierte Antwort erfolgt. Eine Analyse der Krisenfolgen würde den Rahmen dieses Textes sprengen: Im Folgenden soll das Augenmerk auf die Frage gerichtet werden, wie die entstehenden Problemkonstellationen in den vergangenen Jahren hätten erkannt und vermieden werden können. Die skizzierte Entwicklung zeigt vor allem, dass eine rein interessenbasierte Außenwährungspolitik in Abwesenheit effektiver Global Governance unter bestimmten Voraussetzungen zwar recht harmonisch und daher gewinnbringend für die beteiligten Akteure ablaufen kann, mittelfristig allerdings Konflikte hervorruft und langfristig in eine echte Krise des internationalen Finanzsystems münden kann.

Governance, Global Governance und die internationale Finanzkrise

Gibt es im internationalen Finanzsystem Möglichkeiten, die Entstehung von Marktexzessen zu verhindern? Welche Governance-Leistung hätte vom internationalen System erbracht werden müssen, um auf die Problemlage zu antworten?

Am besten lässt sich diese Herausforderung wohl über Zeitinkonsistenzen beschreiben: Notwendig wäre im Gesamtsystem wohl die Aufgabe kurzfristiger Gewinne gewesen, um mittel- bis langfristig Verluste zu vermeiden (Jon Elster nennt dies *deferred gratifications*¹²). Hierzu sind nur unabhängige Instanzen in der Lage. Da die internationalen Finanzbeziehungen kurzfristig stark einem Nullsummenspiel ähneln, jeglicher Eingriff in die nationale Wirtschaftspolitik zudem eine direkte Einschränkung nationaler Souveränität bedeutet, sind die Grundlagen für den Aufbau von Institutionen oder Instanzen, die ein solches Problem hätten lösen können, nur

¹² Vgl. Jon Elster, *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge 1979.

schwer vorstellbar. Dieses besondere Charakteristikum der internationalen Finanzbeziehungen ist nicht neu. Robert Keohane hat schon 1984 darauf hingewiesen, dass der Aufbau eines „Regimes“ im Bereich der internationalen Finanz- und Währungs koordinierung ungleich schwieriger erscheint als im Bereich der globalen Handelsbeziehungen.¹³

Tatsächlich sind die internationalen Finanzbeziehungen seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Regimes derjenige Bereich gewesen, in dem sich die internationale Kooperation am wenigsten herausgebildet hat. Zwar gab es gerade im Bereich der Bankenregulierung durchaus Abkommen wie Basel II, die eine Grundlage für Kooperation sein konnten, aber selbst in diesem Bereich sind die nationalen Unterschiede erhalten geblieben,¹⁴ nicht nur wegen der Entscheidung der USA, das Basel II-Abkommen nicht oder erst verspätet umzusetzen.

Der Problemkontext der aktuellen Finanzkrise lässt sich also vor dem Hintergrund betrachten, dass es im internationalen Finanzsystem keine oder nur sehr eingeschränkt wirkende Steuerungsinstanzen gibt. Dennoch handelt es sich nicht um einen regelfreien Raum, was die Anwendung des Governance-Konzepts geradezu herausfordert. Denn Steuerung wird meist mit der klassisch-hierarchischen Autoritätsausübung verbunden, die sich immer auf die Einhaltung von Regeln (*compliance*) im Kontext institutionalisierter Durchsetzungsinstrumente (*enforcement*) stützt. Governance hebt sich dagegen maßgeblich von der eng definierten Steuerungstheorie ab.¹⁵ Der Begriff bezieht sich breit gefasst auf die Gesamtheit der kollektiven Regulationsformen gesellschaftlicher Sachverhalte.¹⁶ Präziser lässt er sich wie folgt definieren: „Go-

vernance bezieht sich auf institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung kollektiv verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter für eine bestimmte soziale Gruppe abzielen.“¹⁷

Mit Blick auf die Finanzkrisenproblematik ist die definatorische Haarspalterei deshalb so spannend, weil sie die Frage hervorbringt, ob der Markt in der Lage ist, die beschriebenen Leistungen zu erbringen, d. h., ob Marktmechanismen selbst als Governance-Modi zu sehen sind. Wäre der Markt in der Lage gewesen, eine Entkopplung von Finanz- und Realwirtschaft zu vermeiden? Die ökonomische Literatur hat lange argumentiert, dass individuelle Nutzenmaximierung innerhalb eines Marktkontexts durchaus in der Lage ist, Governance-Leistungen zu erbringen. Sie weist darauf hin, dass allein aufgrund der Präsenz von Marktstrukturen selbst in Abwesenheit intentionaler Planung Kollektivgüter entstehen können.¹⁸ Entscheidend dabei ist allerdings, dass keine auf das Kollektivgut ausgerichtete Intentionalität vorliegt.

Kann ein rein marktbasierendes internationales Finanzsystem in ähnlicher Form seine eigene Stabilität sichern und Blasenbildungen oder übermäßige Instabilität vermeiden, wenn alle Akteure ihrer eigenen Rationalität folgen? Oder sind für die Erbringung des Kollektivguts internationale Finanzmarktstabilität *intentionale* Eingriffe notwendig? Die oben skizzierte Ursachenanalyse der Krise weist darauf hin, dass gerade diese intentionalen Eingriffe gefehlt haben. Und so mag die Zeit für eine Neustrukturierung der Regelsysteme im internationalen Finanzsystem in der Tat gekommen sein. Doch niemand sollte unterschätzen, wie schwierig Global Governance gerade in diesem Bereich ist. Denn die Entstehung von Strukturen von Global Governance ist gemeinhin durch ein oft opakes Zusammenspiel von staatlichen, privaten, internationalen und regionalen Akteuren charakterisiert, das erfolgreiche Formen der Handlungskoordination hervorbringen kann – aber eben nicht zwingend hervorbringen muss.

¹³ Vgl. Robert O. Keohane, *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton 1984.

¹⁴ Vgl. Susanne Lütz, *Convergence within national diversity – the Regulatory State in Finance*, in: *Journal of Public Policy*, 24 (2004) 2.

¹⁵ Zu einer aktuellen Analyse des Governance-Begriffs und der Diskussion darüber siehe Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, Wiesbaden 2008.

¹⁶ Vgl. Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004, S. 65–76, hier: S. 66.

¹⁷ FU Berlin, SFB 700, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 8, Oktober 2007.

¹⁸ Vgl. Oliver E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford 1996.

Die Erwartungen an die zu erbringende Handlungskoordination sind hoch. Eine künftige Weltwirtschaftsordnung müsste auf zwei Dinge zielen: a) ein Frühwarnsystem, das Krisen erkennt und Handlungsoptionen für die beteiligten Akteure aufzeigt und b) eine unabhängige Instanz, die von betroffenen Ländern die Anpassung nationaler Wirtschaftspolitik einfordern kann. Es gibt drei zentrale Lösungswege, eine solche Weltwirtschaftsordnung umzusetzen. Der erste Weg führt zurück zur „Governance durch den Markt“ – also eine reine Marktanpassung. Der zweite Weg setzt auf eine multilateral ausgehandelte Strategie, die kurzfristige nationale Interessen im Sinne einer langfristigen Stabilität zurückstellt (erfolgreiche Global Governance). Der dritte Weg setzt auf langsame, durch die Politik initiierte und inkrementelle Anpassungsprozesse (Status quo).

Governance durch den Markt. Diese Form der Governance müsste die Handlungskoordination automatisch, also nicht-intentional hervorbringen. Befürworter von Marktanpassungsprozessen halten es für möglich, dass die Unfähigkeit des Marktes, die Finanzkrise aus sich selbst heraus zu verhindern, durch die Funktionshindernisse im Markt selbst entstanden ist. In der Tat suggerieren die Umsätze in den internationalen Währungs- und Kapitalmärkten zwar einen hoch effizienten Markt (an einem einzigen Tag beträgt das durchschnittliche Handelsvolumen im Wechselkursgeschäft rund zwei Billionen US-Dollar), aber andererseits zeigt die Interventionspolitik asiatischer Zentralbanken, dass es in den internationalen Währungsbeziehungen eben nicht um reine Marktbeziehungen geht.

Dennoch scheint Governance durch den Markt keine praktikable Antwort auf die Herausforderungen im globalen Finanzsystem zu sein. Finanzmärkte charakterisieren sich so stark wie wenige andere Märkte durch Informationsasymmetrien. Das mit diesen Asymmetrien einhergehende Marktversagen ruft die Politik zwar auf den Plan, allerdings eher und oft, um den Markt im Sinne der Politik zu gestalten, als ihn im Sinne der Markt-Governance wieder funktionsfähig werden zu lassen. Letztlich geht die Grundskepsis gegenüber dem Konzept aus der Frage hervor, ob internationale Finanzmärkte überhaupt ihre eigene Handlungskoordination hervorbringen können. Es fällt schwer, diese Frage

ohne weit reichende Annahmen zur Abwesenheit der Politik positiv zu beantworten.

Global Governance – die koordinierte Marktkorrektur. Eigentlich wäre das Mittel der Wahl ein abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Länderregierungen und Notenbankakteure gewesen. Aus ökonomischer Sicht hätte vielleicht Einigkeit darüber erzielt werden können, welche nationalen Politikanpassungen für eine Korrektur der Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft vonnöten gewesen wären. Allerdings hätten Anpassungen im Sinne von *deferred gratifications* sowohl in den USA als auch in China hohe Kosten hervorgerufen.

Zudem fehlt eine internationale Instanz, die als Nukleus eines Systems von Global Governance dienen kann. Die G7/G8-Struktur erfüllt diese Rolle nicht. Sie ist keine internationale Organisation, sie hat kein ständiges Sekretariat, keine Regeln, keine Kontrollmechanismen. Sie ist ein informelles Zusammentreffen wichtiger staatlicher Akteure in der Weltwirtschaft. Dass von den Gipfeln wichtige Impulse ausgehen können, ist unbestritten, aber als Problemlösungsinstanz eignet sich das Forum gerade in Weltwirtschaftsfragen nicht. Auch der IWF erscheint als Grundlage einer Governance-Struktur ungeeignet. Die durch staatliche Aufsicht in ihrem Handlungsradius stark eingeschränkte Instanz hat in den vergangenen 40 Jahren nie erfolgreich auf die Vermeidung einer globalen Finanzmarktkrise hingewirkt – ob es sich um die Schuldenkrise Lateinamerikas in den 1980er Jahren, die Asienkrise in den 1990er Jahren oder die Finanzmarktkrise heute handelt.

Die Frage ist, ob sich aus dem Zusammenspiel der vorhandenen Akteure, die neben den staatlichen und regionalen Akteuren, der G7/G8 und dem IWF auch die Weltbank, die Bank für Internationalen Zahlungsverkehr, das Institute for International Finance (die internationale Dachorganisation von Großbanken), die OECD sowie die regionalen Aufbau- und Entwicklungsbanken umfassen könnte, eine Grundlage für Global Governance ergeben könnte. Hier ist Skepsis angebracht: Auch wenn dezentrale Netzwerklösungen in anderen Bereichen von Global Governance funktioniert haben – im internationalen Finanzsystem scheinen die Erfolgsaussichten aufgrund der hohen Redistributionseffekte und der direkten Einschränkung demokratischer Legitimation sehr gering.

Inkrementelle, durch die Politik initiierte Governance-Prozesse. Diese Lösung für die heutigen Probleme scheint aus politischer Sicht wohl die einzig machbare. Wie bisher auch wird die Steuerung internationaler Finanzmärkte nur in denjenigen Bereichen angestoßen werden, in denen sich eine klare Interessenkonvergenz zwischen den an den Verhandlungen beteiligten staatlichen Akteuren abzeichnet. Dies zieht hohe Transaktionskosten nach sich. Die im Zuge der Finanzkrise erstmals aus Staats- und Regierungschefs zusammengesetzte G20 wird sich schon allein aus diesem Grund kaum als Grundlage effektiver Governance eignen.

Die globalen Finanzbeziehungen drohen also neben der klassisch nationalstaatlich verankerten Verteidigungspolitik ihren Status als staatszentrierte und realistisch zu interpretierende Interessenpolitik zu behalten, in der Global Governance letztlich nur eine untergeordnete Rolle spielt. In einzelnen, von vornherein stark begrenzten Bereichen mögen schwache Formen der Koordinierung und Kooperation glücken (Beispiele könnten die Bekämpfung der Geldwäsche oder der Terrorfinanzierung sein, oder auch gemeinsame Bilanzierungsstandards). Doch alles, was im engeren Sinne „positive Koordinierung“ ist, also die gemeinsame Festlegung von für alle verbindlichen Zielvorstellungen, wird wohl auch aus dieser historisch sehr seltenen Problemkonstellation nicht entstehen.

Schlussfolgerungen

Die Folgen der Finanzkrise verweisen auf ein Paradoxon und ein zentrales Desiderat im Bereich der Global Governance von Finanzmärkten. Das Paradoxon lautet, dass die finanzielle Globalisierung nicht primär die wirtschaftspolitische Autonomie der Nationalstaaten geschwächt hat, sondern die Regierbarkeit des globalen Finanzsystems. Nationalstaaten werden in ihrem Bestreben, national präferierte wirtschaftspolitische Lösungen unilateral durchzusetzen, nicht wirksam behindert, globale Kapitalflüsse haben die Effektivität bestimmter Strategien unter Umständen sogar gestärkt. Dagegen sind die Möglichkeiten in der internationalen Finanzarchitektur, mit koordinierten Mitteln gegen unilaterale Destabilisierungen des Gesamtsystems vorzugehen, eher zurückgegangen:

Trotz engerer finanzieller Verknüpfungen zwischen den Nationalstaaten und deshalb schnellerer Übertragung von Krisen von einem Land ins andere ist globale Krisenprävention im Bereich der Finanzmärkte nicht vorhanden.

Dementsprechend ist das Desiderat in den internationalen Währungsbeziehungen eine unabhängige Instanz, die, wenn schon nicht mit harten institutionell verankerten Vorgaben (das wäre eine Illusion), dann zumindest mit Glaubwürdigkeit und politischem Gewicht, als fairer Vermittler auftreten kann (*honest broker*). Eine Erweiterung der G8-Struktur in eine Gruppe der 12, mit China, Indien, Brasilien und Südafrika, wäre eine staatszentrierte, aber unter Umständen effektive Lösung. Allerdings müsste sich diese Gruppe auf ein unabhängiges Sekretariat mit einem unabhängigen Generalsekretär stützen können. Ähnlich wie im Kontext der Welthandelsorganisation oder auch in dem der Europäischen Kommission der frühen Jahre könnte sich ein solches Sekretariat über die zu erwartenden *Spill-over*-Effekte zu einer echten Supranationalen Organisation entwickeln.

Global Governance ist im Bereich der internationalen Finanzbeziehungen weitaus weniger ausgebildet als in vielen anderen Bereichen. Oft wird argumentiert, erfolgreiche Global Governance gehe mit der Globalisierung einher. Demgegenüber könnte man die Global Governance der Finanzmärkte als Verlierer der Globalisierung bezeichnen. Die aktuelle Finanzkrise könnte bei allen zerstörerischen Effekten dazu beitragen, einen Konsens darüber zu erzielen, dass die internationalen Finanzbeziehungen weiterhin im Zentrum der globalen Politik stehen und keine abstrakt gebildete Resultante zahlloser Marktvektoren sein können. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die finanzielle Globalisierung, die der Welt im Durchschnitt mehr Wohlstand und Wachstum ermöglicht hat, zumindest zeitweilig Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden ist. Die Industrienationen sehen sich mit der Frage konfrontiert, ob ihre gemeinsame Regierungs-, Regulierungs- und Kooperationskapazität noch ausreicht, um temporären Exzessen des von ihnen geschaffenen Phänomens freier Kapitalflüsse einigermaßen Herr werden zu können.

Gerd Winter

Transnationale Regulierung: Gestalt, Effekte und Rechtsstaat- lichkeit

Die Befreiung von Investitionen, Warenproduktion, Handel und Kapitaltransfers aus den Fesseln des nationalen Rechts hat vielen Menschen und Unternehmen zusätzlichen Wohlstand gebracht. Sie hat aber auch gewaltige Probleme geschaffen.¹ Die Standortkonkurrenz hat in den entwickelteren Volkswirtschaften das Lohnniveau gesenkt und die Arbeit prekariert, die Produktkonkurrenz gefährdet die Qualität der Produkte, die Besteuerungskonkurrenz vermindert die Mittel für Bildung und sozialen Ausgleich, der Ausbau der Infrastruktur und Siedlungsräume verarmt die Biodiversität, das Wachstum der Produktion, des Warentransports und des Konsums verschmutzt die Umwelt und gefährdet das Weltklima, die wachsende Ungleichheit der Lebenschancen treibt entwurzelte Menschen in die Migration, die Entgrenzung der Kapitalrenditen verführt zu Steuerflucht und Spekulation, usw.

Gerd Winter

Dr. iur., Lic. rer. soc., geb. 1943;
Professor für Öffentliches Recht
im Fachbereich Rechtswissen-
schaft der Universität Bremen,
Postfach 330440,
28334 Bremen.
gwinter@uni-bremen.de

Was zu tun wäre, steht deutlich vor Augen: Eine weltweite Rahmenordnung zum Schutz von Arbeit, Bildung, Konsum, Freizügigkeit, Bedürftigen und Umwelt wäre vonnöten. Es ist indes fast aussichtslos, die dafür notwendigen Regelungen zustande bringen zu wollen. Der Nationalstaat ist dadurch gehemmt, dass seine Hoheitsmacht an der Grenze endet und

zudem durch die Standortkonkurrenz untergraben ist. Er hat den Zauberlehrling gerufen und zugleich den Meister beseitigt. Er wird noch gebraucht, um die sozialen Kosten zu begleichen und die soziale Frustration zu befrieden, aber ihm fehlen dafür die Finanzmittel und das Personal.

Bleibt die internationale Ebene. Viel ist hier erreicht worden, aber die wirksamsten Regime sind diejenigen, welche die Globalisierung der Märkte erst ermöglicht haben, insbesondere die Bretton-Woods-Abkommen von 1944 (zum Zweck der Investitionsförderung und zur Erleichterung des Kapital- und Zahlungsverkehrs) und die Welthandelsabkommen von 1949 und 1994 mit ihrem Abbau der Handelsschranken. Weniger und nur ausschnittsweise erfolgreich sind dagegen trotz ihrer großen Zahl die marktbegrenzenden Abkommen zum Schutz der Arbeit, Gesundheit und Umwelt. Während der Bedarf an Marktregulierung enorm ist, geht die Entwicklung nur langsam voran, weil angesichts der Divergenz von Kulturen und Interessen das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten Einigungen erschwert. Soweit internationale Organisationen bereitstehen, haben sie nur in seltenen Fällen die Befugnis, verbindliches Recht zu setzen, das nicht der Annahme durch die Einzelstaaten bedarf.

Transnationale informelle Regulierung

Die Probleme jenseits der Reichweite staatlicher und völkerrechtlicher Regelung befinden sich dennoch nicht im Status rechtlicher Anomie. Eine Vielfalt informeller, nicht durch Gesetzgebungen beherrschter Strukturen steht bereit, sich der Probleme anzunehmen und sie durch unverbindliche, aber doch folgenreiche Regelungen einer Lösung zuzuführen. Da sie weder durch „inner-nationales“ Gesetz noch durch „inter-nationale“ Verträge noch gar durch „supra-nationale“ Organisationen determiniert werden, sondern durch die Hülle der Souveränität hindurch gesellschaftliche Akteure und öffentliche Ver-

¹ Dieser Beitrag ist aus dem DFG-Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen hervorgegangen, in dem der Autor das Teilprojekt „Transnational Governance und Interlegalität“ leitet.

waltungen vernetzen, werden sie als „transnational“ bezeichnet.¹²

Die Wirkkräfte, die sich in solchen informellen Strukturen ausbilden, kommen einerseits aus der Gesellschaft, andererseits aus der Bürokratie. Sie haben Tradition im innerstaatlichen Bereich: Bürger gründen Vereine und Genossenschaften für mannigfaltige Leistungen, die der Staat nicht erbringt, und Berufssparten und Unternehmen bilden Verbände, um sich selbst zu regulieren und den Staat herauszuhalten. Auf der anderen Seite vernetzen sich Verwaltungsbehörden, um durch Verwaltungsvorschriften technische Regeln festzulegen; sie gerieren sich damit als Nebengesetzgeber.

Im transnationalen Raum sind solche informellen Strukturen dagegen eine (quantitativ¹³) neue Erscheinung. Sie bilden sich dort unter anderen, schwierigeren Voraussetzungen. Im innerstaatlichen Bereich sind die Initiativen in eine gemeinsame Kultur der Wahrnehmungsmuster, Werthaltungen, Ideale und Strategien eingebettet. Auch ist der Staat dort immer mit dabei, weil er den spontanen Bildungen durch Organisationsformen, Handlungsermächtigungen und Aufsichtsbefugnisse einen verbindlichen Rahmen setzt und sie auf diese Weise kontrollieren, aber auch initiieren und fördern kann. Im transnationalen Raum ist die kulturelle Kulisse heterogener und der Staat weniger präsent. Welches sind nun diese informellen Strukturen? Betrachten wir die hauptsächlichen Varianten.

Gesellschaftliche Selbstregulierung. Eine Fallgruppe stellen die so genannten *multinationalen Unternehmen* dar.¹⁴ Ihre herkömmlichen

che Gestalt besteht aus einer Muttergesellschaft mit Tochtergesellschaften in aller Welt. Wenn nun Töchter in Staaten mit Standards im Arbeits- und Umweltschutz angesiedelt sind, stellt sich die Frage, ob sie das Regulierungsgefälle zwischen ihrem Sitzstaat und dem Sitzstaat der Mutter als Kostenvorteil ausnutzen, oder ob das organisatorische Potenzial des Konzerns, das ja primär Produktivität sichern soll, auch zur Pflege sozialer und ökologischer Belange eingesetzt wird. Viele Multis haben sich öffentlich verpflichtet, bestimmte Codes of Conduct einzuhalten, und sind dabei von viel Rhetorik über Unternehmensethik umgeben. Um zu beurteilen, ob die Versprechen nur *greenspeak* oder aber ernst gemeint sind, muss man genauer hinschauen. Einige Multis veröffentlichen Ziele, setzen sie in spezifische Regeln für ihre Tochtergesellschaften um und beaufsichtigen ihre Einhaltung durch regelmäßiges unternehmensinternes Auditing.¹⁵ Warum tun sie das, und warum verhalten sich andere rücksichtslos? Hier spielen vielfältige Faktoren eine Rolle: In welcher Rechtskultur hat der Konzern seinen Sitz? Erlaubt er seinen Ingenieuren technische Professionalität? Kalkuliert er ökonomisch langfristig? Stellt er Produkte her, die leicht in schlechten Ruf geraten können? Kann er mit Arbeits- und Umweltschutz vielleicht sogar Kosten einsparen? Nicht zuletzt: Steht sein Verhalten im Visier kritischer Öffentlichkeit im Sitz- und Tätigkeitsland?

Transnationale Unternehmensverbände sind eine weitere Form der Selbstregulierung. Ein herausragendes Beispiel ist die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO). Sie ist eine Nichtregierungsorganisation (NGO), deren Mitglieder aus der jeweils wichtigsten Standardisierungsorganisation der beteiligten Staaten bestehen. Diese stellen zum Teil Verbände mit privaten Mitgliedern dar, wie etwa das Deutsche Institut für Normung (DIN). Zum anderen Teil sind sie staatliche Einrichtungen, die sich jedoch organisatorisch und prozedural eher als Sprachrohr der Industrie verstehen. Insofern kann von gesellschaftlicher (wirtschaftlicher) Selbstregulierung gesprochen werden. In Entscheidungsverfahren, die fachlichen Input und

¹² Das lateinische „trans“ bedeutet „hinüber“, transnational somit eigentlich alles, was über den staatlichen Bereich hinausführt, einschließlich des Inter- und Supranationalen. Im mittelalterlichen Latein ist die Bedeutung „hindurch“ hinzugekommen (transparenter – durchscheinend). In der älteren Völkerrechtslehre war die erstgenannte Bedeutung verbreitet, vgl. Philip C. Jessup, *Transnational Law*, New Haven 1956. Neuerdings setzt sich aber die zweitgenannte durch, die auch hier zu Grunde gelegt wird.

¹³ Zur historischen Entwicklung im Bereich der transnationalen Administration vgl. Christian Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, Berlin 2001, S. 29 ff.

¹⁴ Vgl. dazu die Beiträge in Gerd Winter (Hrsg.) *Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen*, Baden-Baden 2005.

¹⁵ Vgl. Martin Herberg, *Globalisierung und private Selbstregulierung. Umweltschutz in multinationalen Unternehmen*, Frankfurt/M 2007.

gleiche nationale Repräsentanz sicherstellen sollen, hat die ISO bisher mehr als 15 000 Normen verabschiedet, die von der einfachen Berechnung der Maschengröße von Fischernetzen bis zum komplexen Produktqualitätsmanagement von Unternehmen reichen. Die Normen dienen dazu, Produkte verkehrsfähig zu machen. Oft ist mit ihnen aber untrennbar verbunden, dass öffentliche Interessen an der Qualität der Produkte und ihrer Herstellung tangiert sind, die dann schwächer oder stärker beachtet werden. Besonders deutlich wird dies bei ISO 14001 ff. über die Zertifizierung des Umweltmanagements von Betrieben: Das hoheitlich geregelte Environmental Management and Auditing System (EMAS) der EU ist in mehrfacher Hinsicht strenger als ISO 14001.¹⁶

Eine dritte Variante von Selbstregulierung sind *Stewardships*.¹⁷ Dabei handelt es sich um nichtstaatliche Organisationen, die sich für die Erhaltung eines öffentlichen Gutes einsetzen. Sie errichten ein dieses Gut schützendes Regelsystem in Konkurrenz zu staatlicher und internationaler Regulierung, die sie für unzureichend halten. Beteiligt sind meist NGOs und Unternehmen mit Interesse an langfristiger Erhaltung und Nutzung des Gutes. Bekannte Beispiele sind der Forest Stewardship Council (FSC) und der Marine Stewardship Council (MSC). Im FSC beispielweise arbeiten Vertreter von Entwicklungs-, Wirtschafts- und Umweltinteressen zusammen. Der FSC erarbeitet Normen über nachhaltige Waldbewirtschaftung und wacht durch ein Zertifizierungssystem über deren Einhaltung. Indem er es ermöglicht, dass Produkte als aus nachhaltiger Waldwirtschaft stammend gekennzeichnet werden, wendet er sich direkt an die aufgeklärte Konsumentin und tritt damit in die Lücke zwischen regulierungsunwilligem Ressourcenstaat und Verbraucherstaat. Grenzen der Problemlösungskapazität zeigen sich allerdings daran, dass zertifiziertes Holz nur einen sehr kleinen Teil

des Gesamtvolumens des Holzmarktes ausmacht.

Administrative Regulierung. Fachbehörden, die grenzüberschreitend wirken wollen, müssen nach herkömmlichem Recht ihre Vorschläge ihrem Minister unterbreiten, der sie – über die Kanzlerin oder den Außenminister oder sich selbst als Staatsrepräsentanten – der ausländischen Hierarchiespitze zuleitet, die sie bis zur zuständigen Behörde wieder herunterreicht. Viel effektiver ist es, wenn die Behörden verschiedener Ebenen und Sektoren in direkten (internetgestützten, mündlichen und persönlichen) Kontakt miteinander treten. Statt in umwegigen vertikalen agieren sie dann in unvermittelt horizontalen Beziehungen. Sie organisieren sich in unterschiedlicher Dichte, die von wenig verfestigten Netzwerken bis zu komplexen Gremiensystemen reicht.

Von gesellschaftlicher Selbstregulierung unterscheidet sich administrative Regulierung dadurch, dass die Regelsetzer auf der staatlichen Seite stehen, also nicht zugleich auch die Adressaten sind und somit Fremdregulierung hervorbringen. Dieser Unterschied wirkt sich auf die Qualität und Legitimität der jeweiligen Regulierung aus, ist aber geringer, als es prima facie scheint. Denn einerseits sind auch die gesellschaftlichen Repräsentanten der Selbstregulierung, insbesondere Verbandsvertreter, häufig nicht die Betroffenen, andererseits sind Fachverwaltungen von politischen Mehrheitsverhältnissen wenig berührt und in gewisser Weise staatsfern. Beide Gruppen von *agents* transnationaler Regulierung besitzen also eine relative Autonomie gegenüber ihren *principals*. Sieht man auf die Hauptaufgaben transnationaler Administration, lassen sich normentwickelnde und fallbezogene Varianten unterscheiden.

Normentwickelnde Kooperation. Ein hoch aktuelles Beispiel ist das *Basel Komitee* zur Entwicklung von Standards für die Bankenaufsicht.¹⁸ Es wurde durch völkerrechtlich unverbindliche Übereinkunft von zehn Staaten (die sog. G-10) gegründet, um nationale Unterschiede im Rating und der Sicherung

¹⁶ Vgl. Harm Schepel, *The Constitution of Private Governance. Product standards in the regulation of integrating markets*, Oxford 2005.

¹⁷ Vgl. dazu Errol Meidinger, *Multi-interest self-governance through global product certification programmes*, in: Olaf Dilling/Martin Herberg/Gerd Winter (Hrsg.), *Responsible Business. Self-governance and the law in transnational economic transactions*, Oxford 2008, S. 259–292.

¹⁸ Vgl. zum Folgenden Bryan J. Balin, *Basel I, Basel II, and Emerging Markets: A Nontechnical Analysis*, unveröff. Zugänglich über <https://jscholarship.library.jhu.edu/handle/1774.2/32826> (7. 1. 2009).

von Krediten, aber auch Praktiken von Banken, sich der Aufsicht durch grenzüberschreitende Geschäfte zu entziehen, zu überwinden. Seine Mitglieder sind Vertreter der Zentralbanken und Bankenaufsicht der beteiligten Staaten. 1988 verabschiedete das Komitee eine erste Version von Standards der Kreditsicherung und Risikoanalyse, die, obwohl unverbindlich, von allen G-10 und vielen weiteren Staaten in nationales Recht übernommen wurden. Da sich die Standards als zu weich und umgehungsfähig erwiesen, wurden sie 1999 in einer zweiten Version verschärft und präzisiert. Das System galt viele Jahre als Musterbeispiel für den Erfolg transnationaler administrativer Kooperation. Die jüngeren Erkenntnisse über Bankenpraktiken, die anscheinend formal mit den Standards übereinstimmen, lassen sie indes in anderem Licht erscheinen.

Ein sehr produktives Beispiel für normentwickelnde Kooperation im transnationalen Raum ist die *Codex Alimentarius Commission* (CAC). Sie wurde auf der Basis eines gemeinsamen Programms der Welternährungs- und der Weltgesundheitsorganisation (FAO bzw. WHO) von 1963 eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es, Lebensmittelstandards zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher und zur Sicherung eines fairen Lebensmittelhandels zu erarbeiten. Die CAC hat Staaten als Mitglieder, aber ihre rechtliche Grundlage und ebenso auch ihre Beschlüsse sind rechtlich nicht verbindliches *soft law*. Zentrale Organe sind die Kommission selbst, das Exekutivkomitee und das Sekretariat. Die Kommission setzt Codex Committees für bestimmte Normierungsbereiche ein, strukturiert das Verfahren der Normbildung, legt Prinzipien der Normsetzung fest und beschließt die Standards. Die Verfahrensregelung ermöglicht die Beteiligung der Zivilgesellschaft einschließlich der betroffenen Wirtschaft, behält die Beschlussfassung in allen Gremien aber den Behördenvertretern vor. Zu den Prinzipien der Normbildung gehört, dass zwischen wissenschaftlicher Risikobewertung und Interessen abwägendem Risikomanagement zu unterscheiden ist. Die beschlossenen Standards sind unverbindlich, werden jedoch durch die WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre (die Gesundheit der Pflanzen betreffende) Maßnahmen sowie über technische Handelsbarrieren in Bezug genommen und lösen auf diese Weise Rechtsfolgen aus.

Fallbezogene Kooperation. „Fallbezogen“ bedeutet, dass Sachverhalte bearbeitet werden, die identifizierbare Einzelne betreffen. Ein Beispiel ist die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol).⁹ Sie ging aus bereits 1914 einsetzenden Kongressen nationaler Polizeibehörden hervor und hatte zunächst den Status einer nicht-gouvernementalen Organisation, ist heute aber als internationale Organisation anerkannt. Sie basiert nicht auf einem völkerrechtlichen Abkommen, sondern auf einer von ihrer Generalversammlung beschlossenen „constitution“.¹⁰ Ihre Aufgabe ist die Erleichterung des Informationsflusses zwischen den beteiligten nationalen Polizeibehörden. Interpol selbst besitzt keine Polizei und keine Eingriffsbefugnisse, sondern stellt eine Infrastruktur (Datennetzwerk, Datenbanken, Schulungen) für den Austausch von Daten und gegenseitige Hilfe bei Ermittlungen zur Verfügung.

Als letztes Beispiel sei die OECD-HPV-Initiative genannt.¹¹ HPV steht für *high production volume* und bezieht sich auf Gefahrstoffe, die in großen Mengen auf den Markt gebracht werden. Von solchen Stoffen gibt es Hunderte, über die nicht genügend Informationen vorliegen, damit über Vermarktungsbeschränkungen entschieden werden kann. Die Initiative soll solche Informationen zusammenstellen. Sie geht auf einen Beschluss der Organisation für Economic Co-Operation and Development (OECD) zurück und wird vom Sekretariat logistisch unterstützt, arbeitet aber in Gestalt eines Netzwerks nationaler Fachbehörden. Nach Regeln, die sich das Netzwerk weitgehend selbst gegeben hat, wird für jeweils einen Stoff ein „Sponsor“-Land bestimmt, welches von den Unternehmen, die den Stoff herstellen, und aus der Literatur Daten über die Gefährlichkeit des Stoffes sammelt, vorläufig in Screening Information Data Sheets (SIDS) zusammenstellt und in SIDS Assessment Reports (SIARs) bewertet. Die vorläufigen Dokumente werden

⁹ Vgl. Bettina Schöndorf-Haubold, *The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol*, in: *German Law Journal*, 2008, S. 1719 ff.

¹⁰ www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution.

¹¹ Vgl. Michael Warning, *Transnational law through bureaucracy networks. The case of hazardous chemicals*, Basingstoke/Hampshire (i. E.).

dann über Electronic Discussion Groups und ggf. bei persönlichen Treffen zwischen denjenigen erörtert, die sich beteiligen wollen. Industrievertreter und NGOs werden beteiligt, stimmen aber nicht mit ab. Die konsentierten Dokumente werden vom United Nations Environment Programme (UNEP) veröffentlicht. Sie dienen den Unternehmen und Fachbehörden in den OECD-Staaten und weit darüber hinaus als Referenzmaterial für Entscheidungen über Stoffherstellung und -regulierungen.

Evaluation

Neue Formen der transnationalen Kooperation werden im wissenschaftlichen Schrifttum oft sogleich mit einer Batterie von verfassungsrechtlichen Bedenken konfrontiert. Aber bevor solche – legitimen – Fragen gestellt werden, sollten die beobachteten Phänomene zunächst auf ihre Leistungsfähigkeit geprüft werden. Angesichts des enormen Problemdrucks ist es essentiell, dass im Niemandsland zwischen Staat und internationalen Organisationen Initiativen entstehen, die Probleme angehen, welche auf andere Weise nur schwer lösbar sind.

Leistungsfähigkeit. Aus den Erfahrungen, die in den verschiedenen Konfigurationen gemacht werden, sollte man zunächst lernen, welche Organisationsformen, Verfahren und Maßstäbe sich bewährt haben und welche fehlgelaufen sind. Klugheitsregeln, die daraus erwachsen, sind nicht zu verwechseln mit verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese können nur den Rahmen vorgeben, innerhalb dessen viele unterschiedliche Ausprägungen möglich bleiben müssen.

Die Leistungsfähigkeit der transnationalen Konfigurationen im Hinblick auf das jeweilige soziale Problem zu bestimmen, ist methodisch höchst schwierig. Es müssten Kausalitäten zwischen Konfiguration und Problemlösungen festgestellt werden, und Kausalitäten stehen unter dem Grundzweifel möglicher intervenierender Faktoren. Zudem ist es schwer, objektivierbar zu umschreiben, ob ein Problem gelöst ist oder nicht, ja, was überhaupt ein Problem ist. Ohne dies hier vertiefen zu können, ist eine dichte Beschreibung und Rekonstruktion von kontrastreichen Fällen vermutlich die fruchtbarste Me-

thode. Fragen wie die folgenden könnten auf diese Weise beantwortet werden:

- Welche Probleme passen besser in eine private und welche besser in eine administrative Struktur?
- Unter welchen Umständen sind private Strukturen in der Lage, öffentliche Interessen wahrzunehmen?
- Wie verläuft der fachliche Input seitens privater Interessen, und unter welchen Umständen wächst er sich zu einer Kaperung administrativer Strukturen aus?
- Welche nicht diskursiven Strategien werden von den Beteiligten eingesetzt? Besteht Bedarf nach neutraler Leitung?
- Welchen Grad von Transparenz und Beteiligung ermöglichen die Verfahren, und welchen Einfluss hat dies auf die Qualität der Ergebnisse?
- Gibt es einen *bias* zu Ungunsten derjenigen, die ihre sachkundige Teilnahme nicht finanzieren können?
- In welchem Verhältnis stehen wissenschaftliche, politische und ökonomische Argumente?
- Welche Art der Einigung stellen so genannte Konsensverfahren her?

Rule of law. Es ist ein hervorstechendes Merkmal transnationaler Konfigurationen, dass sie Freiheiten besitzen, sich die Maßstäbe und Verfahrensregeln ihrer Arbeit selbst zu geben. Darin liegt ihr konstruktives Potenzial, doch auch ein Risiko willkürlichen Handelns. Ihre Ergebnisse sind zwar unverbindlich, aber *soft law* trifft oft auf Folgebereitschaft und ist, wenn es Vorgaben macht, manchmal sogar effektiver als verbindliches Recht. Es ist also subkutane Macht, die da ausgeübt wird. Deshalb ist es nicht belanglos, wenn dies willkürlich geschieht.

Willkürlich wäre es, wenn ein multinationaler Konzern – wie etwa 1984 beim Giftgasunfall im indischen Bhopal geschehen – seine Tochtergesellschaft nicht kontrolliert, wenn die ISO bei den Standards für Qualitätsmanagement nur auf Funktionstüchtigkeit und

nicht auf Gesundheitsfolgen achtete, wenn der FSC Korruption von Zertifizierern durchgehen ließe, wenn das Basel Komitee Schneeballsysteme übersähe, wenn die CAC nur Gesundheits- und nicht auch Umweltaspekte beurteilte, wenn Interpol den Datenschutz ausblendete und wenn die HPV-Initiative besondere klimatische Bedingungen in tropischen Ländern ignorierte.

Gegen Willkür steht die *rule of law*, zu deutsch – allzu staatsgebunden – als Rechtsstaatlichkeit bezeichnet. Gefragt wird damit nach einer Konstitutionalisierung der transnationalen Regulierung. Es geht um die Errichtung von Grenzen gegen Willkür, Grenzen, die Rechtsverbindlichkeit besitzen und Folgen haben für die Anerkennung oder Zurückweisung transnationaler Verhandlungsformen und -ergebnisse. Sie äußern sich in zwei Anforderungen: demokratischer Legitimation und Grundwertebeachtung.

Demokratische Legitimation. Im Verfassungsstaat westlicher Prägung bedeutet demokratische Legitimation, dass staatliche Herrschaft auf einen Wahlakt des Volkes zurückgeführt werden kann. Dieser äußert sich normalerweise über ein parlamentarisches Gesetz. Drei Hindernisse stellen sich hier. Erstens: Das Gesetz läuft der transnationalen Normbildung hinterher. Indem Gesetze etwa auf ISO-Standards verweisen, legitimieren sie sie nur scheinbar, denn das Parlament kann zu ihnen nur ja oder nein – und oft eigentlich nur ja – sagen. Zweitens: Transnationale Normen, etwa Produktnormen der ISO, werden häufig auch ohne gesetzlichen Verweis von gesellschaftlichen Akteuren oder – im Rahmen von Ermessensspielräumen – von Verwaltungsbehörden angewendet und entfalten dadurch Wirkung auf Dritte, die an der Normbildung nicht beteiligt waren. Drittens: Herrschaft durch private Formationen ist nach herrschender Meinung von der Forderung nach demokratischer Legitimation ausgenommen. Das parlamentarische Gesetz stünde deshalb von seiner Grundorientierung her gar nicht zur Verfügung, um transnationale Normen nachträglich zu legitimieren.

Angesichts der Begrenztheit parlamentarischer Legitimation stellt sich die Frage, ob es Äquivalente gibt und ob diese zu verfassungsrechtlichen Anforderungen stilisiert werden können. Der Blick richtet sich hier auf die

Möglichkeiten der direkten, nicht über Wahlakte vermittelten Mitwirkung der Zivilgesellschaft in transnationalen Normbildungsprozessen. Die CAC und der FSC zum Beispiel haben selbst Regeln über solche Beteiligungen ausgebildet. Sie haben damit bewiesen, dass transnationale Formationen fähig und bereit sind, sich selbst eine Art Verfassung zu geben. In anderen Formationen wie der ISO mangelt es noch an Beteiligungsregeln, in wieder anderen, wie etwa Interpol, wären sie nur auf der Normierungsebene, nicht in der Einzelfallbehandlung passend.

Gewisse Anforderungen müssen verbindlich gemacht werden, weil nicht alle transnationalen Formationen von sich aus dazu bereit sind. Bisher ist eine differenzierte Beteiligung der Zivilgesellschaft weder auf völkerrechtlicher Ebene vorgeschrieben, noch gibt es verfassungsrechtliche Prinzipien, die dies verlangen. Rechtspolitisch wäre es jedenfalls wünschenswert, wenn solche Prinzipien entwickelt werden könnten. Denkbar wären völkerrechtliche Normen, die Verweise aus völkerrechtlichen Verträgen auf transnationale informelle Standards nur dann zulassen, wenn bei deren Erarbeitung bestimmte Verfahrensregeln beachtet worden sind.¹² Solche prozeduralen Anforderungen könnten, als verfassungsrechtliche Gebote, auch für Verweise aus nationalen Gesetzen entwickelt werden. Anknüpfen ließe sich dabei an die innerstaatliche Rechtsprechung zur fachlichen Normsetzung durch private und administrative Einrichtungen.¹³

Grundwertebeachtung. Unter Grundwerten sollen hier Grundrechte und staatliche Schutzpflichten verstanden werden. Transnationale Regulierung steht ebenso wie innerstaatliche meist in einem Spannungsfeld konfligierender Interessen. Im innerstaatlichen und inzwischen auch innereuropäischen Bereich können sich die Interessenten auf verfassungsrechtliche Grundwerte stützen und unter Umständen

¹² Ein Vorläufer dessen mit allerdings sehr minimalistischer Beteiligungsvorstellung ist der WTO-Kodex guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen, Anhang 3 zum Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) von 1994.

¹³ Vgl. am Beispiel des (administrativen) Gremiums der Bundesprüfstelle BVerfGE 83, 130, 149 ff. und am Beispiel der (privaten) Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen BVerwG ZUR 2008, 255, 156.

geltend machen, dass eine bestimmte Regulierung verfassungswidrig ist, sei es, weil sie Grundrechte übermäßig beeinträchtigt, sei es, weil sie Schutzpflichten zu wenig beachtet. Auf den transnationalen Bereich erstrecken sich die Grundwerte jedoch nicht.

Zwar steht das parlamentarische Gesetz bereit, um grundwertewidrigen Normen den Eintritt in den nationalen Rechtsraum zu versagen, und anders als im Hinblick auf die demokratische Legitimation käme es damit immer noch früh genug. Der Umstand, dass transnationale Normen ohne gesetzliche Inbezugnahme angewendet werden, ließe sich durch gesetzgeberische Schutzpflichten bewältigen. Diesen könnte sich auch private Normung nicht entziehen.

Der so perfektionierbare Grundwerteschutz ist jedoch aus einem anderen Blickwinkel unbefriedigend. Wenn jeder Staat seinen kompletten Grundwertekatalog gegen transnationale Normen in Anschlag bringt, kann dies die an sich ja hoch erwünschte transnationale Kooperation von vornherein entmutigen. Deshalb ist es auch hinsichtlich der Grundwertebeachtung erforderlich, das Potenzial transnationaler Strukturen für selbstgesetzte materielle Verfassungsnormen zu erkunden. Zum Beispiel hat sich der CAC auf besonders ausgeprägte materielle Grundwerte festgelegt. Auch multinationale Konzerne geben sich gern materielle Grundnormen. Aber die meisten dieser autonomen Grundwerte sind noch zu vage, und sie berücksichtigen die Interessen Dritter nur marginal.

Obwohl sich hier manches von selbst weiterentwickeln wird, muss deshalb doch auch nach einem rechtlich verbindlichen Rahmen gesucht werden. Dies sollte primär ein völkerrechtlicher sein, weil die völkerrechtlichen Grundwerte die nationalen Besonderheiten besser in sich „aufheben“ können. Die nationalen Verfassungen müssten einen *self-restraint* ermöglichen, der eine gewisse internationale Unterschiedlichkeit toleriert und sich auf Minimalanforderungen konzentriert. Dies ist auch deshalb zu rechtfertigen, weil, wie oben ausgeführt, nationales Verfassungsrecht hinsichtlich demokratischer Prozeduren strenge Maßstäbe aufstellen sollte.

Jana Hönke

Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Governance von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit, einem Bereich, der in der liberalen Staatstheorie der Polizei zugeschrieben wird. Das staatliche Gewaltmonopol ist das zentrale Argument zur Legitimierung des Staates und gilt als Kernaufgabe moderner Staatlichkeit. In vielen Staaten wird Sicherheit jedoch kaum von offiziellen Sicherheitskräften erbracht; der Staat verfügt über kein Gewaltmonopol. Es wäre aber falsch, anzunehmen, dass dort, wo es kein oder nur schwaches staatliches *Policing* gibt, allgemeine Unsicherheit herrscht. Zum einen zeichnet sich begrenzte Staatlichkeit dadurch aus, dass das Feld der Sicherheits-Governance andere Akteure als die Polizei umfasst. Zum anderen ist es oft die Polizei selbst, die als Unsicherheitsproduzent und Gewaltakteur auftritt.

Jana Hönke

M. A., geb. 1978; wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der FU Berlin, SFB 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, Binger Straße 40, 14197 Berlin. jana.hoenke@fu-berlin.de

Um die Praxis pluraler Sicherheits-Governance beschreiben zu können, gilt es deshalb, sich vom Fokus auf das Ideal moderner Staatlichkeit zu lösen. Das in der Politikwissenschaft vorherrschende, enge Verständnis von Governance als Regieren durch öffentlich-private Kooperation und Selbstregulierung im Schatten der Hierarchie geht hier jedoch nicht weit genug. Der Beitrag entwickelt ein breites, empirisch-analytisches Konzept von Sicherheits-Governance, das es erlaubt, die Brille des Staates abzusetzen und vergleichend aktuelle und historische, im Norden wie auch im Süden bestehende Formen des Ordnungserhaltes und der Herstellung physischer Sicherheit in Räumen begrenzter bzw. abwesender moderner Staatlichkeit zu untersuchen. Aus dieser Perspektive zeige ich, dass

das staatliche Monopol der Sicherheits-Governance historisch eine Ausnahmeerscheinung statt die Norm darstellt. Ein Blick über den westlichen Tellerrand hinaus zeigt zudem, dass die in Europa und Nordamerika beobachteten „neuen“ öffentlich-privaten Knoten von Sicherheits-Governance teilweise alten, fragmentierten Netzwerken des *Policing* in postkolonialen Staaten des Südens ähneln.

Lange bezog sich die Forschung zu Kriminalitätsbekämpfung und Gewaltkontrolle auf die spezialisierten staatlichen Organe wie die Polizei. Was zu den Funktionen der Polizei gehört, unterliegt jedoch historischem Wandel. Während sich im 18. Jahrhundert die „Polizeywissenschaft“ mit der Gesamtheit staatlicher Verwaltung einschließlich der Wohlfahrt seiner Bürger beschäftigte, bestimmt Max Weber die Aufgabe der Polizei als den Schutz der persönlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im modernen Staat.¹

In der Praxis haben sich zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten unterschiedliche Funktionsbereiche von Polizeiorganisationen herausgebildet, die von repressivem, auf Regimeerhalt ausgerichteten politischem *Policing* über die Polizei als sozialer Dienstleister und Kontrollinstanz bis hin zum Management von Kriminalität reichen. Ebenso wandelten sich die Wahrnehmung dessen, was als Sicherheitsproblem gesehen wird, und die Definition von Verbrechen.² Entgegen der Exklusivität des „Polizei-Fetisches“³ waren schließlich immer auch andere, nichtstaatliche Akteure an der Identifizierung von Sicherheitsproblemen und der Ausübung von *Policing*-Funktionen beteiligt. Unter *Policing* verstehe ich organisierte Handlungen, die auf die Herstellung und den Erhalt einer sozialen Ordnung und von Sicherheit für eine soziale Gruppe abzielen; sie greifen auf Prävention und Abschreckung von Kriminalität und Ge-

walt, auf Regeldurchsetzung sowie Strafverfolgung bei Regelverletzungen zurück.⁴ Da der Begriff des *Policing* lange Zeit mit Polizei gleichgesetzt wurde, haben jedoch einige Autoren den Begriff der Sicherheits-Governance vorgezogen, um die Pluralisierung (post)modernen *Policings* zu unterstreichen und den Staat bzw. die Polizei aus dem Zentrum der Analyse zu nehmen.⁵

Governance bietet eine Beobachtungsperspektive, mit der sich Strategien und Akteure des Regierens im oder auch jenseits des Staates erfassen lassen. Allerdings lässt der Begriff verschiedene Bedeutungsfelder zu. In der Politikwissenschaft herrscht ein Interesse für jene Formen von Governance vor, die sich im „verhandelnden Staat“ seit den 1980er Jahren entwickelt haben, private Akteure in das Regieren einbeziehen und auf „weiche“ Steuerungsmechanismen wie Verhandeln, das Setzen von Anreizen sowie das Argumentieren und Überzeugen zurückgreifen. Das Problem der Governance-Forschung in diesem engeren Sinn ist, dass sie moderne Staatlichkeit im Sinne eines regelgebundenen und demokratisch legitimierten Schattens der Hierarchie voraussetzt.⁶ Ein breites, analytisch-deskriptives Governance-Konzept dagegen, wie es sich aus Arbeiten in der politischen Anthropologie, den Regionalwissenschaften, und der Kriminologie ableiten lässt, wird der Erforschung des Regierens durch, mit und jenseits von Staaten im Kontext abwesender und begrenzter moderner Staatlichkeit gerechter.⁷

¹ Vgl. Mark Neocleus, *The Fabrication of Social Order: A Critical Theory of Police Power*, London 2000; Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Paderborn 2006.

² Dazu ausführlich Lucia Zedner, *Policing before and after the Police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control*, in: *British Journal of Criminology*, 46 (2006) 1, S. 78–96.

³ Vgl. Tim Newburn/Robert Reiner, *Policing and the Police*, in: Mike Maguire/Rod Morgan/Robert Reiner (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford 2007, S. 910–952.

⁴ Synthese aus T. Newburn/R. Reiner (Anm. 3) und Bruce Baker, *Multi-Choice Policing in Africa*, Uppsala 2008, S. 5.

⁵ Vgl. Les Johnston/Clifford Shearing, *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, London–New York 2003, S. 10.

⁶ Für einen Überblick vgl. Gunnar Folke Schuppert, *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden 2005; Tanja A. Börzel, *Regieren ohne den Schatten der Hierarchie. Ein modernisierungstheoretischer Fehlschluss?* in: Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl (Hrsg.), *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007.

⁷ Vgl. L. Johnston/C. Shearing (Anm. 5); Anke Draude, *Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. SFB-Governance Working Paper Series 2, DFG-SFB 700, Berlin 2007; Julia Eckert/Andreas Dafinger/Andrea Behrends, *Towards an Anthropology of Governance*, Jahresbericht 2002–2003 MPI, Halle 2003.

Entgegen dem engen Governance-Begriff der Politikwissenschaft, der sich auf Ko- und Selbstregulierung mittels weicher Steuerung durch private und öffentliche Akteure beschränkt, umfasst Sicherheits-Governance alle Akteure und Strategien des *Policing*. Dies macht es zu einer empirischen Frage, wer die relevanten (Un-)Sicherheitsakteure sind und ob sich diese weicher Steuerung oder Formen von Zwang und Gewalt bedienen, und nimmt den Staat a priori aus dem Zentrum der Analyse. Im Gegensatz zum Begriff des *Policing* umfasst Sicherheits-Governance außerdem die Prozesse der Rahmung und Durchsetzung von Problemwahrnehmungen und -lösungen. So wird der Blick geöffnet für historisch und regional spezifische Funktionsbereiche von *Policing* und ihre Verschiebung in Folge neuer (Un-)Sicherheitsdiskurse.

Sicherheits-Governance in Mitteleuropa und Nordamerika

In Europa wird der Erhalt der öffentlichen Ordnung im Innern gemeinhin allein der Polizei zugeschrieben. Bis in das 19. Jahrhundert hinein jedoch war *Policing* lokal ausgerichtet. Autorisiert von religiösen, ökonomischen, gemeinschaftlichen/familiären oder politischen Autoritäten waren es gesellschaftliche Institutionen und Gruppen, die diese Aufgabe umsetzten.¹⁸ Erst im Laufe der Nationalstaatsbildung im 18. und vor allem im 19. Jahrhundert entstanden staatliche Polizeiorgane, deren Funktion mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung benannt wurde. Der Ruf nach einer vom Staat bezahlten, zentral organisierten Polizei wurde jedoch erst mit den sozialen Unruhen in den wachsenden Städten und der erstarkenden Arbeiterbewegung laut. Gegenüber den *dangerous classes* städtischer Armer und der Arbeiterschaft stand der Schutz des herrschenden Regimes, mittels Repression sowie Disziplinierung, statt der Kampf gegen Alltagskriminalität im Vordergrund.¹⁹ Nach und nach verdrängte die staatliche Polizei nichtstaatliche Gewaltakteure. Erst später kam es zu Phasen der Depolitisierung der Polizei, die vermehrt auch Aufgaben der Prä-

vention, Verhinderung und Untersuchung alltäglicher Kriminalität übernahm.¹¹⁰

Das Ideal eines staatlichen Monopols des *Policing* ist im historischen Rückblick eine Ausnahme. In der Praxis ist die Polizei dem Ideal, alleinige Garantin innerer staatlicher Ordnung zu sein, ferngeblieben, umso mehr in den vergangenen 30 Jahren. Heutige Formen der Sicherheits-Governance ähneln stärker denen des 18. Jahrhunderts und nähern sich Strukturen vor der Entstehung der Polizei an. Dieser Aspekt lässt sich an der Pluralisierung des Akteursspektrums festmachen. Nichtstaatliche Akteure haben an Bedeutung gewonnen, die allein oder mit dem Staat Schutzfunktionen übernehmen und sich an der Prävention und Verfolgung von Kriminalität beteiligen. Sicherheits-Governance wird zunehmend kommerziell über den Markt vertrieben. Die Zahl der Angestellten privater Sicherheitsfirmen übersteigt in vielen Ländern die Zahl der Polizisten. Einerseits lagern Staaten Schutzleistungen an private Anbieter aus, etwa die Bewachung von Regierungsgebäuden in London und Berlin. Andererseits greifen Privatpersonen und Unternehmen auf *Private Security Companies* (PSC) zurück, um Wohnanlagen, Shopping Malls, Betriebsgelände und Transportwege zu schützen.¹¹¹

Außerdem spielen sowohl nichtkommerzielle Initiativen der Selbsthilfe als auch des in Partnerschaft mit dem Staat betriebenen *Community Policing* eine wichtige Rolle, zu denen Nachbarschaftskomitees und Bürgerwehren gehören. In den USA hat der Staat seine Bürger nie entwaffnet, und private Milizen agieren insbesondere im ländlichen Raum. Schließlich etablierten sich auch in modernen liberalen Staaten staatsferne Räume. Zum einen sind dies Gebiete in den Banlieues der Großstädte, die von nichtstaatlichen Gewaltakteuren wie kriminellen Banden und Mafiastrukturen kontrolliert werden. Aber auch im ländlichen Raum liegt die Kontrolle bei nichtstaatlichen Akteuren, etwa bei der Mafia in Sizilien. Zudem hat es immer autonome Provinzen und Gebiete gegeben, in

¹⁸ Vgl. Les Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, London 1991.

¹⁹ Vgl. Tim Newburn (Hrsg.), *Policing. Key Readings*, Portland 2005, S. 1.

¹¹⁰ Vgl. Robert Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford 2001.

¹¹¹ Vgl. Trevor Jones/Tim Newburn, *Private Security and Public Policing*, Oxford 1998; Jenny Flemming/Jennifer Wood (Hrsg.), *Fighting Crime together. Policing and Security networks*, Sydney 2006.

denen der Zentralstaat keine primäre Regelungskompetenz beansprucht, sondern diese der lokalen Selbstverwaltung überlassen hat, wie in einigen Provinzen Spaniens (Baskenland, Katalonien), aber auch in Schottland. Der Konflikt zwischen dem amerikanischen Staatsprojekt und der indigenen Bevölkerung führte zur Einrichtung selbstverwalteter Reservate der *Native Americans*.

Dieser Punkt zeigt, dass in Zentraleuropa und in Nordamerika der zentrale Nationalstaat in der Praxis die Governance innerer Sicherheit nie vollständig und allein ausgeübt hat. Jedoch verdeckte die Ideologie der Polizei als alleiniger Bereitstellerin von Sicherheit diese Realität bis in die 1990er Jahre und verdrängte sie aus der Wahrnehmung (und aus der politikwissenschaftlichen Forschung). Seitdem wird dagegen im Westen vom Aufkommen *neuer* Formen der Governance von Sicherheit gesprochen, in denen die staatliche Polizei nur noch ein Akteur unter vielen ist.

Sicherheits-Governance in der „Dritten Welt“

In der „Dritten Welt“ ist die Pluralisierung von Sicherheits-Governance kein neues Phänomen. Die westliche Sonderentwicklung wird besonders deutlich vor dem Hintergrund, dass viele Staaten nie die Kontrolle über die Gewaltanwendung in ihrem Territorium erlangt und nicht-staatliche (Un-)Sicherheitsakteure ihrer Regelungsmacht unterworfen haben. Plurale Akteursnetzwerke und überlappende Autoritätsbereiche sind also nicht nur historisch aus der Zeit vor dem 19. Jahrhundert bekannte Formen des Regierens, sondern Wesensmerkmal des Regierens im vorkolonialen Afrika wie auch im kolonialen und postkolonialen Staat des 19. und 20. Jahrhunderts.

Vorkoloniale bzw. staatsferne Gesellschaften haben vielfältige Mechanismen entwickelt, die Aufrechterhaltung unterschiedlicher sozialer Ordnungen zu sichern und abweichendes Verhalten und Bedrohungen zu definieren, abzuwehren und zu sanktionieren. Diese zeichnen sich durch ihre lokale Begrenztheit und ihren kommunalen Charakter aus und stehen wie in der europäischen Geschichte in engem Zusammenhang mit religiösen und sozialen Mechanismen der Anlei-

tung, Kontrolle und Sanktionierung des Handelns. Hierarchisch organisierte traditionelle Ordnungen haben teilweise ein spezialisiertes Organ für Aufgaben des *Policing*, viele kommen aber auch ohne solche aus.¹²

Erst mit dem Export von Staatlichkeit im Rahmen der Kolonisierung der „Dritten Welt“ beginnt hier die Geschichte der Polizei. Zentralisierte Polizeiorgane traten zunächst zur Absicherung staatlich beauftragter bzw. legitimer Fremdherrschaft durch private Unternehmen auf. Im 18. und 19. Jahrhundert erlangten europäische Handels- und Konzessionsgesellschaften formale Herrschaftsrechte über große Gebiete Afrikas und schützten ihre Investitionen in die Bergbauindustrie mit Hilfe eigens aufgestellter Gendarmerien bzw. einer kleinen Anzahl kolonialer Truppen. So war die private Polizei der *British South Africa Company* vor allem mit der Eintreibung der Hüttensteuer und der Beschaffung und Kontrolle von Arbeitskräften beschäftigt.¹³ Neu gegründetes Militär und Polizei konzentrierten sich auf den Schutz städtischer Zentren, exportwirtschaftlich wichtiger Enklaven wie Bergbauregionen sowie Transportwege, während sie ländliche Gebiete ohne Weltmarktproduktion vernachlässigten.¹⁴ Weder die kolonialstaatliche noch die indigenen Polizeien kollaborierender lokaler Machthaber kümmerten sich um Prävention und Bekämpfung alltäglicher Unsicherheit und Kriminalität, sondern dienten der Aufrechterhaltung der Herrschaft. Ähnlich wie in Europa waren es Streiks und Unordnung in den urbanen Zentren, aber auch die politischen Unabhängigkeitsbewegungen, die nach dem Zweiten Weltkrieg zum Ausbau der Sicherheitsapparate führten.¹⁵

Hybride Staatlichkeit. Wegen ihrer Unvollständigkeit müssen die zeitgenössischen Formen von Sicherheits-Governance in der „Dritten Welt“ im Zusammenhang mit den spezi-

¹² Vgl. B. Baker (Anm. 4), S. 50–53.

¹³ Vgl. Jana Hönke, *Transnational mining business in areas of limited statehood – Patterns of extractive orders in the Central African Copperbelt*, in: Roger Southall/Henning Melber (Hrsg.), *A New Scramble for Africa?*, Durban (i. E.).

¹⁴ Vgl. Ralph Austen, *African Economic History*, London 1987, S. 122–134, S. 162–167.

¹⁵ Vgl. David Killingray, *Securing the British Empire: Policing and Colonial Order*, in: Mark Mazower (Hrsg.), *The Policing of Politics in the Twentieth Century*, Providence-Oxford 1997.

fischen Prozessen der nachkolonialen Staatsbildung verstanden werden. Entgegen der Modernisierungstheorie, derzufolge die Entwicklung Europas dort „nachgeholt“ werde, haben sich als Ergebnis der Machtkämpfe zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Eliten um Autorität und Herrschaft hybride Formen von Staatlichkeit stabilisiert, in denen die Monopolisierung der Gewalt durch den Zentralstaat unvollständig geblieben ist. Der Staat muss sich unter permanenter Aushandlung mit lokalen Machzentren und der Herrschaft durch Intermediäre nach innen behaupten.¹⁶

Staatlichkeit in der „Dritten Welt“ zeichnet sich dadurch aus, dass der staatliche Herrschaftsanspruch geographisch und sozial nur begrenzt durchgesetzt wurde. In der Regel nehmen Präsenz und Einfluss zentralstaatlicher Akteure mit steigender Entfernung von urbanen Zentren sowie Zentren der Exportproduktion ab. Staatsferne Räume und soziale Gruppen finden sich aber auch in den Slums afrikanischer und lateinamerikanischer Großstädte. Schwache Regierungen verhandeln mit lokalen Intermediären wie traditionellen Chiefs oder multinationalen Unternehmen über kooperative Formen des Regierens.¹⁷ Ein weiteres Strukturmerkmal von begrenzter Staatlichkeit ist die Schwäche formalstaatlicher Institutionen und eine geringe Differenzierung persönlicher Interessen von denen eines öffentlichen Amtes. Klientelistische Netzwerke und informelle Institutionen durchdringen den Staatsapparat, so dass legal-rationalistische Handlungslogik, wie sie modernen Bürokratien zugeschrieben wird, neben einer informellen, patrimonialen Netzwerken folgenden Logik des Handelns steht.¹⁸

So sind fragmentierte Konfigurationen hybrider Staatlichkeit entstanden, deren Rege-lungskapazität oft grundsätzlich schwach, aber gleichzeitig punktuell umso stärker ist. Jedoch dürfen repressive Praktiken der Poli-

zei nicht mit der Stärke eines Staates verwechselt werden: Der sporadische Rückgriff auf despotische, repressive Macht kann als Zeichen für mangelnde infrastrukturelle Macht eines Regimes, die darin bestünde, die Gesellschaft zu durchdringen und Regelungen mittels eines Verwaltungsapparates durchzusetzen, interpretiert werden.¹⁹

Ineffektive Polizei. In vielen Staaten der „Dritten Welt“ wird die Polizei als abwesend und ineffektiv oder gar als korrupt und brutal erlebt; oft gilt sie selbst als der größte Unsicherheitsfaktor. Polizisten dienen partikularen Interessen, so dass Christopher Clapham auch staatliches als privates *Policing* beschreibt.²⁰ Staatliches *Policing* zielt in der „Dritten Welt“ vor allem auf den Machterhalt eines Regimes: Erstens werden Militär und Polizeiapparat für den Schutz der ökonomischen Interessen von politischen Eliten und die politische Verfolgung Oppositioneller genutzt. Zweitens stabilisieren staatliche Sicherheitsorgane Regime auch, indem sie der klientelistischen Zuteilung von Posten, Geldern und Gelegenheiten für Nebeneinkommen dienen. Im Kontext personalisierter Herrschaft geraten diese Mechanismen leicht in Konflikt: wenn Regierung und Polizei in konkurrierende Netzwerke gespalten sind, oder wenn die Polizei ein Eigenleben entwickelt, indem sie sich allein um persönliche Einkommen mittels Korruption und krimineller Aktivitäten kümmert. Deshalb stützen sich Regierungschefs in der „Dritten Welt“ für das politische, repressive *Policing* eher auf das Militär, das sie besser kontrollieren können, als die Polizei.²¹

Polizisten, wie die meisten Staatsbediensteten in diesen Ländern, werden in der Regel schlecht bezahlt. Sie verfügen kaum über die Mittel, die für die Bekämpfung von Kriminalität nötig wären. Es fehlt an Autos, Benzin, Funkgeräten und Mobiltelefonen, aber auch

¹⁶ Vgl. Klaus Schlichte, *Der Staat in der Weltgesellschaft*, Frankfurt/M. 2005.

¹⁷ Vgl. ebd.; Catherine Boone, *Political Topographies of the African State*, Cambridge 2003.

¹⁸ Vgl. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988. Für einen Überblick der Literatur zu Klientelismus und Neopatrimonialismus vgl. Gero Erdmann/Ulf Engel, *Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept*, in: *Commonwealth & Comparative Politics*, 45 (2007) 1, S. 95–119.

¹⁹ Vgl. Andrew Goldsmith, *Policing Weak States: Citizen Safety And State Responsibility*, in: *Policing and Society*, 13 (2002) 1, S. 3–21, mit Rückgriff auf Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Cambridge–New York 1986.

²⁰ Vgl. Peter Waldmann, *Der anomische Staat: Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Wiesbaden 2002; Christopher Clapham, *African Security Systems: Privatisation and the Scope for Mercenary Activities*, in: Greg Mills/John Strem-lau (Hrsg.), *The Privatisation of Security in Africa*, Johannesburg 1999, S. 23–45.

²¹ Vgl. K. Schlichte (Anm. 16), S. 130 ff.

an spezialisierter Ausbildung. Jedoch verhilft ihnen die Uniform zum Zugang zu Netzwerken und Gelegenheiten für zusätzliche Einkünfte. In der Demokratischen Republik Kongo (DRC) herrscht zum Beispiel das vom Präsidenten ausgegebene Prinzip des *debrouillez-vous*, der Aufforderung also, sich Einkommensquellen zu verschaffen statt auf staatliche Lohnzahlungen zu warten; dies hat hohe Alltagskorruption und die Beteiligung von Polizei (und Militär) an illegalen ökonomischen Aktivitäten vorwiegend im Bergbau-sektor zur Folge. In den Metropolen Mexikos und Argentiniens ist die Zusammenarbeit von Polizeibeamten mit dem organisierten Verbrechen eines der Hauptprobleme.¹²²

Dies führt bis zu dem Punkt, dass die Polizei wie ein kommerzieller Sicherheitsanbieter agiert. In der DRC wurden 2003 so genannte Partnerschaften zwischen der *Police Nationale Congolaise* und Privatunternehmen wie Banken und Bergbauunternehmen sowie den privaten Sicherheitsfirmen formalisiert. Lukrative Tagesraten und Schmiergelder führen dazu, dass ein großer Teil der staatlichen Polizei allein Schutzleistungen für Private erbringt. Ein Kommando der Provinzpolizei in Katanga unterstreicht dies, indem er seine Behörde als einen unter vielen Anbietern beschreibt: „Par rapport aux autres sociétés de gardiennage ils [les dirigeants des entreprises minières, J.H.] préfèrent nous“ („Im Vergleich mit anderen Sicherheitsunternehmen nehmen Bergbauunternehmer lieber uns.“)¹²³

Kommunale und kommerzielle Sicherheits-Governance. Unter solchen Umständen wendet sich die Bevölkerung zur Lösung von Konflikten oder zur Verfolgung von Kriminalität gerade nicht an die Polizei. Aber leben Menschen in Räumen begrenzter Staatlichkeit deshalb ohne Ordnung und Schutz, oder, anders gefragt, ist Gewaltkontrolle ohne den Staat denkbar? Laut Bruce Baker bestehen solche

Ordnungen aus „dispersed power nodes in the absence of sovereignty“.¹²⁴ Die Begrenztheit des Staates drückt sich im Nebeneinander von lokalen Machtzentren und Staat, von sich überlappenden traditionellen, formal-staatlichen und informellen Regelungssystemen aus. Kommunale und kommerzielle Formen der Governance von Sicherheit stehen neben den formalstaatlichen Sicherheitsagenturen. Zu den kommunalen Formen können traditionelle Formen des *Policing* durch gemeinschaftliche soziale und religiöse Institutionen auf der Ebene des Dorfes, des Clans oder der Ethnie gezählt werden. Zusätzlich kommen in den teilweise autonomen lokalen Machtzentren wie etwa den afrikanischen *Chieftaincies*, den pakistanischen Stammesgebieten oder den von Guerillabewegungen in Lateinamerika kontrollierten Gebieten eigene Strukturen des *Policing* hinzu. In oft konfliktreichen Prozessen wurden Formen der Machtteilung und der Koexistenz mit dem Zentralstaat ausgehandelt, die es staatlichen Zentren (*auspices*) zumindest indirekt erlauben, Ordnung mittels paralleler *Policing*-Systeme durch Intermediäre (*provider*) zu erhalten. Dagegen haben sich in einigen paschtunischen Regionen Afghanistans konkurrierende Strukturen entwickelt, welche die Staatlichkeit in Frage stellen.¹²⁵ Ähnlich ambivalent ist das Verhältnis zwischen kriminellen Banden und dem Staat, wenn diese Gewaltakteure vom Staat gefördert und gegen politische Gegner eingesetzt werden, wie es beispielsweise eine Strategie des südafrikanischen Apartheidregimes war.¹²⁶ Schließlich gibt es lokale Formen der Selbsthilfe: Anwohner organisieren sich in Nachbarschaftskomitees und übernehmen (oft in Kooperation mit der Polizei) *Policing*-Funktionen.

Die Globalisierung des Sicherheitsmarktes hat auch in der „Dritten Welt“ Spuren hinterlassen. Die Dienste privater Sicherheitsfirmen werden von Großunternehmen, internationalen Organisationen und auch von Mitgliedern der Mittel- und Oberschicht in Anspruch ge-

¹²² Eigene Feldforschung zu Sicherheits-Governance im Süden der DRC 2007 und 2008. Vgl. auch Marianne Braig/Ruth Stanley, Die Polizei – (k)ein Freund und Helfer? Die Governance der öffentlichen Sicherheit in Buenos Aires und Mexiko Stadt, in: T. Risse/U. Lehmkuhl (Anm. 6), S. 223–243.

¹²³ Vgl. Meike de Goede, Private and Public Security in Post-War Democratic Republic of Congo, in: Sabelo Gumedze (Hrsg.), *Private Security in Africa: Country Series*, Pretoria 2008, S. 35–68. Interview der Autorin mit einem Mitglied der kongolesischen Polizei, Kolwezi, November 2008.

¹²⁴ Vgl. Bruce Baker, Beyond the State Police in Urban Uganda and Sierra Leone, in: *Afrika Spektrum*, 41 (2006) 1, S. 55–76, hier: S. 73; andere sprechen von „multiple sovereignties“, vgl. Thomas Blom Hansen/Finn Stepputat, *Sovereign Bodies*, Princeton 2005.

¹²⁵ Vgl. Conrad Schetter, Talibanistan – der Anti-Staat, in: *Internationales Asienforum*, 38 (2007) 3–4, S. 233–257.

¹²⁶ Vgl. Gary Kynoch, *We Are Fighting the World. A History of the Marashea Gangs in South Africa, 1947–1999*, Athens-Petermaritzburg 2005.

nommen. Es entsteht ein Bild selektiver Sicherheitsproduktion, in welcher der Zugang zu sicheren Räumen über den Markt höchst ungleich verteilt wird. Dies trifft nicht nur aus der Sicht des Einzelnen und sozialer Gruppen zu, sondern auch für Staaten, denn auch sie greifen auf private Schutzleistungen zurück. In den Kriegen in Sierra Leone und der DRC haben die Regierungen jeweils *Private Military and Security Companies* (PMSC) eingesetzt. Auch die USA setzen in Afghanistan und im Irak eine Vielzahl privater Anbieter ein.

Angesichts der Pluralisierung und Kommodifizierung von Sicherheit ist eine Trennung nach öffentlichen und privaten Akteuren wenig sinnvoll. Akteure entsprechend ihrer formalen Position dem staatlichen bzw. nicht-staatlichen Bereich zuzuordnen, kann ebenfalls in die Irre führen, wenn Polizisten und Beamte im öffentlichen Amt kriminellen Aktivitäten und/oder partikularen Interessen nachgehen. Auch die Vermischung von Aufgaben, die nicht-staatliche Akteure formell oder informell durch den Staat autorisiert übernehmen, erschwert eine sinnvolle Kategorisierung.¹²⁷ Das vorgestellte Konzept von Sicherheits-Governance bietet einen Weg, solche Hybride in den Blick zu bekommen. Eine Unterscheidung zwischen denen, die die Übernahme von Ordnungsfunktionen und die Anwendung von Gewalt autorisieren, und denen die sie umsetzen, ist ein Weg, die Pluralisierung unterschiedlicher Dimensionen von Sicherheits-Governance zu analysieren.¹²⁸ Sie verweist darauf, dass Pluralisierung nicht vorschnell als Zeichen einer Schwächung des Staates verstanden werden darf, da Regierungen das Auslagern staatlicher Funktionen an Private durchaus zu ihrem Vorteil organisieren können.

Transnationale Sicherheits-Governance

Im Sinne einer „Provinzialisierung Europas“¹²⁹ erfasst das hier genutzte breite, analytisch-em-

¹²⁷ Vgl. David Pratten/Atreyee Sen (Hrsg.), *Global Vigilantes*, New York 2007, S. 2.

¹²⁸ Vgl. David H. Bayley/Clifford Shearing, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Research Report, National Institute of Justice, Washington 2001.

¹²⁹ Vgl. Dipesh Chakrabarty, *Provincialising Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton 2000.

pirische Konzept der Sicherheits-Governance nicht-staatliche und hybride Ordnungsformen im Westen als auch in so genannten schwachen Staaten der „Dritten Welt“ und eröffnet ein breites Spektrum für überregional vergleichende Forschung. Der Transnationalisierung von Sicherheits-Governance und dem Export westlicher Governance-Modi in die „Dritte Welt“ gebührt dabei besondere Aufmerksamkeit.

Auch die Sicherheits-Governance, die bis ins 18. Jahrhundert lokaler Natur war, unterliegt heute Prozessen der Globalisierung. Gleichzeitig ist eine Transnationalisierung staatlicher Sicherheitsinnenpolitik zu beobachten, welche die Grenzen zwischen der Herstellung von Sicherheit im Innern und nach Außen verwischt; transnationale Polizeioperationen und von außen betriebener Staatsaufbau machen dies deutlich.¹³⁰ Aufbauhilfen für nationale Polizeien für den Schutz gegen Terrorismus oder die internationale Verbrechensbekämpfung wie auch im Rahmen von internationalem Staatsaufbau in Nachkriegsregionen stärken Polizei und Militär. Im Kontext personalisierter, hybrider Staatlichkeit kann deshalb der Ausbau der repressiven Kapazitäten des Staates leicht zu ihrem Einsatz gegen politische Gegner führen.¹³¹ Gleichzeitig werden wichtige nicht-staatliche Akteure nicht in Reformversuche des Sicherheitssektors einbezogen; darin liegt ein Grund ihres Scheiterns.¹³² Nicht zuletzt hat das Absetzen der Staatsbrille also große praktische Relevanz für die westliche Außen-, Sicherheits-, und Entwicklungspolitik.

¹³⁰ Vgl. John Sheptycki, *Issues in Transnational Policing*, London 2000; David Chandler, *Empire of Denial. The Politics of State-Building*, London 2006.

¹³¹ Vgl. Jan Bachmann/Jana Hönke, „Peace and Security“ as Counterterrorism? Old and New (Il-)Liberal Interventions and their social effects in Kenya (in Begutachtung).

¹³² Vgl. dazu das selbstkritische OECD, *Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice*, Paris 2007; Séverine Autesserre, *D.R. Congo: Explaining Peace Building Failures, 2003–2006*, in: *Review of African Political Economy*, 34 (2007) 113, S. 423–441.

Susanne Buckley-Zistel

Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten

There can be no peace without justice, no justice without law and no meaningful law without a Court to decide what is just and lawful under any given circumstance“, lauteten die Worte des Anklägers Benjamin

Susanne Buckley-Zistel

Dr. phil., geb. 1969; Projektleiterin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Ihnestraße 26, 14195 Berlin.
s.buckley-zistel@fu-berlin.de

B. Ferencz in Nürnberg im Jahre 1946.¹ Damit drückte er bereits aus, was heute den global herrschenden Diskurs bestimmt: Nur die rechtliche Aufarbeitung gewaltsamer Konflikte garantiert

eine friedliche Zukunft. So schreibt der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan: „Our experience in the past decade has demonstrated clearly that the consolidation of peace in the immediate post-conflict period, as well as the maintenance of peace in the long term, cannot be achieved unless the population is confident that redress for grievances can be obtained through legitimate structures for the peaceful settlement of disputes and the fair administration of justice.“²

Obleich die Verknüpfung von Gerechtigkeit und Frieden historisch weit zurückreicht, wird erst seit Ende des Kalten Krieges der Rechtsprechung in Post-Konfliktsituationen zunehmende Bedeutung beigemessen. Seit dem Beginn der 1990er Jahre ist eine steigende Anzahl von internationalen und hybriden (sowohl mit internationalen als auch mit nationalen Richtern besetzten) Kriegstribunalen aktiv geworden, die nach gewaltsamen Konflikten extreme Vergehen und Gräueltaten ahnden sollen. Dieser Trend geht einher mit einer zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Friedenssicherung und mit nor-

mengeleitetem Handeln.³ Das Entstehen eines globalen Rechtsregimes wird begünstigt durch ein sich verfestigendes, weltweites Einvernehmen, dass Menschenrechte und -würde gegen Vergehen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen geschützt werden müssen.⁴

Gerechtigkeit und Rechtsprechung

Gerechtigkeit ist ein normativer Begriff, der einen Soll-Zustand beschreibt. Sein Ziel ist eine ausgeglichene Ordnung innerhalb einer Gesellschaft, in der ungerechtes Vorgehen in gerechtes gewandelt wird, etwa durch strafrechtliche Sanktionierung. Diese Verständnis von strafender Gerechtigkeit – oft auch ausgleichende Gerechtigkeit genannt – basiert auf den geltenden Normen und Werten einer Gemeinschaft, die allgemein verbindlich sind und in Form von kodifiziertem, geschriebenem Recht im Falle eines Vergehens als Grundlage für strafrechtliche Sanktionen dienen. Gerechtigkeit wird daher oft mit Rechtsprechung gleichgesetzt.⁵

Auf dem internationalen Parkett ist dies der Fall, wenn in einem gewaltsamen Konflikt „angemessene“ Parameter der Kriegsführung (*jus in bello*) überschritten und/oder Menschenrechte verletzt wurden. Vor dem Hintergrund der Militärtribunale von Nürnberg (1945–1949) und Tokio (1946–1948) wurden in den frühen 1990er Jahren die ersten internationalen Kriegstribunale zur Ahndung von Völkermord, Kriegsverbrechen und

¹ Vgl. Rome Statute of the International Criminal Court. Overview, in: <http://untreaty.un.org/cod/icc/general/overview.htm> (9. 1. 2009).

² UN Security Council, Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, New York 2004, S. 3.

³ Vgl. Lothar Brock, Frieden durch Recht. Zur Verteidigung einer Idee gegen die „harten Tatsachen“ der internationalen Politik, Frankfurt/M. 2004, S. 7, in: [www.hsfk.de/fileadmin/downloads/Standpunkte-3-2004\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/Standpunkte-3-2004(druckfrei).pdf) (10. 1. 2009).

⁴ Vgl. Hans-Peter Kaul, Der Internationale Strafgerichtshof – ein Beitrag zur Verrechtlichung internationaler Beziehungen?, Berlin 2004, S. 2, in: www.boell.de/alt/downloads/kaul_vortrag.pdf (10. 1. 2009).

⁵ Vgl. Daniel D. Ntanda Nsereko, The Role of the International Criminal Tribunals in the Promotion of Peace and Justice: The Case of the International Criminal Court, in: *Criminal Law Forum*, 19 (2008), S. 375.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit installiert. Sie verfolgen das Ziel, vergangenes Unrecht richtig zu stellen, den Wunsch nach Vergeltung zu reduzieren, einen Ausgleich zwischen Vergehen und Strafe herzustellen, erlittenes Leid anzuerkennen und von künftigen Straftaten abzuschrecken.¹⁶

Die Tribunale richten über Einzelpersonen und beruhen auf einer individualisierten Vorstellung von Schuld, womit sie zumindest formal eine klare Trennung zwischen Tätern und Opfern vorsehen, selbst wenn dies nicht immer möglich ist. Diese Individualisierung führt dazu, dass Tätern ein Gesicht gegeben wird, wodurch der Rest einer Gemeinschaft implizit unschuldig gesprochen wird, was sich positiv auf den Aussöhnungsprozess niederschlagen kann. Obwohl strafrechtliche Aufarbeitung das Hauptziel der Tribunale bleibt, beanspruchen einige Gerichte, zur Konsolidierung des Friedens in einer Nachkriegsgesellschaft beizutragen.

Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und der Internationale Strafgerichtshof für Ruanda waren die ersten und somit richtungweisenden Strafgerichtshöfe der UNO. Über 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen wurde ihre Einrichtung durch eine Reihe von politischen, rechtlichen und diplomatischen Faktoren begünstigt: die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts, die Verbesserung der internationalen Beziehungen nach Ende des Kalten Krieges, eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs sowie die massiven Vergehen in Jugoslawien und Ruanda.¹⁷

Das Jugoslawien-Tribunal mit Sitz in Den Haag wurde am 25. Mai 2003 durch die Resolution 827 des UN-Sicherheitsrats – gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta – geschaffen und markierte den ersten Versuch, humanitäres Völkerrecht und ein internationales Rechtsprechungssystem durchzusetzen. Seine

¹⁶ Vgl. Susanne Buckley-Zistel, *Transitional Justice*, Berlin 2007, S. 2, in: www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file889.pdf (11. 1. 2009).

¹⁷ Vgl. Rachel Kerr/Eirin Mobbekk, *Peace and Justice. Seeking Accountability after War*, Cambridge 2007, S. 30.

Ziele umfassen die Bestrafung von Kriegsverbrechern, die Schaffung von Gerechtigkeit für Opfer, Abschreckung von künftigen Verbrechen und die Konsolidierung von Frieden.¹⁸ Die Zuständigkeit des Strafgerichtshofs hat Vorrang vor einzelstaatlichen Gerichten und umfasst schwere Verbrechen, die seit 1991 auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens in den verschiedenen Kriegen begangen wurden.

Aufgrund der zeitlichen Befristung seiner Zuständigkeit wird es als Ad-hoc-Tribunal bezeichnet. Seine Gerichtsbarkeit umfasst ausschließlich natürliche Personen – keine Regierungen, Truppen oder Milizen –, die persönlich anwesend sein müssen und denen, je nach Vergehen, ein Strafmaß bis zu „lebenslanglich“ droht, das in einem UN-Vertragsland abgeolten werden muss. Bisher wurde gegen 161 Personen Anklage erhoben; in 115 Fällen sind die Verfahren abgeschlossen, 46 Verfahren dauern noch an.¹⁹ Nach der Verhaftung des Serbenführers Radovan Karadžić im Jahre 2008 werden noch zwei Personen per Haftbefehl gesucht. Das Verfahren gegen den prominentesten Angeklagten, den früheren jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević, musste nach dessen Tod in Haft im Jahr 2006 eingestellt werden. Entsprechend den Resolutionen 1503 und 1534 beendete das Tribunal im Jahr 2004 alle Ermittlungen und hat die Auflage, bis 2010 alle Verfahren und Berufungsprozesse abzuschließen, selbst wenn noch nicht alle Hauptverantwortlichen gefasst wurden. Ob dies tatsächlich der Fall sein wird, bleibt fraglich und hängt auch von der Stärkung der Justiz in den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens ab.¹⁰

Ein Jahr nach Errichtung des Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien beschloss der UN-Sicherheitsrat durch Resolution 955 am 8. November 1994 ein zweites Ad-hoc-Tribunal, diesmal, um die Verantwortlichen für den Völkermord in Ruanda zur Rechen-

¹⁸ Vgl. Updated Statute of the International Crime Tribunal for the former Yugoslavia, in: www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept08_en.pdf (31. 12. 2008).

¹⁹ Vgl. Auswärtiges Amt, *Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien*, in: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Internat-Recht/ICTY.html (31. 12. 2008).

¹⁰ Vgl. Gerhard Werle, *Völkerstrafrecht*, Frankfurt/M. 2007, S. 112.

schaft zu ziehen sowie andere damit zusammenhängende Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu ahnden. Ein weiteres Ziel seiner Etablierung war es, zum nationalen Versöhnungsprozess in Ruanda sowie zu Frieden und Sicherheit in der Region beizutragen.¹¹ Im Jahre 1995 nahm es im tansanischen Arusha seine Arbeit auf und hat derzeit 21 Prozesse abgeschlossen, in denen 29 Personen verurteilt wurden. Elf Verfahren befinden sich noch im Verlauf, 13 gesuchte Personen sind noch auf freiem Fuß. Als Ad-hoc-Tribunal ist auch seine Zuständigkeit beschränkt und umfasst Vergehen, die im Jahr 1994 auf ruandischem Staatsgebiet begangen wurden. Ähnlich dem Jugoslawien-Tribunal musste auch der Strafgerichtshof für Ruanda alle Ermittlungen bis 2004 beenden und alle Verfahren, einschließlich Berufungen, bis 2010 abschließen. Von Bedeutung für die Weiterentwicklung internationaler Normen ist vor allem der Fall Jean-Paul Akayesu, in dem Vergewaltigung zum ersten Mal als Völkermordverbrechen geahndet wurde.

Hybride Sondergerichtshöfe

Um *local ownership* zu erhöhen, Kosten zu reduzieren, Effizienz und Effektivität zu steigern und Tribunale besser gesellschaftlich zu verankern, wird aufgrund der Erfahrungen mit den Ad-hoc-Tribunalen verstärkt eine gemischte Gerichtsbarkeit in Form von hybriden Gerichtshöfen eingeführt, in denen sowohl nationale als auch internationale Richter amtieren. Bis dato umfasst dies weitere durch internationale Unterstützung ins Leben gerufenen Gerichte, den Spezialgerichtshof für Sierra Leone und die Außerordentlichen Kammern an den kambodschanischen Gerichten, ferner den Spezialgerichtshof für Osttimor, die Kammer für Verbrechen in Bosnien Herzegowina, das Spezialgericht für den Libanon sowie die Besetzung durch internationale Juristen im Kosovo.

Der Spezialgerichtshof für Sierra Leone (Special Court for Sierra Leone/SCSL) wurde 2002 auf Basis eines Abkommens zwischen der sierra-leonischen Regierung und der UNO gegründet und vom Parlament Sierra Leones ratifiziert. Auslöser war die UN-Sicherheitsratsresolution 1315 vom 15. April

¹¹ Vgl. International Crime Tribunal for Rwanda, in: <http://69.94.11.53/default.htm> (31. 12. 2008).

2000, die den Generalsekretär legitimierte, mit der Regierung Sierra Leones zu verhandeln und eine gemischte Gerichtsform zu entwickeln, um die Gräueltaten des Krieges zu ahnden. Der SCSL ist Teil des nationalen Justizapparats – bekommt jedoch starke Unterstützung von der UNO –, verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und hat Vorrang vor den Gerichten Sierra Leones.¹² Gemäß seinem Statut ist es das Ziel des Gerichtshofs, alle seit November 1996 begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu verhandeln, die mit dem elfjährigen Krieg in Zusammenhang stehen.¹³ Im Gegensatz zu den Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda ist der Sondergerichtshof für Sierra Leone nicht zeitlich befristet und wird erst dann aufgehoben, wenn er alle Aufgaben erfüllt hat.

Das entscheidende Merkmal des hybriden Sondergerichtshofs ist seine personelle Zusammensetzung: Die erstinstanzliche Kammer verfügt über drei Richter, wovon einer von der Regierung Sierra Leones und die beiden anderen vom UN-Generalsekretär bestimmt werden.¹⁴ Von den fünf Richtern der Berufungskammer werden drei vom Generalsekretär und zwei von der Regierung ernannt. Was die Anklagebehörde betrifft, so muss der erste Ankläger vom UN-Generalsekretär und der zweite von der Regierung ernannt werden und die sierra-leonische Staatsbürgerschaft besitzen. Bis dato hat die Anklagebehörde 13 Anklagen ausgesprochen, wovon zwei aufgrund des Todes der Angeklagten zurückgezogen wurden.¹⁵ Das wohl prominenteste Verfahren gegen den ehemaligen liberianischen Präsidenten Charles Taylor findet aus Sicherheitsgründen nicht in Freetown, sondern in Den Haag statt.

¹² Vgl. G. Werle (Anm. 10), S. 114.

¹³ Vgl. Statute of the Special Court, Annexed to the Agreement, in: www.sc-sl.org/DOCUMENTS/CourtDocuments/tabid/144/Default.aspx (10. 1. 2009).

¹⁴ Vgl. Trial, Merkmale des Gerichtshofs, in: www.trial-ch.org/de/international/spezialgerichtshof-fuer-sierra-leone/merkmale-des-gerichtshofes.html (31. 12. 2008).

¹⁵ Vgl. The Special Court for Sierra Leone, About the Special Court, in: www.sc-sl.org/ABOUT/tabid/70/Default.aspx (31. 12. 2008).

Ein dem sierra-leonischen Gerichtshof ähnliches Modell wird seit 2003 in Kambodscha in Form der Außerordentlichen Kammern an den Kambodschanischen Gerichten (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia/ECCC) angewendet, welche die Gewalttaten der Roten Khmer im Zeitraum von 1975 bis 1979 aufarbeiten sollen.¹⁶ Am 13. Mai 2003 verabschiedete die UN-Generalversammlung die Resolution 57/228B, die ein Abkommen zwischen der UNO und Kambodscha über die Verfolgung der Verantwortlichen in außerordentlichen Kammern innerhalb des kambodschanischen Justizsystems und mit Beteiligung internationalen Personals befürwortet. Die Kammern, die seit Juni 2007 operieren, sind zuständig für die Aburteilung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schwere Verletzungen gegen die Genfer Abkommen sowie Verstöße gegen die Kulturgut-Konvention, wobei nur hauptverantwortliche Täter verurteilt werden können und somit von einer kleinen Zahl von Angeklagten ausgegangen wird.¹⁷ Die Prozesse basieren in erster Linie auf kambodschanischem Recht, wobei auf internationaler Ebene etablierte Verfahrensregeln als Orientierungshilfe herangezogen werden können.¹⁸ Die Regierung Kambodschas bestand darauf, dass im Gegensatz zu Sierra Leone Richter und Personal der Kammern mehrheitlich aus Kambodscha stammen, dass die Verfahren in Kambodscha abgehalten werden und dass sie, obwohl von der Regierung und der UNO ins Leben gerufen, von beiden unabhängig sind.¹⁹ Was die Abwicklung betrifft, so wurden zunächst fünf Haftbefehle ausgesprochen und ausgeführt. Die Verfahren werden noch verhandelt, wobei die ECCC ein Strafmaß zwischen fünf Jahren und „lebenslänglich“ verhängen können.

Der Internationale Strafgerichtshof

Ein bedeutender Meilenstein in der Aufarbeitung von kriegsbedingter Gewalt wurde mit dem Internationalen Strafgerichtshof gesetzt,

¹⁶ Vgl. Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia, Summary, in: www.eccc.gov.kh/english/about_eccc.aspx (8. 1. 2009).

¹⁷ Vgl. G. Werle (Anm. 10), S. 117.

¹⁸ Vgl. Trial, Zuständigkeit der Außerordentlichen Kammern, in: www.trial-ch.org/de/international/kambodscha/zustaendigkeit-der-ausserordentlichen-kammern.html (8. 1. 2008).

¹⁹ Vgl. Extraordinary Chambers (Anm. 16).

der seit 2002 mit Sitz in Den Haag operiert. Seine Arbeit basiert auf dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs aus dem Jahre 1998, das seine Zuständigkeit auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggressionsverbrechen festlegt, wobei Letzteres bis dato nicht definiert worden ist.²⁰ Der Strafgerichtshof kann ausschließlich Verbrechen ahnden, die von Einzelpersonen nach 2002 – nach Inkrafttreten des Statuts – begangen worden sind. Entsprechend des Prinzips der Komplementarität wird er nur dann tätig, wenn ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, eine Straftat selbst zu verfolgen.²¹ Ermittlungsverfahren können entweder durch Anrufung oder durch die Anklagebehörde eingeleitet werden.

Bisher ist der Internationale Strafgerichtshof in vier Konfliktsituationen in Afrika aktiv geworden: Nord-Uganda, Sudan (Darfur), der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik. Von den zwölf bisher ausgegebenen Haftbefehlen befinden sich vier Angeklagte in Gewahrsam und sechs noch auf freiem Fuß; vier sind inzwischen gestorben.²² Das erste Verfahren gegen den kongolesischen Milizenführer Thomas Lubanga soll in Kürze in Den Haag beginnen.

Ogleich die Verfahren des Internationalen Strafgerichtshofs auf eher mäßiges öffentliches Interesse stoßen, hat jüngst die Diskussion um eine mögliche Ausstellung eines Haftbefehls für den amtierenden sudanesischen Staatspräsidenten Omar Hassan al Bashir zu Diskussionen in den Medien geführt. Nichtsdestotrotz wird aufgrund der Vielzahl von potentiellen Fällen bereits wenige Jahre nach Schaffung des Strafgerichtshofs deutlich, dass er aufgrund seiner begrenzten Kapazität nur beschränkt selbst aktiv werden kann und ihm vielmehr eine überwachende und beratende Funktion als supranationales Element eines globalen Justizsystems zukommt.²³

²⁰ Vgl. International Criminal Court, Rome Statute of the International Criminal Court, in: www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf (8. 1. 2009).

²¹ Vgl. Bardo Fassbender, Der Internationale Strafgerichtshof: Auf dem Weg zu einem neuen „Weltinnenrecht“, in: APuZ, (2002) 27–28, S. 15.

²² Vgl. International Criminal Court, Situations and Cases, in: www.icc-cpi.int/cases.html (8. 1. 2008).

²³ Vgl. Kai Amos, Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs, in: APuZ, (2006) 42, S. 16.

Rechtsprechung und Friedenskonsolidierung

Vor dem Hintergrund der wachsenden Bemühungen um internationale Strafverfolgung nach gewaltsamen Konflikten stellt sich die Frage, ob Rechtsprechung durch internationale oder hybride Gerichtshöfe uneingeschränkt zur Konsolidierung von Frieden beiträgt. Hier muss zunächst bemerkt werden, dass es nicht nur *eine* Auffassung von Gerechtigkeit gibt, sondern dass eine Reihe von Interessengruppen identifiziert werden können, die jeweils eigene Absichten und Motivationen hinsichtlich der Benennung von Verbrechen und der Verfolgung von Tätern hegen.¹²⁴ So sieht sich die internationale Gemeinschaft oftmals veranlasst, durch Strafgerichte ihre Gesetze durchzusetzen, Straftaten offiziell moralisch zu verurteilen und im Nachhinein das Gesicht zu wahren, falls sie während des gewaltsamen Konflikts untätig blieb.

Die Unterteilung in Interessengruppen macht deutlich, dass Rechtsprechung immer auch ein politisches Projekt ist.¹²⁵ Dies schlägt sich vor allem auf Einrichtung, Durchführung und Ertrag der Verfahren nieder und führt im schlimmsten Fall zu einem einseitigen Schaffen von Gerechtigkeit und zu einer Verstärkung der Konfliktlinien. In der Tat zeigt sich, dass Tribunale in einigen Fällen die Nachkriegssituation eher verschlechtert haben – vor allem, wenn eine Partei das Gefühl hat, zu Unrecht für Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit verantwortlich gemacht zu werden. Das äußert sich zum Beispiel in der Verbitterung der Kroaten, Serben und zu einem geringeren Grad der Bosnier über den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.¹²⁶ Das Jugoslawien-Tribunal steht auch für Fälle, in denen

international verurteilte Kriegsverbrecher in ihren Heimatländern als Helden und Märtyrer gefeiert werden, was wiederum zu Ärger und Verbitterung unter den Opfern führt. Im Jahre 2005 demonstrierten nach der Festnahme eines kroatischen Generals, dem der Tod von vor allem älterer serbischen Zivilisten vorgeworfen wurde, 40 000 Menschen für den „Helden“ und „Befreier“.¹²⁷ Parallel dazu führt beim Ruanda-Tribunal die Tatsache, dass die Kriegsverbrechen des jetzigen ruandischen Präsidenten Paul Kagame nicht Gegenstand der Verfahren sind, zu erheblichen Animositäten unter der ruandischen Hutu-Bevölkerung. Gerichtshöfen kann daher entgegengehalten werden, dass sie die Ursachen der gewaltsamen Konflikte unberührt lassen und sie potentiell verstetigen, denn Uneinigkeit über Schuldfragen, einseitige Anklageerhebungen, Eingeständnis von Verbrechen ohne jegliches Schamgefühl, Siegerjustiz und Hierarchien von Opferstatus haben oft zur Folge, dass sich die Konfliktlinien verhärteten.

Wichtig im Kontext einer Nachkriegsgesellschaft ist ferner, dass sich die Verfahren von internationalen und hybriden Gerichtshöfen nur gegen Einzelpersonen richten, weil sie auf dem Konzept individueller Schuld basieren. Doch sind Individuen keine unabhängigen Täter, vielmehr sind sie in soziale und politische Kontexte eingebettet. Der Philosoph Karl Jaspers unterscheidet daher neben der individuellen Schuld drei weitere Formen: die politische Schuld derer, die Straftäter legitimiert, die moralische Schuld derer, die tatenlos zugesehen, und die metaphysische Schuld derer, die überlebt haben, ohne alles zu tun, um die Straftat zu verhindern. Strafgerichte können diesen verschiedenen Formen von Schuld nicht Rechnung tragen. Für eine Nachkriegsgesellschaft bedeutet dies, dass der Großteil der Mitwisser und Zuschauer seine Rolle und Verantwortung weder hinterfragen noch eingestehen muss, was einer nachhaltigen Friedenskonsolidierung im Wege stehen kann.

Ein weiteres zentrales Anliegen von Tribunalen ist es, von künftigen Verbrechen abzuschrecken. So argumentiert der Strafgerichtshof für Ruanda „(i)n view of the grave nature

¹²⁴ Vgl. Julie Mertus, *Truth in a Box: The Limits of Justice Through Judicial Mechanisms*, in: Ifi Amadiume/Abdullahi An-Na'im, *The Politics of Memory. Truth, Healing and Social Justice*, London 2000, S. 142–161.

¹²⁵ Vgl. Susanne Buckley-Zistel, *Transitional Justice als Weg zu Frieden und Gerechtigkeit. Möglichkeiten und Grenzen*, Berlin 2008, S. 19, in: www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp15/SFB-Governance_Working_Paper_Nr15.pdf (11. 1. 2009).

¹²⁶ Vgl. Miklos Biro et al., *Attitude towards Justice and Social Reconstruction in Bosnia and Herzegovina*, in: Eric Stover/Harvey M. Weinstein (Hrsg.), *My Neighbor, my Enemy. Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity*, Cambridge 2004, S. 193.

¹²⁷ Vgl. Pierre Hazan, *Das Mantra der Gerechtigkeit. Vom beschränkten Erfolg international verordneter Vergangenheitsbewältigung*, in: *Der Überblick*, 1–2 (2007), S. 14.

of the crimes committed in Rwanda in 1994, it is essential that the international community condemn them in a manner that carries a substantial deterrent factor against their reoccurrence anywhere, whether in Rwanda or elsewhere“.²⁸ Ob sich dies bewähren wird, bleibt abzuwarten. Es ist jedoch festzuhalten, dass das schlimmste Massaker des Jugoslawien-Kriegs – Srebrenica – nach Einrichtung des Jugoslawien-Tribunals und in vollem Wissen von dessen Zuständigkeit durchgeführt wurde. Auch in Nord-Uganda ist die Abschreckung internationaler Jurisprudenz fraglich: Einerseits kann argumentiert werden, dass der Internationale Strafgerichtshof durch seine Haftbefehle für die Rebellen-gruppe der Lord’s Resistance Army diese an den Verhandlungstisch gezwungen hat, andererseits stehen die Haftbefehle einem Friedensvertrag im Weg, da sich die Hauptverantwortlichen weigern, ihr Versteck aufzugeben, solange ihnen Strafverfolgung droht.²⁹

Ausgleichende vs. wiedergutmachende Gerechtigkeit

Vor dem Hintergrund dieser Kritikpunkte an Rechtsprechung als Mittel der Friedenskonsolidierung sollte beachtet werden, dass das ihr zugrundeliegende Konzept der ausgleichenden Gerechtigkeit nicht die einzige Form ist, die Gerechtigkeit annehmen kann. Es kann vielmehr zwischen ausgleichender und wiedergutmachender Gerechtigkeit unterschieden werden: Während sich ausgleichende Gerechtigkeit auf die Vergeltung eines Vergehens mit Strafe bezieht, wie es bei Tribunalen und Strafgerichten der Fall ist, ist das Ziel von wiedergutmachender Gerechtigkeit die (Wieder-) Herstellung der sozialen Beziehungen zwischen den Konfliktparteien. Sie basiert auf der Annahme, dass eine Straftat im Wesentlichen die Verletzung einer Person durch eine andere Person ist und nicht nur eines Gesetzes. Folglich ist es wichtig, dies den Tätern ins Bewusstsein zu rufen und sie zu ermutigen, ihre Taten wiedergutmachen zu wollen, zum Beispiel in Form von Repara-

tionen. Im Gegensatz zu einem Verfahren der ausgleichenden Gerechtigkeit diskutieren Opfer, Täter und Gemeindeglieder den Sachverhalt im Rahmen eines informellen, auf Konsens ausgerichteten Prozesses, der auf die Verbesserung ihrer Beziehungen abzielt und die Täter, falls reumütig, wieder in die Gemeinde eingliedern. Das oberste Ziel ist demnach nicht Vergeltung durch Strafe, sondern eine Verbesserung der Beziehung zwischen den Konfliktparteien. Im Idealfall konsolidiert dies einen fragilen Frieden und beugt der erneuten Anwendung von Gewalt vor.

Alternativ zur ausgleichenden, d. h. strafenden Gerechtigkeit setzen sich daher vermehrt Instrumente zur wiedergutmachenden Gerechtigkeit in Nachkriegsgesellschaften durch. Hierzu zählen u. a. Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, symbolische und materielle Wiedergutmachung, Erinnerungsarbeit, politische Bildung und Geschichtsschreibung. Zudem lässt sich eine Renaissance nicht-westlicher Formen der Konfliktbearbeitung, in denen nicht Strafe, sondern die Wiederherstellung von sozialen Beziehungen im Vordergrund steht, verzeichnen.³⁰ In Kombination mit ausgleichender Gerechtigkeit wird die Vielzahl und Vielfalt der Ansätze und Instrumente oft unter dem Begriff *Transitional Justice* zusammengefasst, der sich sowohl auf den Prozess des Übergangs vom gewaltsamen zum friedlichen Miteinander bezieht als auch auf ein Verständnis von Gerechtigkeit, das ausgleichende und wiedergutmachende Aspekte vereint.³¹

Ogleich der Ansatz kein Wundermittel für die Konsolidierung von Frieden in Nachkriegsgesellschaften ist, erfreut er sich großer Popularität und versucht, durch seine permanente Fortentwicklung globale Ambitionen mit lokalen Kontexten in Einklang zu bringen. Dies erfordert ein hohes Maß an Flexibilität und unterschiedliche Perspektiven – vor allem jenseits westlicher Normen und Werte, wie sie dem internationalen Recht zugrunde liegen –, um adäquate Lösungen für Nachkriegsgesellschaften zu finden.

²⁸ Prosecutor v. Kamuhanda, Case No. ICTR-99-53A-I, 22 January 2004, Judgment and Sentence, para. 754.

²⁹ Vgl. Nick Grono/Adam O’Brian, Justice in Conflict? The ICC and Peace Processes, in: Phil Clark/Nicholas Waddell (Hrsg.), *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, London 2008, S. 19.

³⁰ Vgl. Susanne Buckley-Zistel, *Conflict Transformation and Social Change in Uganda. Remembering after Violence*, Basingstoke 2008, Kap. 1.

³¹ Für einen Überblick über verschiedene Instrumente vgl. S. Buckley-Zistel (Anm. 6).

Jörn Grävingholt · Julia Leininger ·
Oliver Schlumberger

Demokratieförderung: Quo vadis?

In den 1990er Jahren entwickelte sich Demokratieförderung zu einem zentralen Paradigma westlicher Entwicklungs- und Außenpolitik, das für wichtige globale Herausforderungen die Lösung bieten sollte. Sie sollte zur Verringerung der weltweiten Armut ebenso beitragen wie zur Verhinderung von Staatszerfall, zur Verhütung gewalttätiger Konflikte oder zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Ausgehend von der Unterstützung für die Demokratisierungen

Jörn Grävingholt

Dr. phil., geb. 1967; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.
joern.graevingholt@die-gdi.de

Julia Leininger

M.A., geb. 1976; assoziierte wissenschaftliche Mitarbeiterin des DIE.
julia.leininger@die-gdi.de

Oliver Schlumberger

Dr. rer.soc., geb. 1970; wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE.
oliver.schlumberger@die-gdi.de

der 1970er und 1980er Jahre in Südeuropa und Lateinamerika entwickelte sich Demokratieförderung nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme Osteuropas zur Boom-„Industrie“ der internationalen Zusammenarbeit.¹ Heute umfasst Demokratieförderung ein jährliches Volumen von rund zehn Milliarden Euro oder knapp einem Zehntel der weltweiten Entwicklungshilfe.²

Mittlerweile sieht sich die Demokratieförderung mit unangenehmen Fragen konfrontiert. In prominenten *Governance*-Indizes wird behauptet, Demokratie befinde sich global auf dem Rückzug. So stellt der US-amerikanische Thinktank Freedom House im Januar 2009 im dritten Jahr in Folge fest, dass sich 2008 gegenüber dem Vorjahr in einem Fünftel aller Staaten die Gewährleistung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten als Gradmesser demokratischer Grundbedingungen verschlechtert habe. Gerade in Ländern mit bereits bedenklich niedrigem Demokratieniveau nehme dieses weiter ab. Doch auch

zuvor liberalisierte oder demokratisierte Staaten ließen Rückschritte erkennen.³ Das Gesamtbild außerhalb der Welt etablierter OECD-Demokratien ist ernüchternd: Demokratie ist keineswegs die Regel; Freedom House zu Folge ist die Mehrheit der Staatenwelt (63 Prozent) nur „teilweise frei“ oder „nicht frei“ (61 bzw. 42 Länder, 37 bzw. 26 Prozent). 60 Länder (38 Prozent) werden im aktuellen Index als „frei“ bezeichnet.⁴

Selbst wenn es noch zu früh ist, hinter diesen Zahlen einen gefestigten Trend zu erkennen, so ist doch offensichtlich, dass die Welle neuer Demokratisierungen, die bis in die ersten Jahre des 21. Jahrhunderts hinein die Wahrnehmung prägte, abgeebbt ist. Beispiele wie Russland oder andere postsowjetische Länder zeigen, dass Demokratisierung keine Einbahnstraße ist. Hat ein Land einen Demokratisierungspfad eingeschlagen, steht am Ende des Weges nicht automatisch die konsolidierte Demokratie.⁵ Zudem haben autoritäre Regime wie in China, im Iran und im arabischen Raum die Demokratisierungswelle der 1990er Jahre überlebt, sich gar stabilisiert und als immun gegen externen Druck erwiesen. Während Demokratisierung in Ostmitteleuropa, weiten Teilen Lateinamerikas und einigen afrikanischen Staaten erfolgreich war, blieben Regionen wie Zentralasien, der Vordere Orient, Teile Subsahara-Afrikas sowie Süd- und Südostasiens autoritär regiert. Neuerdings mehren sich sogar die Anzeichen, dass mächtige Staaten wie China oder Russland ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss auf andere Länder nutzen könnten, um dort Demokratisierung zu verhindern.

Hinzu kommt, dass internationale Demokratieförderung in der Kritik steht, weil ihre

¹ Vgl. Peter J. Schraeder (Hrsg.), *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London 2002.

² Vgl. Peter Burnell, *Promoting Democracy*, in: Daniele Caramani (Hrsg.), *Comparative Politics*, Oxford 2008.

³ Vgl. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=445 (14. 1. 2009). Freedom House gibt jährlich einen „Freiheits-Index“ heraus, aus dem hervorgehen soll, in welchem Maß Staaten zivile und bürgerliche Freiheiten gewährleisten.

⁴ Vgl. *Freedom in the World 2009*; <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=70&release=756> (14. 1. 2009).

⁵ Vgl. Thomas Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 5, S. 5–21.

Wirksamkeit in wissenschaftlichen Analysen bislang kaum nachgewiesen werden konnte. Zwar wird anerkannt, dass Demokratieförderung einen Beitrag zur Demokratisierung leisten kann, dauerhafte Demokratisierungserfolge liegen letztendlich aber immer in der Hand nationaler Akteure.¹⁶ Das einzige Instrument, das bislang erwiesenermaßen Demokratie induziert hat, ist der positive Anreiz der EU-Mitgliedschaft, den die Europäische Union ihren Beitrittskandidaten gesetzt hat.¹⁷ Mit der Erweiterungsrunde von 2004 hat sich dieses Instrument erschöpft, so dass nun die Frage nach wirksamen Mitteln zur Förderung von Demokratie neu zu stellen ist.

In den 1990er Jahren hat sich international ein vielfältiges Verständnis von Demokratieförderung herausgebildet, das je nach fördernder Organisation (z. B. Ministerien oder nicht-staatliche Organisationen) variiert. Im deutschen Sprachgebrauch werden unter „Demokratieförderung“ üblicherweise alle nicht-militärischen Maßnahmen verstanden, die eine Etablierung, Stärkung oder Wiederherstellung demokratischer politischer Ordnung zum Ziel haben.¹⁸ Zu den Arbeitsbereichen der Demokratieförderung wird die Unterstützung von demokratischen Institutionen (z. B. Parlamente) und Verfahren (z. B. Wahlen), von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Bürgererziehung gezählt.

Die Instrumentenkoffer der Demokratieförderer unterscheiden sich wenig. Grob unterteilt enthalten sie negative (z. B. Konditionalitäten bei Kreditvergabe) und positive (z. B. Zivilgesellschaftsaufbau) sowie direkte (z. B. *capacity building* von Parlamentariern) und indirekte (z. B. Förderung fiskalischer Transparenz) Mittel zur Unterstützung de-

mokratischer Prozesse. Bevor jedoch Demokratie von außen gefördert werden kann, muss reflektiert werden, dass dies einer Begründung bedarf: Das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität in inneren Angelegenheiten ist bis heute eines der wichtigsten Strukturmerkmale einer ansonsten großteils anarchischen Staatenwelt. Demokratieförderung aber zielt auf die Veränderung der politischen Ordnung eines Landes.

In der Regel werden zwei Begründungen angeführt, nach denen es dennoch legitim sei, Demokratie extern zu fördern: Gemäß der *instrumentellen* Begründung fördern internationale Akteure Demokratie, weil sie diese als zentrale Voraussetzung für nachhaltige, breitenwirksame Entwicklung, für Sicherheit und Frieden oder für beides begreifen. Hier wird Demokratieförderung als Mittel zum Zweck verstanden. Die *normative* Begründung verweist darauf, dass Demokratie das einzige Regierungssystem ist, welches grundlegende universelle Rechte gewährleisten könne. In diesem Verständnis wird Demokratie als Wert an und für sich betrachtet.

Herausforderungen und Erkenntnisdefizite

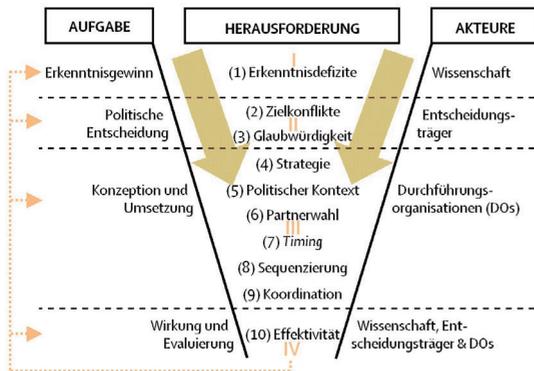
Bekannte Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit wie Evaluierungsfragen oder die Koordination unterschiedlicher Geber existieren auch in der Demokratieförderung. Darüber hinaus stellen sich spezifische Probleme, die Demokratieförderung von anderen Feldern internationaler Zusammenarbeit unterscheiden und die im Gegenstand selbst, der Demokratie, begründet liegen: Erstens sind Demokratisierungsprozesse makropolitische Umwälzungen, die mit einer Veränderung politischer Machtverteilung einhergehen, da sie die Regeln politischer Entscheidungsfindung grundlegend verändern. Solche Prozesse erzeugen Widerstände und bergen ein hohes, mitunter gewaltförmig ausbrechendes Konfliktpotenzial. Demokratieförderung zielt also – anders als sektorale Förderpolitiken im Gesundheits- oder Bildungsbereich – auf den politischen Prozess als solchen ab. Zweitens stellt Demokratie ein komplexes System dar, das aus mehr als der Summe seiner Teile besteht. Ihre Elemente sind in ihrer Wirkung sowohl voneinander als auch von spezifischen Kontextbedingungen

¹⁶ Vgl. hierzu u. a. Larry Diamond, *Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments and Issues*, in: Axel Hadenius (Hrsg.), *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge 1997.

¹⁷ Vgl. Frank Schimmelfennig/Stefan Engert/Heiko Knobel, *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Basingstoke 2006.

¹⁸ Vgl. Julia Leininger, *Demokratieförderung*, in: Dieter Nohlen/Florian Grotz (Hrsg.) *Kleines Lexikon der Politik*, München 2006. Dagegen unterscheidet der englische Sprachgebrauch häufig zwischen *democracy assistance* und *democracy promotion*. Erstere bezieht sich auf direkte, positive Maßnahmen, letztere kann auch militärische und ökonomische (Zwangs-)Maßnahmen umfassen.

Abbildung: Herausforderungen internationaler Demokratieförderung



Durchführungsorganisationen (DOs) internationaler Zusammenarbeit sind z. B. die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) oder die United States Agency for International Development (USAID).

Quelle: eigene Darstellung.

abhängig.⁹ Externe Unterstützung zur Herbeiführung entkontextualisierter Elemente von Demokratie führt daher oft nur zu „demokratischen Fassaden“.

Die spezifischen Herausforderungen der Demokratieförderung lassen sich vier Ebenen zuordnen (*Abbildung*): (I) dem verfügbaren Wissen über Ablauf und Bedingungen von Demokratisierung; (II) politischen Entscheidungen auf Seiten Demokratie fördernder Länder; (III) der Konzeption und Umsetzung von Demokratieförderung; (IV) der Wirkungsmessung.

Demokratisierungsforschung hat in den 1990er Jahren einen großen Aufschwung erlebt; dennoch sind viele ihrer zentralen Fragen aus heutiger Sicht nur unvollständig beantwortet. So stehen Erklärungsansätzen, die Rolle und Verhalten kollektiver Akteure zur Schlüsselfrage der Demokratisierung erheben, strukturalistische Ansätze gegenüber, welche die Bedeutung sozioökonomischer Rahmenbedingungen betonen.¹⁰

⁹ Vgl. Dirk Berg-Schlosser (Hrsg.), *Democratization. The State of the Art*, Opladen 2007².

¹⁰ Vgl. stellvertretend für den ersten Ansatz: Guillermo O'Donnell/Philippe Schmitter/Laurence Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule*. 4 Bde., Baltimore 1986; für den zweitgenannten Ansatz: Dietrich Rueschemeyer/Evelyne Huber-Stephens/

Keine der beiden Denkschulen vermag Demokratisierungsprozesse vollständig zu erklären. Gesetzmäßige Erkenntnisse darüber, was Demokratisierung auslöst und wie sie abläuft, gibt es nur bruchstückhaft. Auch fehlt verlässliches Wissen darüber, welche Unterstützungsmaßnahmen wie viel Erfolg versprechen. Klar ist nur, dass Faktoren wie Zeitpunkt, Akteurskonstellationen und Institutionen entscheidend sind. Im Ganzen aber wird Demokratieförderung auf der Basis unvollständiger Modelle betrieben. Da kaum zwei Fälle einander hinreichend ähnlich sind, bleibt auch der Lernertrag aus der Praxis begrenzt. Erforderlich sind also *neue Investitionen in die Forschung über systemischen politischen Wechsel*: Welche Katalysatoren begünstigen Demokratisierungsprozesse, wie verlaufen sie, welche Faktoren spielen zusammen oder erklären auch das Ausbleiben von Demokratisierung? Zugleich ist eine *engere Rückkoppelung von Förderstrategien an die Erkenntnisse aus der Forschung* notwendig.

Zielkonflikte und eingeschränkte Glaubwürdigkeit

Westliche Demokratieförderung wird oft vor dem Hintergrund ungeklärter politischer Zielkonflikte betrieben. In fragilen Staaten (etwa Afghanistan) wurde in der Vergangenheit oft die Entscheidung darüber vermieden, welchen Stellenwert Demokratie im Verhältnis zu *state building* hat. Ein dominanter Strang der internationalen Debatte geht inzwischen davon aus, dass in solchen Fällen im Zweifel Staatsbildung das prioritäre Ziel sein muss, da sonst funktionierende Staatlichkeit als Basis für die Verwirklichung von Demokratie fehlt.¹¹ In stabil autoritären Regimen stehen dagegen oftmals widerstreitende Eigeninteressen der Geberregierungen einer effektiven Demokratieförderungspolitik im Weg. In rohstoffreichen Regionen etwa zielt westliche Politik oftmals auf die Importsicherung mineralischer Rohstoffe (und damit auf politische Stabilisierung), nicht aber auf politische Transformation.¹² Ähnlich widerstreitende Politikziele

John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992.

¹¹ Vgl. Francis Fukuyama, „Stateness“ First, in: *Journal of Democracy*, 16 (2005) 1, S. 84–88.

¹² Vgl. Oliver Schlumberger, *Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, Baden-Baden 2008; Eberhard

lassen sich in anderen Regionen zwischen der Verfolgung militärischer Ziele, energiepolitischer Interessen und der Förderung von Demokratie ausmachen.¹³ *Nicht immer ist Demokratieförderung die dringendste Aufgabe für internationale Geber; aber wo sie es sein soll, müssen sich andere Ziele, etwa die Stabilisierung autoritärer Wirtschaftseliten, dem unterordnen, denn sonst ist ein Demokratisierungserfolg unwahrscheinlich.*

Ungeklärte Zielkonflikte münden nicht nur in widersprüchliche Politiken; sie nähren vor allem bei lokalen Eliten und in der Bevölkerung Zweifel an der Glaubwürdigkeit westlichen Engagements für Menschenrechte und Demokratie. Demokratieförderung droht dann als Intervention zur Durchsetzung neoimperialer Ziele wahrgenommen zu werden, was Diktaturen stützt und der Verbreitung universeller Rechte und Freiheiten schadet. *Demokratieförderung erfordert einen konsistenten Außenauftritt gegenüber unterschiedlichen Zielländern sowie das vorgelebte Beispiel der Geber. Kommt sie nur dann ernsthaft zum Zuge, wenn keine „wichtigeren“ geostrategischen oder ökonomischen Interessen die Außenpolitiken von Förderern dominieren, verliert sie an Glaubwürdigkeit.* So setzen westliche Demokratien, die bei Fragen fundamentaler Menschen- und Bürgerrechte Kompromisse zugunsten anderer Ziele eingehen, die positive Ausstrahlungskraft des westlichen Demokratiemodells auf Spiel – und damit ihre womöglich größte Ressource im Bemühen um eine kooperative Lösung globaler Probleme. Effektive Demokratieförderung bedarf daher auch der Konfliktbereitschaft: gegenüber autokratischen Staatseliten, gegenüber Interessen im Geberland und gegenüber Gebern, mit anderen Prioritäten.

Strategiemängel und fehlendes Kontextwissen

Erfolgreiche Demokratieförderung setzt eine Vorstellung davon voraus, mit welchen Mitteln welche Wirkungen erzielt werden und wie diese Wirkungen insgesamt Demokrati-

Kienle, Democracy Promotion and the Renewal of Authoritarian Rule, in: Oliver Schlumberger (Hrsg.), *Debating Arab Authoritarianism*, Stanford 2007.

¹³ Vgl. Jörn Grävingholt, Ohne Gewähr. Demokratieförderung in Zentralasien, in: *Osteuropa*, 57 (2007) 8–9, S. 401–416.

sierung befördern sollen. Irreführend ist die Annahme, die Förderung von Merkmalen etablierter Demokratien diene automatisch der Demokratisierung nicht-demokratischer Regime. Bisweilen ist sogar das Gegenteil der Fall, wenn etwa manipulierte Wahlen oder Fassadenparlamente Autokraten den Anschein von Legitimität verleihen, während Oppositionelle sich von demokratischen Experimenten frustriert abwenden.¹⁴ *Demokratisierungen sind langfristige und gesamtsystemische Prozesse, die nicht linear verlaufen – entsprechend müssen Interventionen im Hinblick auf ihre Gesamtwirkung geplant werden.* Von der Planung und Steuerung von Demokratisierungshilfe bis zu ihrer Implementierung besteht die Herausforderung darin, Strategien zu entwickeln, die auf eine langfristige, gesamtsystemische Unterstützung abzielen und nicht, wie meist zu beobachten, auf kurzfristig förderbare Teilelemente wie Wahlen oder politische Parteien.¹⁵

Fehlende Blaupausen für Demokratisierungserfolge dürfen nicht zur Flucht in die Beliebtheit oder in das bloße Kopieren vorgestanzter Modelle münden. Politische Systeme entwickeln sich kontextgebunden, und auch Systemwechsel erfolgen kontextabhängig. Kontextsensible Demokratieförderung setzt daher zwingend zweierlei voraus: zum einen die Berücksichtigung lokaler Macht- und Akteurskonstellationen sowie informeller Regeln und Prozesse bereits bei der Strategieentwicklung; zum anderen die Flexibilität, Strategien rasch und angemessen politischen Veränderungen anzupassen. Grob lassen sich vier politische Kontexte skizzieren, welche die Demokratieförderung mit je unterschiedlichen Grundvoraussetzungen konfrontieren:

Länder in Transition. Die Entscheidung zur Demokratisierung ist hier bereits gefallen, die Regeln des politischen „Spiels“ sind noch im Fluss, d. h. ein Übergang von einem nicht-demokratischen Regime zur Demokratie

¹⁴ Vgl. Oliver Schlumberger, *Dancing With Wolves: Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Contexts*, in: Dietrich Jung (Hrsg.), *Democratization and Development*, New York 2006.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Peter Burnell, *Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategy*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3 (2004), S. 100–116; Jeroen de Zeeuw, *Projects Do not Create Institutions: The Record of Democracy in Post-Conflict Societies*, in: *Democratization*, 12 (2005) 4, S. 481–504.

wird organisiert. Demokratieförderung unterstützt einerseits pro-demokratische Akteure, etabliert andererseits Kommunikationskanäle zwischen gegnerischen Akteuren, organisiert Runde Tische zur Aushandlung der künftigen politischen Ordnung, diskutiert Verfassungsoptionen und liefert Unterstützung bei der Erarbeitung einer neuen institutionellen Ordnung. Akteure des vorigen autoritären Regimes können angesichts schwindender Privilegien in diesem Kontext zu Veto-Spielern werden, so dass ihre Integration in die neue Ordnung eine zentrale Herausforderung darstellt.

Junge Demokratien. Am Ende der Transition haben sich die politischen Akteure auf demokratische Grundregeln geeinigt. Demokratieförderung verfolgt in jungen Demokratien das Ziel, den Erhalt dieser Ordnung zu garantieren. Gefahren können jungen bzw. schwachen Demokratien aus unterschiedlichen Richtungen erwachsen: Massenarmut kann zu geringen Zustimmungswerten führen und autoritäre Rückfälle verursachen. Bei gerade erst vollzogener Transition ist das Verhältnis zwischen Stützen des alten Regimes und der breiten Gesellschaft noch nicht geklärt (z. B. Militär/Geheimdienste vs. zivile Regierung); externe Unterstützung kann helfen, einen dauerhaften Modus vivendi unter demokratischen Vorzeichen zu institutionalisieren.

Stabil autoritäre Regime. Hier mag es zwar demokratische Fassaden geben, und demokratische Spielregeln mögen von Einzelnen gefordert werden, doch kontrollieren autoritäre Regimeeliten den politischen (und häufig auch ökonomischen) Prozess. Auch hier bestehen Spielräume des Engagements für die Demokratieförderung, wenngleich in solchen Fällen von *Demokratisierungsförderung* gesprochen werden muss. In diesem Kontext sind Fragen der Sequenzierung von besonderer Bedeutung: Nicht die Förderung von Elementen der Demokratie sollte im Vordergrund stehen, sondern die Öffnung des Regimes zugunsten von Pluralität und Meinungsvielfalt sowie, vor allem, die Verbesserung der Menschenrechtssituation und Etablierung von Rechtsstaatlichkeit. Verfrühte Wahlen brachten in manchen Fällen populistische Kräfte an die Macht, die zwar einmalig vom demokratischen Prozess profitierten, sich dann aber nicht mehr auf eine Wiederholung eines politischen Spiels mit ungewissem

Ausgang einließen. Allerdings sind der Sequenzierung natürliche Grenzen gesetzt, die in der Eigendynamik und Offenheit politischer Prozesse begründet sind. *Capacity Building* im Staatsapparat darf nicht der Festigung autoritärer Herrschaftsstrukturen dienen. Wo dies dennoch geschieht, muss offen eingestanden werden, dass nicht Demokratieförderung das Ziel ist.

Fragile und zerfallende Staaten. Hier steht Demokratieförderung im Vergleich zu stabil-autoritären Kontexten gewissermaßen vor der „umgekehrten“ Herausforderung: Nicht die übermächtige Kontrolle eines autoritären Regimes, sondern mangelnde staatliche Handlungsfähigkeit ist die zu überwindende Herausforderung. Da auch Demokratisierung ein Mindestmaß an funktionierenden staatlichen Institutionen voraussetzt, muss externe Unterstützung zunächst staatliches Handeln sicherstellen. Dabei ist zu beachten, dass schon die allerersten Bemühungen in diese Richtung Pfade für die weitere institutionelle Entwicklung legen. Der Aufbau staatlicher Institutionen muss zwar nicht von Anfang an alle Erfordernisse demokratischer Regierungsführung erfüllen, muss aber mit ihnen langfristig *kompatibel* sein und darf nicht zur Herausbildung neuer autokratischer Herrschaftseliten führen. Auch hier ist also nicht nur der richtige erste Schritt (Staatsaufbau) zu wählen, sondern müssen die Folgen für den zweiten und dritten Schritt (Rechtssicherheit, Demokratisierung) mit bedacht werden.

Schon diese grobe Unterscheidung politischer Interventionskontexte verdeutlicht, dass zentrale Fragen der Demokratieförderung nur auf der Grundlage eingehender Kontextanalysen beantwortet werden können. Dazu zählen: die Auswahl geeigneter Partner für die Zusammenarbeit; die Wahl des passenden Zeitpunkts für den Einsatz verschiedener Instrumente (Timing); die kontextadäquate Abfolge von Unterstützungsmaßnahmen (Sequenzierung).

Erst auf dieser Grundlage ist es möglich, eine Förderstrategie zu entwickeln. Strategie bedeutet, Maßnahmen im Lichte zeitlicher Abfolgen und systemischer Interdependenzen zu planen, die Gefahr unintendierter Wirkungen abzuschätzen, die Auswirkungen eigener Politiken in anderen Politikfeldern (Sicherheit, Energie, Außenwirtschaft, usw.) zu

bedenken und hieraus eine umfassende Demokratieförderungspolitik zu entwickeln, mit der flexibel auf einen unberechenbaren, offenen Demokratisierungsprozess reagiert werden kann. Ein solcher Ansatz setzt umfassende Koordination der beteiligten Ressorts zwingend voraus. Er kann weder von der Entwicklungspolitik allein noch ohne entwicklungspolitische Akteure umgesetzt werden. Zudem gestaltet sich in der Demokratieförderung die ebenfalls wünschenswerte Abstimmung im internationalen Geberkreis besonders schwierig. Doch wer wirksame Anreize zur Demokratisierung setzen will, muss Synergien gezielt nutzen und konterkarierende Wirkungen anderer Felder der eigenen Außenpolitik oder durch andere internationale Akteure vermeiden. Demokratieförderung ohne hinreichende Abstimmung schadet oft mehr als sie nützt!

Quo vadis?

Gängige Wirkungsmessungen in der Demokratieförderung beschränken sich meist auf direkte Einzelinstrumente (Input) und Projektergebnisse (Output). Überzeugende Nachweise, dass Demokratieförderung – jenseits der EU-Erweiterung – *systemisch* wirksam ist (*outcome*), wurden bislang nicht erbracht. Einzelne Versuche, das Bild zum Positiven zu wenden, sind meist von Durchführungsorganisationen in Auftrag gegeben und wurden aufgrund gravierender methodischer Mängel kritisiert.¹⁶ Im Fall der Demokratieförderung potenziert sich das so genannte „Attributionsproblem“: Welche makropolitischen Resultate sind kausal auf welche Einzelmaßnahmen zurückzuführen?

Wirkungsmessung sollte daher eine gesamtsystemische Analyse vornehmen und verstärkt an zwei anderen Punkten ansetzen: erstens an der Untersuchung *aller* Politiken, die ein Staat in einem Land verfolgt: Bilden sie eine Gesamtstrategie, durch die kohärente

¹⁶ Vgl. stellvertretend die größte Studie dieser Art, die im Auftrag von USAID durchgeführt wurde: Steven Finkel/Aníbal Linan-Pérez/Mitchell A. Seligson, *Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*, Pittsburgh, PA 2006. Kritisch hierzu siehe Peter Burnell, *Methods and Experiences of Evaluating Democracy Support: A Moving Frontier*, in: IDEA International/SIDA (Hrsg.), *Evaluating Democracy Support. Methods and Experiences*, Stockholm 2007.

und signifikante Anreize für Demokratisierung gesetzt werden? Demokratieförderung kann keine durchschlagenden Erfolge haben, wenn gleichzeitig andere Politiken desselben Gebers eine Stabilisierung autoritärer Herrschaft bewirken. Zweitens müsste sie eine regelmäßige Analyse des jeweiligen politischen Systems leisten, um festzustellen, ob sich machtpolitische Kräfteverhältnisse verschoben oder zentrale Funktionsmechanismen verändert haben.

Die Liste der Herausforderungen, denen Demokratieförderung gegenübersteht, ist lang. Die gleichzeitige Erfüllung aller Voraussetzungen „guter“ Demokratieförderung angesichts vielfältiger innen- wie außenpolitischer Sachzwänge mag dem sachkundigen Betrachter daher kaum realistisch erscheinen. Dennoch kann ein nüchterner Blick auf die Defizite der bisherigen Förderpraxis dabei helfen, Kriterien für die Analyse und Maßstäbe für die Qualität von Demokratieförderung zu gewinnen.

Drei Herausforderungen sind dabei von überragender Bedeutung: Erstens ist eine vertiefte *Kenntnis des Ziellandes* unabdingbar, also primär der Funktionsweise und Charakteristika der herrschenden politischen Ordnung sowie der in ihr agierenden Akteure und ihrer Konstellationen zueinander. Die korrekte politische Kontextanalyse bedingt Güte und Konsistenz von nachfolgend für den jeweiligen Interventionskontext erarbeiteten Strategien. Zweitens müssen *Strategien konsistent* sein, das heißt, ihre Elemente müssen gut begründet aufeinander abgestimmt sein: Welche Bereiche werden adressiert? Wann findet Engagement in welchen Bereichen statt? In welcher Reihenfolge sollen einzelne Instrumente zur Anwendung kommen? Mit wem sollte zur Erreichung welches Teilzieles kooperiert werden und – ebenso wichtig – mit wem nicht? Dabei wird deutlich: Die Strategiebildung wie die Umsetzung von Maßnahmen basiert auf fundierter Kenntnis des politischen Kontextes. Drittens aber sind auch konsistente Strategien nur *glaubwürdig*, wenn im globalen Kontext ähnliche Fälle auch ähnlich behandelt werden und Demokratieförderung nicht nur dann zum Zuge kommt, wenn dies kurzfristig opportun ist. Demokratieförderung ohne *Glaubwürdigkeit* hat kaum Aussichten auf Erfolg.

Zur Begründung von Cultural Governance

Für die neuen Formen gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Koordination und Steuerung in komplexen institutionellen Strukturen, in Regierungssystemen moderner Staaten, in der öffentlichen Verwaltung, in Bereichen des Dritten Sektors

Tobias J. Knoblich

M.A., geb. 1971; Mitglied und Pressesprecher des Sächsischen Kultursenats, Vizepräsident der Kulturpolitischen Gesellschaft, Tieckstraße 4, 01099 Dresden.
TobiasJKnoblich@web.de

Oliver Scheytt

Prof. Dr. jur., geb. 1958; Kulturdezernent der Stadt Essen, Präsident der Kulturpolitischen Gesellschaft, ehem. Mitglied der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages, Stadt Essen, GBV 4, Hollestraße 3, 45127 Essen.
Oliver.Scheytt@gbv4.essen.de

(Verbände, Universitäten) und in privaten Unternehmen hat sich der Begriff *Governance* etabliert. Governance-Forschung ist zur boomenden Branche geworden.¹ Inzwischen gibt es Forschungsprofessuren, Schriftenreihen,² Studiengänge³ und sogar Hochschulen mit diesem Titel.⁴ Mitunter haftet der Governance-Diskussion aufgrund ihrer raschen Entwicklung das Etikett des Modischen an. Auch in der Wissenschaft gibt es die für eine Mode typischen „Erkennungszeichen“, mit denen Zugehörigkeit oder Besonderheit demonstriert wird. Der Governance-Begriff scheint ein solches Erkennungszeichen zu sein.⁵ Er ist aber auch ein „Brückenbegriff“, denn er befördert den interdisziplinären Dialog, verkoppelt disziplinäre Fachdiskurse und ihre Ergebnisse.

Zu den bekanntesten Begriffskombinationen gehören Global Governance, Regional Governance, Local Governance, Corporate Governance und Internet Governance. Im Kern geht es bei den dadurch erfassten Phänomenen um Steuerungs- und Regelungsstrukturen, um das Zusammenwirken von

Akteuren (Einzelpersonen, Gruppen, Verbände, Unternehmen, juristische Personen) in einem oder mehreren Praxisfeldern, auf einer oder mehreren territorialen Ebenen. Charakteristisch für Governance ist, dass organisationale, sektorale und/oder staatliche Grenzen überwunden werden.

Eine wesentliche Erkenntnis der Governance-Perspektive besteht darin, dass die Relativität des Staates in der Politik im doppelten Wortsinn reflektiert und bewusst gemacht wird. Der Staat kann nicht allein Macht beanspruchen und durchsetzen, vielmehr gibt es Kombinationen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbststeuerung:⁶ „Das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte im gemeinschaftlichen Interesse ist das Besondere von Governance. (...) Governance im modernen Staat besteht aus dem Neben- und Miteinander von Regelungsformen, die von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen reichen.“⁷ Politische Steuerung erfolgt heute in einer Vielzahl von netzwerkartigen Strukturen. Auf allen Feldern haben sich Politiknetzwerke aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gebildet, die nicht nur an der politischen Willensbildung mitwirken, sondern auch die Erfüllung gesellschaftlicher Aufgaben übernehmen.

In diesem Beitrag geht es darum, die Kulturpolitik mit Ergebnissen und Erkenntnissen der Governance-Forschung und -diskussion zu konfrontieren und einen Blick auf das Ganze zu wagen: Steuerung und Führung in

¹ So Gunnar Folke Schuppert im Vorwort zu ders., *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden 2006².

² Vgl. die Schriften zur Governance-Forschung im Nomos-Verlag oder im VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

³ Vgl. den Masterstudiengang „Politische Steuerung und Koordination (Governance)“ an der Fern-Universität Hagen.

⁴ Z.B. die Hertie School of Governance.

⁵ So Wolfgang Hoffmann-Riem, *Governance im Gewährleistungsstaat – Vom Nutzen der Governance Perspektive für die Rechtswissenschaft*, in: G. F. Schuppert (Anm. 1), S. 195 f.

⁶ Ausführlich dazu Gunnar Folke Schuppert, *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*, in: ders. (Anm. 1), S. 378.

⁷ Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004, S. 68.

der Kulturpolitik. Welche Rolle⁸ und welches Selbstverständnis⁹ hat der Staat (Bund, Länder und Kommunen) in der Kulturpolitik? Wie wird die kulturelle Infrastruktur im Zusammenwirken von Staat, Markt und Zivilgesellschaft erhalten und fortentwickelt? An welchen Zielsetzungen orientiert sich *Cultural Governance*?

„Kulturstaat“ Deutschland

Der Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestags, der die umfassendste kulturpolitische Bestandsaufnahme in der Geschichte der Bundesrepublik enthält, entfaltet eine Gesamtperspektive auf alle drei Sektoren: Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Das aus dieser Sichtweise entwickelte Leitbild eines „Aktivierenden Kulturstaates“ zielt auf ein neues, ganzheitliches Verständnis von Kulturpolitik.¹⁰ Kulturpolitische Steuerung erfolgt danach nicht nur in den verfassungsrechtlich konstituierten Institutionen, sondern im Zusammenspiel der Akteure (Vereine, Unternehmen, Stiftungen, Kirchen etc.) aus allen drei Sektoren. Dieses lässt sich nicht allein mit der überkommenen Betrachtung einer Kulturpolitik in Regierungen, Verwaltungen und Parlamenten erfassen. Das im Enquete-Bericht vorgeschlagene kulturpolitische Grundmodell setzt auf den Ansatz einer *Cultural Governance*.¹¹

Diese nutzt vielfältige Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Kulturinstitutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln, Interessen ausgleichen und kooperatives Handeln vereinbaren. Mit dem Enquete-Schlussbericht ist die *Governance-*

⁸ Z.B. Planer, Initiator, Koordinator, Moderator, Infrastruktur-Bereitsteller, Kontrolleur, Evaluator, Multiplikator.

⁹ Z.B. „Minimalstaat“, „schlanker Staat“, „aktivierender Staat“ oder „Gewährleistungsstaat“.

¹⁰ Vgl. den Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, BT-Drs. 17/7000, S. 52; die FDP-Fraktion und Olaf Zimmermann haben sich gegen den Begriff des „Aktivierenden Kulturstaats“ gewandt und für den Begriff „Ermöglichender Staat“ votiert.

¹¹ So im Schlussbericht (ebd.), S. 51 f., S. 86, S. 93 ff.; vgl. auch Oliver Scheytt, *Kulturstaat Deutschland. Plädoyer für eine aktivierende Kulturpolitik*, Bielefeld 2008, S. 114 f., S. 142 ff., S. 149 f.; Tobias J. Knoblich, *Aktivierende Fragen für eine aktivierende Kulturpolitik*, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, Nr. 122, (2008) III, S. 40 ff.

Perspektive auch in der kulturpolitischen Diskussion angekommen und gibt zur Reflexion des Selbstverständnisses Anlass, das Staat und Kommunen in der Kulturpolitik ihrem Agieren zu Grunde legen. Das vorgeschlagene Leitbild einer „aktivierenden Kulturpolitik“ hat sowohl innerhalb der Enquete-Kommission als auch in der Fachöffentlichkeit eine intensive Debatte ausgelöst.¹² Noch heute zeigen Leitfiguren aus den 1970er Jahren in der Kulturpolitik Wirkung, die damals ein „kulturpolitisches Erwachen“¹³ bewirkten. Dem gesellschaftlichen Aufbruch entsprach eine „Neue Kulturpolitik“, der es um das Aufbrechen einer *polity* ging, die den Staat als Hüter von Kulturauffassungen und Institutionen begriff. Es ging um die Verwirklichung kultureller Demokratie, die Teilhabe an der selbstbestimmten und freien Produktion kultureller Güter und die Entwicklung eigenständiger Kulturformen sichern sollte. Leitmotive waren „Bürgerrecht Kultur“ sowie „Kultur für alle und von allen“. „Soziokultur“ schälte sich als kulturpolitisches Handlungsfeld heraus. Kulturpolitik entfaltete sich zu einem breiten bürgerschaftlichen Aktionsfeld und unterstützte die Herausbildung einer prosperierenden Szene freigemeinnütziger Träger.

Im Gegensatz vor allem zu den angelsächsischen Ländern und auf der historischen Grundlage der „Verbürgerlichung der Künste“¹⁴ sowie der Übernahme höfischen Mäzenatentums durch Staat und Kommunen hatte sich in Deutschland ein breiter Konsens über Kultur als „öffentliches Gut“ herausgebildet: Nicht der Markt, sondern in erster Linie das Gemeinwohl bestimmt den besonderen Wert kulturellen Schaffens. Dementsprechend hat sich in den 1980er Jahren in der Staats- und Verfassungsrechtslehre der Terminus „Kulturstaat“ etabliert, der auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Freiheit der Kunst immer wieder verwendet

¹² Vgl. dazu O. Scheytt (ebd.); dagegen Max Fuchs, *Kulturpolitische Slogans und Leitbilder*, in: *Politik und Kultur*, (2009) Jan./Feb., S. 10, der den Begriff des „Aktivierenden Kulturstaats“ als Leitbild bezeichnet, das eher zur Verwirrung und Verschleierung beitrage.

¹³ Vgl. Wolfgang R. Langenbacher/Ralf Rytlewski/Bernd Weyergraf (Hrsg.), *Kulturpolitisches Wörterbuch Bundesrepublik Deutschland/DDR im Vergleich*, Stuttgart 1983, S. 379 ff., S. 407 ff.

¹⁴ Vgl. etwa Thomas Nipperdey, *Wie das Bürgertum die Moderne fand*, Berlin 1988.

Tabelle: Management und Governance als Reformkonzepte

	Management (1990er Jahre)	Governance (2000er Jahre)
Schlagworte	Neues Steuerungsmodell Unternehmen Verwaltung Bürokratiekritik Dienstleistungskommune schlanker Staat	Bürger-/Zivilgesellschaft Sozialkapital Gewährleistungsstaat Bürgerkommune aktivierender Staat
Probleme	Staat(-sversagen), Bürokratie Steuerungslücken organisierte Unverantwortlichkeit	Gesellschaft(-sversagen) Fragmentierung externe Effekte, Exklusion
Ziele	Effizienz, <i>value for money</i> Dienstleistung, Kundenorientierung Qualität	soziale/politische/administrative Kohäsion Beteiligung bürgerschaftliches Engagement
Analysefokus	einzelne Organisationen Binnensteuerung ergebnisorientiertes Management (einzelner Ämter) Privatisierung, Outsourcing	Koordination öff./gesellschaftlicher Akteure Kombination verschiedener Steuerungsformen Netzwerkmanagement Steuerbarkeit

Quelle: vgl. Werner Jann/Kai Wegrich, Governance und Verwaltungspolitik, in: A. Benz (Text-Anm. 7), S. 200.

worden ist. Mit Artikel 35 des Einigungsvertrages erlangte der Begriff Verfassungsrang. Er zielt jedoch nicht nur auf staatliches Handeln, sondern umfasst das gesamte kulturelle Leben in der Bundesrepublik, das wesentlich vom Trägerpluralismus und von der kommunalen Selbstverwaltung geprägt ist.

Vom Kulturmanagement zu Cultural Governance

In den 1980er Jahren setzte unter „New Public Management“ (NPM) eine Diskussion über die Reform der öffentlichen Verwaltung ein.¹⁵ Ziel war es, ein modernes, leistungsfähiges Verwaltungsmanagement zu entwickeln, das kunden- bzw. bürgerorientiert ausgerichtet werden sollte. Durch eine bessere Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung, Kontraktmanagement, dezentraler Verantwortung und den Einsatz outputorientierter Instrumente der Verwaltungssteuerung, durch flache Hierarchien, eigenverantwortliches Handeln sowie die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sollte die öffentliche Verwaltung zu innerorganisatorischer Effizienz geführt werden. Der Leitbegriff „Kulturarbeit“ der 1970er Jahre wurde abgelöst vom „Kulturbetrieb“.¹⁶ Es boomte das „Kulturmanage-

ment“, das Instrumente und Methoden eines effektiven Mitteleinsatzes oder des Marketings entwickelte und dabei Erfahrungen aus der Wirtschaft vor allem für öffentliche Kulturakteure zu adaptieren strebte. Doch es geht in der Kulturpolitik nicht nur um das „Fitmachen“ von Institutionen.

Wofür und wozu in der Kulturpolitik gesteuert wird, richtet sich weniger nach ökonomischen als nach inhaltlichen Zielsetzungen. Kulturpolitik hat eine inhaltliche, eine strukturelle und eine prozessuale Dimension. Governance betrifft vor allem die Strukturen und Prozesse der Politik. Sie ist nicht per se kulturpolitische Zielsetzung oder ein kulturpolitisches Handlungsfeld, sondern beleuchtet, welche Steuerungs- und Regelungssysteme aktiv sind, um kulturpolitische Ziele zu erreichen. Governance geht indes über Kulturmanagement hinaus, denn es fragt in stärkerem Maße auch danach, wie solche Zielsetzungen im Zusammenwirken von Akteuren herausgearbeitet und vereinbart werden können. Als Verwaltungskonzept und eingebettet in die Idee des aktivierenden Staates zielt es darauf, die Zivilgesellschaft mit ihren hohen Problemlösungskompetenzen bei der Bewältigung von gesellschaftlichen Herausforderungen einzubeziehen. Es geht um Kooperation, nicht um Konkurrenz von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Bestehende Bestrebungen und Praxiserfolge können mit dem begrifflichen und strategischen Potential von Governance weiterentwickelt und verstärkt werden (vgl. die *Tabelle*).

¹⁵ Vgl. Schlussbericht (Anm. 10), S. 91

¹⁶ Noch heute ist das Kulturmanagement stark darauf ausgerichtet. Vgl. Armin Klein, Der exzellente Kulturbetrieb, Wiesbaden 2007, oder Werner Heinrichs, Der Kulturbetrieb, Bielefeld 2006.

Das Governance-Konzept setzt nicht auf Aufgaben- und Verantwortungstrennung, sondern auf Verantwortungsteilung und Kooperation, mithin auf *Verantwortungspartnerschaft*. Trotz eigenverantwortlichen Handelns der Akteure geht es um eine grundsätzliche gemeinsame Verantwortung, auf deren Basis kulturpolitische Ziele verwirklicht werden. Die Handlungslogiken Hierarchie (Staat), Tausch (Markt) und Solidarität (Bürgergesellschaft) werden nicht gegeneinander ausgespielt, sondern miteinander verbunden. Akteurs-Netzwerkkonstellationen werden in den Blick genommen. Steuerungs- und Regelungsmechanismen in Netzwerken sind dahingehend zu reflektieren, ob ein Netzwerk geeignet ist, Steuerungsfunktionen zu übernehmen und gemeinsame Aktivitäten zu entfalten. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass der „kulturelle Trägerpluralismus“¹⁷ Freiheit auch dadurch verbürgt, dass es strukturelle Vielfalt gibt, in der die Trägerautonomie eine wesentliche Rolle spielt. Unterschiedliche gesellschaftliche Funktionen und Handlungslogiken sollten nicht einfach kommunitaristisch eingeebnet werden. Autonomie und Differenz, Offenheit und Pluralität sind Elemente künstlerischer und kultureller Freiheit.¹⁸

Kulturelle Infrastruktur für den „Kulturbürger“

„Kulturelle Infrastruktur“ ist in intensiver Auseinandersetzung mit den Termini „Kulturelle Grundversorgung“ sowie „Kulturelle Daseinsvorsorge“ als zentraler Leitbegriff herausgearbeitet worden.¹⁹ Noch in den 1980er Jahren wurde das Leitbild eines „schlanken Staates“ oder auch eines „Minimalstaates“ propagiert. Angesichts der Finanzkrise wird deutlich, dass diese Leitbilder kaum mehr zeitgemäß sind: Die Leitbilder eines „Gewährleistungsstaates“ oder eines „aktivierenden Staates“ betonen die Rolle einer staatlichen Grundsicherung. Der Staat trägt entscheidende Verantwortung dafür, dass kulturelle Infrastruktur erhalten und fortentwickelt wird. Der Begriff der kulturellen Infrastruktur entspricht einer Gesamtsicht auf das Zusammenwirken von Staat,

¹⁷ Vgl. grundlegend Peter Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin 1998².

¹⁸ Vgl. dazu O. Scheytt (Anm. 11), S. 102 ff.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 281.

Markt und Gesellschaft und auf die verschiedenen Rollen des Bürgers als souveräner, engagierter Nutzer von Kultureinrichtungen. Er hat sich im Verlauf der Arbeit der Enquete-Kommission als konsensfähiger Terminus für ein kulturpolitisches Grundmodell herausgestellt, anhand dessen sich die Rolle des Kulturstaates entwickeln und definieren lässt.²⁰

Die kulturelle Infrastruktur umfasst die Angebote aller Kulturakteure, nicht nur die des Staates. Ein wohl verstandenes Konzept eines „aktivierenden Kulturstaates“ setzt auf eine Cultural Governance, die unter Einbeziehung von Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft eine Infrastruktur entwickelt, die ein qualifiziertes, rechtlich wie finanziell planvoll gesichertes kulturelles Angebot garantiert. Dabei geht es um die Inklusion eines jeden Kulturbürgers, während ein „schlanker Staat“ auf ein Verständnis von kultureller Angebotspolitik abzielt, nach dem lediglich elementare Leistungen durch die öffentlichen Hände vorgehalten werden sollen. Auch denjenigen jedoch ist kulturelle Teilhabe zu ermöglichen, die in Hinblick auf Einkommen, soziale Anerkennung und Selbstwertgefühl zu den Schwächeren gehören.

Cultural Governance setzt auf Inklusion. Sie bezieht nicht nur die unterschiedlichsten Akteure bei der kulturpolitischen Steuerung und Leistungsentwicklung ein, sondern achtet auf ein ausgewogenes kulturelles Angebot für alle Bevölkerungskreise. Nicht einer allein, nicht nur auf der Basis einseitig festgelegter Ziele, nicht nur akteurszentriert wird kulturpolitisches Handeln begründet, sondern im Zusammenspiel der beteiligten, mehr oder weniger institutionalisierten Träger kulturellen Lebens. Partizipation, Mitwirkung und Kooperation sind wesentliche Elemente der Steuerung und der Teilung von Verantwortung. Staat und Kommunen nehmen – auch unter Berücksichtigung künstlerischer und kultureller Freiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) – Trägerschafts- und Förderaufgaben dialogisch wahr, bis hin zur legislativen Tätigkeit des Staates, die im Kulturbereich ohnehin eher rahmensetzend denn interventionistisch auszurichten ist.

²⁰ Vgl. Schlussbericht (Anm. 10), insbes. S. 84 ff., sowie O. Scheytt (Anm. 11), S. 283.

Zentraler Bezugspunkt ist aber immer das kulturelle Wohl jeder einzelnen Person. Jedes Individuum wird durch die Kultur befähigt, über sich nachzudenken. Durch Kultur erkennen wir Werte und treffen wir Entscheidungen in der Sinnsuche. Erst durch Kultur drücken sich die Menschen aus, werden sie sich ihrer selbst bewusst und schaffen Werke, durch die sie ihre Begrenztheit überschreiten.¹²¹

In der globalisierten und medialisierten Gesellschaft ist die Persönlichkeitsbildung entscheidend. Diese ist nicht allein durch einen „bildungsbürgerlichen Kanon“ zu erfassen und zu bestimmen. Es bedarf umfassender „Kulturkompetenz“, um die richtige Wahl in der unerschöpflichen Vielfalt medialer, kultureller Einwirkungen und Angebote zu treffen. Um dies deutlich werden zu lassen, bietet es sich an, im Dreiklang von Individuum, Gesellschaft und Staat das Individuum als *Kulturbürger* in den Blick zu nehmen, auch, um sich vom allzu lange prägenden Leitbild des *Bildungsbürgers* klassischer Prägung zu entfernen.

Cultural Governance sollte auf den freien, mündigen und vor allem kompetenten Kulturbürger zielen, der in der Lage ist, mit der Komplexität von Kultur umzugehen. Er ist nicht nur als Nutzer und Besucher ansprechbar, sondern auch als Kulturförderer und als Aktiver in eigenen künstlerischen oder kulturellen Betätigungsfeldern und schließlich auch als Akteur in kulturpolitischen Prozessen. Die Kulturkompetenz des Individuums und ihre Förderung werden zur zentralen kulturpolitischen Zielsetzung. Ästhetische Phänomene und Produkte zu verstehen und mit ihnen selbständig umzugehen, ist entscheidend für die Selbstbestimmung des Einzelnen in der „offenen Gesellschaft“. Der kompetente Kulturbürger wird sich aktiv einbringen in Prozesse der Cultural Governance, in welcher Konstellation auch immer.¹²² Eine der wichtigsten Aufgaben gegenwärtiger Kulturpolitik besteht folglich darin, mit Maßnahmen zur kulturellen Bildung nachwachsende

Generationen umfassend zu fördern und damit die motivationelle Grundlage für lebenslanges kulturelles Interesse, Lernen und Engagement zu verstärken.

Handlungsfelder und Instrumente von Cultural Governance

Governance betont das „Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte im gemeinschaftlichen Interesse“; dieses wird als „Neben- und Miteinander von Regelungsformen“ gedacht.¹²³ Wichtigste Voraussetzung für ein Zusammenwirken von Staat und Kulturbereich ist das Vorhandensein einer starken Zivilgesellschaft, aber auch wirtschaftlicher Partner sowie privatwirtschaftlicher Akteure in der Kultur (Kulturwirtschaft). Theodor Heuss schrieb noch unter dem Eindruck totalitären Handelns „Was ist in Deutschland an Freiwilligkeit erdrückt worden, an redlichem, ehrenamtlichem Wirken abgestorben!“¹²⁴. Heute finden wir im Kulturbereich eine breite Basis bürgerschaftlichen Engagements. Viele Impulse, etwa zur zeitgemäßen Kulturarbeit oder zur Entwicklung von Nachhaltigkeit, gingen von nichtstaatlichen Akteuren aus: Die Entstehung der Kulturpädagogik und heute fast schon selbstverständlicher Formen der Einübung künstlerischer Kompetenz oder informellen Lernens verdanken wir Vereinen und Netzwerken, die der einseitigen Orientierung der Kultureinrichtungen auf die Reproduktion künstlerischer Formate entgegengewirkt haben. Engagement jenseits des Staates drückt sich aber auch in einem Gründungsboom von Kulturstiftungen aus, der nicht zuletzt einem zeitgemäßen Stiftungsrecht zu danken ist.

Auch das Verhältnis zwischen Kultur(-politik) und Wirtschaft hat sich gewandelt. In den Aufbaujahren war es eine der wichtigsten Initiativen, mit der Gründung des Kulturkreises der deutschen Wirtschaft die Verantwortung der Unternehmen an einem gesellschaftspolitischen Neubeginn zu verdeutlichen und zu zeigen, dass die Wirtschaft eine wichtige Säule kultureller Entwicklung darstellt und nicht neben oder unabhängig von

¹²¹ Sinngemäße Wiedergabe der Definition des Begriffes Kultur der UNESCO-Weltkonferenz über Kulturpolitik in Mexico City von 1982, in: Thomas Rübke (Hrsg.), *Zwanzig Jahre neue Kulturpolitik. Erklärungen und Dokumente 1972–1992*, Essen 1992, S. 55.

¹²² Vgl. dazu O. Scheytt (Anm. 11), S. 72 ff.

¹²³ Vgl. R. Mayntz (Anm. 7), S. 68.

¹²⁴ Theodor Heuss, *Kräfte und Grenzen einer Kulturpolitik*, Tübingen–Stuttgart 1951, S. 61.

der Kultur besteht.¹²⁵ Governance setzt nun auf umfassende Kooperationsbereitschaft, die sich auch darin ausdrückt, dass in Projekten des Public-Private-Partnership (PPP) gemeinsam Verantwortung übernommen wird, sei es für kulturelle Infrastrukturen oder für Bildungsaufgaben.

Cultural Governance ist der Versuch, Aufgaben der Trägerschaft, der Finanzierung und der gesellschaftlichen Entwicklung von Kultur zu lösen und den Kulturstaat durch unterschiedliche, auch sektoral übergreifende Bündnisse gemeinsam herzustellen. Der Kulturstaat wird hier nicht „von oben“ gedacht oder gar entlastungsstrategisch an die Gesellschaft delegiert, sondern gerade als Mittleres gesetzt. Die Fürsorge des Staates zielt auf eine neue Selbstregelung einerseits und auf die Modi alternativer Leistungserbringung durch nichtstaatliche Anbieter andererseits. Im Leitbild des „aktivierenden Kulturstaates“ verbirgt sich keine Staatsgläubigkeit, sondern der Versuch, Kulturpolitik in die Mitte der Gesellschaft zu führen, sie stärker als bisher zum gemeinsamen Anliegen unterschiedlicher Akteure zu machen.¹²⁶

In Auswertung des Abschlussberichts der Enquete-Kommission sieht das auch der Kulturausschuss des Deutschen Städtetages so, denn er hat sich zum Governance-Ansatz im Wesentlichen zustimmend positioniert.¹²⁷ Das System des Kulturföderalismus unterstützt Governance insofern, als es Politikverflechtung voraussetzt. Das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen ist mehr denn je auf neue Verflechtungen angewiesen, um Steuerungsdefizite abzubauen. Da Kulturpolitik ganz wesentlich von der kommunalen und regionalen Ebene gestaltet wird,

¹²⁵ Vgl. dazu Bernhard Freiherr von Loeffelholz, Die Krise der globalen Finanzwirtschaft – eine Chance für die Kultur?, in: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 123, (2008) IV, S. 4 f., unter Verwendung des Textes von Jürgen Ponto, Über das Gewinnstreben und die Gemeinnützigkeit privater Banken (1977).

¹²⁶ Vgl. Jörg Stüdemann, Für eine Kulturpolitik der Zweiten Moderne, in: Norbert Sievers/Bernd Wagner (Hrsg.), Jahrbuch für Kulturpolitik 2006, Bonn–Essen 2006.

¹²⁷ Vgl. Raimund Bartella, Aus dem Kulturausschuss des Deutschen Städtetages. Diskussion um Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission, in: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 123, (2008) IV, S. 15.

wird „Regional Governance“, regionale Selbststeuerung, an Bedeutung zunehmen.¹²⁸

In einigen ostdeutschen Bundesländern ist es im Zuge der demokratischen Erneuerung auf vorbildliche Weise gelungen, umfassende Ansätze im Sinne einer Governance umzusetzen. So initiierte das Land Brandenburg 1997 einen Prozess, der unter der Bezeichnung „Kulturentwicklungskonzeption“ Land, Kommunen und freie Kulturträger in eine enge Kooperation zur Ermittlung kulturpolitischer Prioritäten brachte. Im Freistaat Sachsen erwuchs aus der Übergangsfinanzierung Kultur des Bundes das Gesetz über die Kulturräume in Sachsen, das alle Landkreise in regionale Zweckverbände einteilt und Land und Kommunen zu einer solidarischen Kulturförderung verbündet. Besondere Bedeutung bei der Erarbeitung von Fördervorschlägen kommt einer breiten Beteiligung der Bevölkerung zu.¹²⁹

Zur Umsetzung von Governance gehört auch die Öffnung für Prozesse außerhalb von Verwaltung und ein Höchstmaß an Transparenz. Es muss sichtbar werden, in welcher Weise Staat und Kommunen kulturpolitisch planen und handeln, um Entwicklungen erkennen und Anknüpfungspunkte für gemeinsame Gestaltungsformen finden zu können. Neue Maßstäbe für die Kommunikation von Landeskulturpolitik setzt der erste Kulturbericht Nordrhein-Westfalens,¹³⁰ der nicht nur Fördererfolge aufzeigt und Haushaltsdaten vermittelt, sondern in einer weit über direktes staatliches Handeln hinausgehenden Sicht die Entwicklung kultureller Infrastrukturen veranschaulicht.

Auf Bundesebene gibt es teils schon lange praktizierte Ansätze, die sich einer Governance-Perspektive zuordnen lassen, etwa die selbstverwalteten Förderfonds, die aus Bundesmitteln gespeist werden. In der Rechtsform eines eingetragenen Vereins bilden Verbände und Fachorganisationen der Kultursparten Organe einer unabhängigen, dicht an der Praxis operierenden Kulturförderung aus.

¹²⁸ Vgl. Patrick S. Föhl/Iken Neisener (Hrsg.), Regionale Kooperationen im Kulturbereich, Bielefeld 2009 (i. E.).

¹²⁹ Vgl. Klaus Winterfeld, Das sächsische Kulturraumgesetz – eine Bilanz nach elf Jahren, Leipzig 2006.

¹³⁰ Vgl. Staatskanzlei des Landes NRW (Hrsg.), Kulturbericht, Düsseldorf 2008.

So gibt es den Fonds Darstellende Künste e.V., den Deutschen Literaturfonds e.V. oder etwa den Fonds Soziokultur e.V., die im Rahmen der Bundeskulturpolitik eine zeitgemäße und transparente Förderpraxis ausprägen. Auch die im Jahr 2002 gegründete Kulturstiftung des Bundes hat mit einer aufsuchenden Förderpolitik sich ausdifferenzierende Formen staatlicher Steuerung in kooperativen Netzwerken entwickelt.

Fazit

Das Paradigma der Cultural Governance ist letztlich (oder lediglich) der Ausdruck eines gewachsenen Bewusstseins von Vielfalt in der Kultur, komplexen und einseitig nicht zu bewältigenden Koordinations- und Finanzierungsbedarfen. Dazu zählt eine starke zivilgesellschaftliche Basis, deren Bedeutung für eine tragfähige Kulturlandschaft der Zukunft immer höher eingeschätzt werden sollte, je dramatischer auch der Wandel von Lebensstilen und die Zersplitterung von Interessenlagen geraten. In einer von globalen Transformationen gezeichneten Gesellschaft bedarf es zur Maximierung von Chancen sowie zur Minimierung von Risiken eines „koordinierten Einsatzes der Macht“, die sich keineswegs nur auf den Staat beschränkt.¹

Mit anderen Worten: „Der Staat wird auf Kooperation setzen müssen, weil er in einer dynamischeren Welt keine andere Chance hat. Der Staat verfügt über kein Wissen, über das die Gesellschaft – die Bürger wie ihre Wirtschaft – nicht längst besser verfügt.“² Mit Cultural Governance gilt es neu zu beschreiben, wie Kulturpolitik als Gesellschaftspolitik immer wieder neu zu begründen ist: als Kontinuum eines kooperativen Engagements und gemeinsamen Interesses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

¹ Vgl. Anthony Giddens, *Konsequenzen der Moderne*, Frankfurt/M. 1997² (Orig. 1990).

² Birger P. Priddat, *Umverteilung: Von der Ausgleichssubvention zur Sozialinvestition*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt/M.–New York 2003, S. 393.

Kathrin Braun ·

Svea Luise Herrmann ·

Sabine Könninger · *Alfred Moore*

Bioethik in der Politik

Angesichts der fundamentalen Unsicherheiten, welche Wissenschaft und Technologie mit sich bringen,¹ brauchen wir, so die Wissenschaftsforscherin Sheila Jasanoff, ein neues Verhältnis zwischen ExpertInnen, BürgerInnen und Politik sowie neue Formen der Legitimierung der Wissenschaft gegenüber der Öffentlichkeit. Diese sollten über Technologien der Kontrolle und Vorhersage, wie z. B. Risikoabschätzung, hinausgehen. Letztere hätten sich für die Thematisierung von Nicht-Wissen, moralischer und wissenschaftlicher Unsicherheit oder Ambivalenz als ungeeignet erwiesen. Stattdessen geht es, so Jasanoff, um „Technologien der Bescheidenheit“, welche mögliche unvorhergesehenen Folgen sichtbar und den impliziten normativen Gehalt des vorgeblich rein Technischen explizit machen sowie die Notwendigkeit verschiedener Sichtweisen und kollektiven Lernens anerkennen.²

Kathrin Braun

Dr. phil. habil., apl. Prof., geb. 1960; Politikwissenschaftlerin, Lecturer an der London School of Economics and Political Science, Houghton Street, London WC 2A 2AE, England/UK. k.braun1@lse.ac.uk

Svea Luise Herrmann

Dr. phil., geb. 1966; Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politische Wissenschaften der Leibniz Universität Hannover, Schneiderberg 50, 30167 Hannover. s.herrmann@ipw.uni-hannover.de

Sabine Könninger

M.A., geb. 1972; Politikwissenschaftlerin, Doktorandin am Institut für Politische Wissenschaften der Leibniz Universität Hannover und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialwissenschaften der Leuphana Universität Lüneburg, Scharnhorststraße 1, 21335 Lüneburg. koenninger@uni.leuphana.de

Alfred Moore

Dr., geb. 1976; Politikwissenschaftler, Juniorprofessor für Philosophie, University College Cork, 2 Lucan Place, Western Road, Cork/Irland. a.moore@ucc.ie

Im Folgenden möchten wir die Frage diskutieren, ob sich im Bereich der Wissenschafts- und Technologiepolitik bereits soziale Technologien entwickelt haben, welche die Kriterien der „Technologien der Bescheidenheit“ in Jasanoffs Sinne erfüllen. Dazu lenken wir den Blick auf staatlich initiierte Institutionen und Verfahren, wie nationale Ethikkommissionen, Ethikräte, Ethikbeiräte, Anhörungen oder auch Konsultationsverfahren. Diese Institutionen und Verfahren, deren Aufgabe es ist, die politische Willensbildung und/oder Entscheidungsfindung an kollektive Beratungen über „ethische Fragen“ zu binden, sind nur ein Teilbereich der Bioethik. Daneben gibt es je nach institutionellem Kontext die akademische, klinische, hospitale oder auch die betriebliche Bioethik.¹³ Für solche Institutionen, Verfahren und Praktiken, die staatlich initiiert, getragen oder gefördert werden, haben wir im Forschungsprojekt *Ethical Governance*?, auf dem dieser Artikel basiert, die Bezeichnung „gouvernementales Ethikregime“ gewählt.¹⁴ Dieses Projekt befasste sich mit der Entwicklung solcher Re-

gime in Deutschland, Frankreich und Großbritannien seit den 1980er Jahren. Seit diesem Zeitpunkt haben sich in den meisten westlichen Ländern eine Reihe von Verfahren, Praktiken und Institutionen entwickelt, die in der einen oder anderen Weise den Terminus „Ethik“ im Titel führen.

Erfüllt das gouvernementale Ethikregime Jasanoffs Kriterien der „Technologien der Bescheidenheit“? Wenn ja, in welchem Sinne und um welchen Preis? Unsere Einschätzung lautet: Ja, aber. *Ja*: Tatsächlich stellt das Ethikregime ein Set von Technologien des Denkens und Sprechens über die Wissenschafts- und Technologieentwicklung bereit, das in vielerlei Hinsicht über traditionelle Technologien der Vorhersage und Kontrolle, wie z. B. Technikfolgen- oder Risikoabschätzung, hinausgeht. Das Ethikregime entspricht nicht mehr dem alten, expertokratischen Modell der Wissenschaftspolitik, das von der sozialwissenschaftlichen Wissenschafts- und Technikforschung vielfach als elitistisch und technikzentriert kritisiert worden ist. Etwas Neues hat sich herausgebildet. *Aber*: Dieses neue Modell hat seine eigenen Probleme und Ambiguitäten, die wir im Folgenden aufzeigen werden. Hierbei dient uns das expertokratische Modell der Wissenschafts- und Technologiepolitik als Kontrastfolie.

Das alte Modell trägt folgende Kennzeichen:¹⁵ Es basiert auf den Werten der Rationalität, Effizienz und der Expertise; es verlässt sich hauptsächlich auf quantitative, probabilistische Methoden und formale Analysetechniken; es ist an (messbaren) Folgen und Auswirkungen, aber nicht an Prozessen und Kontexten interessiert; seine institutionelle Entsprechung sind Politikberatungsgremien, besetzt mit wissenschaftlichen ExpertInnen; die Interaktion verläuft zwischen ExpertInnen und PolitikerInnen, die Öffentlichkeit bleibt außen vor. Die Grundidee des technokratischen Modells ist, dass wissenschaftliche ExpertInnen der Politik ein „objektives“, auf neutralen, wissenschaftlich erwiesenen Fakten basierendes Bild der Wirklichkeit präsen-

¹³ Vgl. allg. zum Folgenden Kathrin Braun/Svea Luise Herrmann/Alfred Moore/Sabine Könninger, Die Sprache der Ethik und die Politik des richtigen Sprechens. Ethikregime in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Renate Mayntz/Friedhelm Neidhardt/Peter Weingart/Ulrich Wengenrodt (Hrsg.), Wissensproduktion und Wissenstransfer, Bielefeld 2008, S. 221–242.

¹⁴ Sheila Jasanoff, Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science, in: *Minerva*, 41 (2003) 3, S. 240.

¹⁵ Die akademische Bioethik findet in Forschung und Lehre an Hochschulen und Universitäten statt, die klinische Bioethik begleitet die Forschung am Menschen, sei es in Universitäten oder Forschungseinrichtungen, die betriebliche Bioethik stützt Unternehmen, wie privatwirtschaftliche Biobanken, z. B. mit einem Ethikkodex aus, und die hospitale Bioethik nimmt die Form der Kollegialberatung über Leben und Sterben von PatientInnen im Krankenhaus an. Weitere institutionelle Kontexte sind denkbar.

¹⁶ Das Forschungsprojekt „Ethical Governance?“ wurde am Institut für Politische Wissenschaften der Leibniz Universität Hannover durchgeführt. Für die Untersuchung der „gouvernementalen Ethikregime“ wurden Dokumente (Einsetzungsbeschlüsse, Berichte, Stellungnahmen, Sitzungsprotokolle) der verschiedenen Institutionen ausgewertet, Interviews mit Mitgliedern geführt sowie Literatur zu den älteren Kommissionen oder Verfahren, die zum Teil bereits unter anderen Fragestellungen erforscht wurde, bearbeitet. Diese Forschung wurde durch die Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ermöglicht (Förderkennzeichen 07SP31).

¹⁷ Wir beziehen uns auf Daniel J. Fiorino, Technical and Democratic Values in Risk Analysis, in: *Risk Analysis*, 9 (1989) 3, S. 293; Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Cambridge 1994, S. 11; Alonzo Plough/Sheldon Krimsky, The emergence of risk communications studies: social and political context, in: *Science, Technology, and Human Values*, 12 (1987) 3/4, S. 4–10.

tieren, d. h. „die Wahrheit sagen“, auf deren Grundlage die Politik Entscheidungen trifft. Von diesem Modell weicht das Ethikregime in mehrfacher Hinsicht ab.

Kein Wahrheitsanspruch, kein Monopol der Wissenschaft

„Ethik“, so haben unsere InterviewpartnerInnen betont, sei nicht gleichbedeutend mit Wahrheitsproduktion. Eine Angehörige des Comité Consultatif National d'Éthique (CCNE), des französischen Nationalen Ethikkomitees, erklärte: „(M)an muss sagen, dass wir unsere Stellungnahmen nicht als Wahrheit ansehen. Wenn Sie so wollen, sind unsere Stellungnahmen prekär, weil wir zu einem bestimmten Zeitpunkt den Stand des Wissens diskutieren, das evolutionär ist, und zu einem Moment der sozialen Akzeptabilität, die auch evolutionär ist. Also, unsere Stellungnahmen sind prekär und reversibel.“ Mit dem Anspruch auf Wahrheit wird auch der Anspruch zurückgewiesen, Handlungsanweisungen zu geben. Ein Mitglied des deutschen Nationalen Ethikrats (NER) betonte: „Wir haben uns von Anfang an als eine Instanz [verstanden; d. Verf.], die Diskussionen anregt, die die Diskussionen unter Umständen auslöst, aber keineswegs den Anspruch erhebt, definitive Antworten zu geben.“ Ähnlich erklärte ein Mitglied des englischen Nuffield Council in Bezug auf dessen Empfehlungen: „(T)his is not prescriptive, this is just telling you what issues you have to *address* when you're setting up research, you've got to think about them.“

Wir sehen hier das paradoxe Selbstverständnis, Prinzipien aufzuzeigen, die dem Handeln im Bereich von Wissenschafts- und Technologieentwicklung nötigenfalls Grenzen setzen können, ohne sich jedoch darauf festzulegen, *welche* Prinzipien dies sein sollen und warum sie *richtig* sind. Diese paradoxe Aufgabe hatte bereits in den 1980er Jahren Lady Warnock, die Vorsitzende der einflussreichen Warnock-Commission in Großbritannien, so formuliert: „What is common (. . .) is that people generally want *some principles or other* to govern the development and use of the new techniques.“¹⁶

¹⁶ Mary Warnock, *A Question of Life: The Warnock Report on Human Fertilization and Embryology*, Oxford 1985, S. 2 (Hervorhebung im Original).

Das Ergebnis ist eine eingebaute Verzeitlichung der Grenzen, wenn sie denn überhaupt gesetzt werden; sie sind vorläufig und wandelbar und gelten nur so lange, bis neue (vorübergehende) Grenzen festgesetzt werden – eben „evolutionär, reversibel und prekär“. Was die ExpertInnen der Ethikkommissionen der Politik anzubieten haben, ist dem eigenen Selbstverständnis nach *nicht*, wie im klassischen technokratischen Modell, die objektive Repräsentation der Wirklichkeit, welche die Politik nur um den Preis falscher Entscheidungen ignorieren kann.

Auch in Bezug auf die Zusammensetzung der Kommissionen und Verfahren unterscheidet sich das Ethikregime vom klassischen technokratischen Modell der Politikberatung. Zwar ist in fast allen diesen Kommissionen, Räten und Verfahren dafür gesorgt, dass ein Teil der Mitglieder aus Medizin und Wissenschaft stammt, und es ist das Privileg der Wissenschaft, für das Verfassen von Informationsmaterialien zuständig zu sein, die als Diskussionsgrundlage fungieren. Damit wird bis zu einem gewissen Grad an der Idee festgehalten, dass die Wissenschaft das objektive und notwendige Wissen zur Verfügung stellen muss, auf dessen Basis normative Urteilsbildung sinnvoll stattfinden kann. Allerdings wird dem Gewicht von Medizin und Wissenschaft fast immer ein „Ausgleich“ gegenübergestellt: Nahezu alle Institutionen schreiben die Beteiligung von nichtnaturwissenschaftlichen oder nichtmedizinischen Mitgliedern vor.

Dieses Gegengewicht ist in den drei untersuchten Ländern unterschiedlich konstruiert. Die Satzungen der britischen Gremien (Human Fertilization and Embryology Authority/HFEA, Human Genetics Commission/HGC, Nuffield Council) schreiben eine mindestens 50-prozentige Beteiligung von Laien vor, die sich dadurch auszeichnen, dass sie Nicht-MedizinerInnen, Nicht-BiowissenschaftlerInnen und nicht im Bereich der Biotechnologie oder Biomedizin tätig sind.¹⁷ Im französischen CCNE müssen die fünf wichtigsten weltanschaulichen Spektren vertreten sein, nämlich Katholizismus und Protestantismus, das Judentum, der Islam und der

¹⁷ Vgl. STC, House of Commons Science and Technology Select Committee: *Human Reproductive Technologies and the Law*, London 2005, S. 87.

Atheismus.¹⁸ In Deutschland ist die Idee der Laienbeteiligung oder des weltanschaulichen Pluralismus zwar nicht formell festgeschrieben, die Vorstellung einer Repräsentanz verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und akademischer Disziplinen spielt bei der Besetzung des Nationalen bzw. Deutschen Ethikrats aber zumindest informell ebenso eine Rolle. In der Zentralen Ethikkommission für Stammzellforschung ist per Gesetz die Beteiligung von EthikerInnen und TheologInnen als Gegenwicht zu Medizin und Wissenschaft vorgeschrieben.

Modellhafte Mäßigung

Aufgrund welcher Kompetenzen werden Mitglieder von Ethikinstitutionen rekrutiert, die gerade *nicht* BiowissenschaftlerInnen oder MedizinerInnen sein sollen? Sie werden formell weder als InteressenvertreterInnen berufen noch als VertreterInnen einer politischen Position – wemgleich dies informell durchaus geschehen mag. Sie werden also nicht als politische AkteurInnen rekrutiert und sollen nicht als solche handeln. Als politische AkteurInnen würden sie für die eigene Position bzw. die eigenen Interessen kämpfen, versuchen, diese gegen andere durchzusetzen und damit einen Wahrheitsanspruch erheben, eine Haltung, die im Rahmen des Ethikregimes nicht erwünscht ist. Allerdings werden die nichtwissenschaftlichen Mitglieder auch nicht auf Grund ihrer ethischen Fachkompetenz ernannt. Ausgebildete EthikerInnen sind im Gegenteil eher selten. Die maßgebliche Kompetenz ist nach Auskunft unserer InterviewpartnerInnen eine Befähigung zur moderaten Kommunikation. So kann der CCNE primär als nationales „Vorreflexions-Komitee“ verstanden werden, das der Öffentlichkeit ein Modell für eine vernünftige, moderate Konfliktlösung und Verständigung demonstriert. Auch der NER fordert eine gemäßigte Debatte: „Der Nationale Ethikrat sieht die erste und wichtigste Voraussetzung für eine politische Lösung des [Stammzell-]Konflikts in einer Kultur wechselseitiger Achtung, in deren Geist abweichende Meinungen respektiert und vorgetragene Argumente sachlich geprüft werden.

¹⁸ Vgl. CCNE, *Présentation du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé*. 2001, in: www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm (8. 4. 2006).

Jeder Seite muss zugestanden werden, dass sie sich ernsthaft um die Begründung ihrer Position bemüht.“¹⁹

Für diesen Modus der Verständigung ist eine moderate Haltung wichtig, die keinen Anspruch auf Wahrheit erhebt.¹⁰ Ein Mitglied des CCNE sprach von der „ethische(n) Reflexion, die meines Erachtens immer gemäßigt sein muss – (. . .), keiner erhebt hier den Anspruch auf Wahrheit (. . .)“. Ein Wahrheitsanspruch würde die Verständigung erschweren, da damit zugleich behauptet würde, entgegenstehende Positionen seien *falsch*. Diese pluralistische, liberale Auffassung ist auch in Großbritannien zentral: Alle können ihre Perspektiven einbringen, definitive normative Urteile gibt es nicht. Allerdings ist der Pluralismus in Großbritannien keineswegs grenzenlos. Es fallen diejenigen aus dem Rahmen, die sich dieser liberalen Auffassung nicht anschließen und behaupten, bestimmte Handlungsweisen seien *falsch* und deshalb zu bekämpfen. Die damalige Vorsitzende der HFEA erklärte, dass Angehörige einer Lebensschutzorganisation nicht Mitglied der HFEA werden können: „I think that you must subscribe to the acceptability of IVF and the acceptability of embryo research. I do not think that you could sit on the Authority and exercise the kind of decision-making that we have to do if you were fundamentally opposed to the activities that we regulate.“¹¹

Denjenigen, die eine moralisch rigorose Haltung einnehmen, fehlt die entscheidende Schlüsselkompetenz, die ein „gutes“ Mitglied des Ethikregimes mitbringen muss: die Bereitschaft, alle Positionen als prinzipiell diskutabel zu betrachten. Ein „gutes“ Mitglied kann auch kontroverse Auffassungen so vertreten, dass sich niemand vor den Kopf gestoßen fühlt, es ist offen, umgänglich und trägt auch unter Bedingungen des Dissenses zur rationalen Verständigung bei. Es ist im Falle nichtwissenschaftlicher Mitglieder weniger Fachkompetenz, durch welche sie sich als Mitglied einer Ethikinstitution qualifizieren, als eine be-

¹⁹ Nationaler Ethikrat, *Zum Import menschlicher embryonaler Stammzellen*. Stellungnahme, Berlin 2001, S. 11.

¹⁰ Vgl. Dominique Memmi, *Les Gardiens du Corps. Dix Ans de Magistère Bio-éthique*, Paris 1996.

¹¹ STC (Anm. 7), S. 91; Q 1259. IVF: in vitro fertilisation, künstliche Befruchtung.

stimmte Haltung. Die geforderte Offenheit ist jedoch zugleich ein Mechanismus der Schließung: Wer in bestimmten Fragen *nicht* kompromissbereit ist, bestimmte Praktiken für *nicht* diskutabel hält und an der unveränderlichen Geltung fundamentaler Normen festhält, erfüllt diese Qualifikation nicht und kann, wie im Falle von LebensschützerInnen bei der HFEA, von der Teilnahme ausgeschlossen werden.

Öffentlichkeitsbezug

Der britische Wissenschaftsforscher Alan Irwin hat die Wendung zu einer neuen Politik im Umgang mit gesellschaftlichen Wissenschafts- und Technikkontroversen konstatiert, die er *politics of talk* nennt.¹² Sein Untersuchungsgegenstand war zwar die britische Kontroverse um gentechnisch veränderte Organismen, jedoch können wir die neue Politik des Sprechens, welche durch die Betonung von Offenheit, Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung gekennzeichnet ist, auch in der Struktur und Funktionsweise des Ethikregimes erkennen.

Der Anspruch auf Einbeziehung der Öffentlichkeit ist in allen drei Ländern vorzufinden, in Großbritannien allerdings sehr viel ausgeprägter als in Deutschland und Frankreich. In Großbritannien hat die HFEA, zum Teil gemeinsam mit der HGC, zwischen 1994 und 2007 siebzehn öffentliche Konsultationen zu biomedizinischen und -technologischen Themen durchgeführt. Diese Konsultationen enthalten in der Regel die Aufforderung an die Öffentlichkeit, ein von der Kommission erstelltes Positionspapier zu kommentieren. Die HGC hat zudem Techniken entwickelt, um einen Input von der Öffentlichkeit zu erhalten, z. B. öffentliche Versammlungen, Fokusgruppen, persönliche Interviews mit BürgerInnen, eine Jugendkonferenz mit SchülerInnen und ein *consultative panel*, bestehend aus Personen, die persönlich von bestimmten, so genannten genetischen Defekten betroffen sind.

Der Zweck solcher Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht mehr nur die einseitige Wissenschaftsvermittlung, d. h. die Vermittlung wissenschaftlichen Wissens von der Wissenschaft

an die BürgerInnen. Die Ansprache der Öffentlichkeit ist vielmehr Vehikel dafür, die aktive persönliche Auseinandersetzung eines jeden und einer jeden Einzelnen mit den Möglichkeiten der Biomedizin anzuregen. Das Ziel des öffentlichen Dialogs beschreibt der NER so: „Jeder muss sich ein Bild von den Chancen und Risiken der neuen Techniken machen können, um sich auf dieser Grundlage ein eigenes Urteil zu den damit verbundenen ethischen Problemen bilden zu können. Zu diesem Zweck wird sich der Ethikrat darum bemühen, aktuelle Probleme in ihren Voraussetzungen und Folgen verständlich zu machen.“¹³ Der öffentliche Dialog spricht die Einzelnen an und fordert sie auf, sich in eine persönliche Beziehung zu den neuen Technologien zu setzen. Dies ist nicht nur ein Wissensvermittlungs-, sondern auch ein Erziehungsprozess, in dem „normale“ BürgerInnen dazu erzogen werden, biotechnischen oder medizinischen Entwicklungen persönliche Bedeutung beizumessen und ihnen einen Platz in ihrem Denken und womöglich Leben zu geben.

In Frankreich ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit vor allem in den jährlich stattfindenden *Journées annuelles d'éthique* institutionalisiert. Hier werden Stellungnahmen des CCNE vorgestellt und diskutiert. Eine besondere Zielgruppe sind SchülerInnen. Sie werden eingeladen, sich in die ethische Diskussion einzubringen: „Auf diese Art werden naive Fragen, Laienfragen gestellt, die die Reflexion des Ethikrates hervorrufen können. Es ist für den CCNE ein Gewinn, diese Journées zu haben (. . .).“ Die Jugendlichen sollen als BürgerInnen die „bioethische“ Reflexion üben, wie uns ein Interviewpartner erklärte. Als erfolgreich gilt dieser Einübungsprozess dann, wenn sie verstehen, dass man in der Ethik nie zu endgültigen Lösungen kommt.¹⁴ Es geht also nicht darum, den Teilnehmenden das „richtige“ Verständnis bestimmter Sachverhalte zu übermitteln, sondern es gilt, sie zum Nachdenken, Diskutieren, Abwägen und zur Meinungsbildung anzuregen, auch zu Themen, die für sie bis dahin nicht von Bedeutung waren. Vor allem sollen sie verste-

¹³ Nationaler Ethikrat (Anm. 9), S. 7.

¹⁴ Teilnehmende Beobachtung Sabine Könniger, *Journées annuelles d'éthique* (16.-17. 11. 2004), Université Paris V René Descartes, Grand Amphithéâtre, Paris.

¹² Vgl. Alan Irwin, *The Politics of Talk: Coming to Terms with the „New“ Scientific Governance*, in: *Social Studies of Science*, 63 (2006) 2, S. 299–320.

hen, dass der Diskurs prinzipiell unabgeschlossen bleiben muss. Darüber hinaus dienen die Übungen der jungen Leute dem Komitee als Inspirationsquelle: Ihre „Naivität“ wird als Ressource verstanden, um Anregungen für die Stimulation des Diskurses (auch im CCNE) zu erhalten. Zugleich fungieren sie als MultiplikatorInnen, welche die eingeübte „ethische“ Reflexion in die Familien tragen.

Hier zeigt sich ein Modell, das in ähnlicher Weise auch in Deutschland und Großbritannien zu finden ist. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass den ExpertInnen weniger eine Wissensproduktions- oder Wissensvermittlungsfunktion als eine Moderations- und Stimulationsfunktion zukommt. Sie sollen primär die Diskussion stimulieren, anleiten und moderieren, aber keine Inhalte oder Antworten vorgeben. Zudem handelt es sich nicht um eine One-way-Kommunikation, vielmehr nehmen auch die ExpertInnen etwas aus der Öffentlichkeit auf. Dabei ist es wichtig, die Teilnehmenden selbst zum Sprechen zu bringen und aktiv einzubeziehen, weil die ExpertInnen Ideen für die weitere Gestaltung des Diskurses erhalten können. Zudem ist das Sprechen ein notwendiger Bestandteil des Prozesses, in welchem die Teilnehmenden die richtige Art der ethischen Reflexion lernen. Das Attribut „richtig“ bezieht sich dabei nicht auf den Inhalt von normativen Urteilen, sondern auf die Art und Weise des Nachdenkens und Sprechens; das „richtige Sprechen“ ist moderat und perpetuell, es vermeidet antagonistische Konstellationen und inhaltliche Festlegungen. Der Sinn der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt darin, das „richtige Sprechen“, das zunächst im begrenzten Kreis der Ethikinstitutionen praktiziert und der Öffentlichkeit modellhaft vorgeführt wurde, in die Bevölkerung zu tragen.

Die Idee, gezielt MultiplikatorInnen einzubinden, um das „richtige Sprechen“ zu verbreiten, ist auch in die Förderpraxis des Bundesforschungsministeriums (BMBF) eingegangen. Es veröffentlichte im Mai 2006 einen Aufruf, Diskursprojekte „zu ethischen, rechtlichen und sozialen Fragen in den modernen Lebenswissenschaften“ einzureichen.¹⁵ Der

Problemhintergrund und die allgemeine Zielsetzung werden im Aufruf wie folgt beschrieben: „Die Fortschritte in den modernen Lebenswissenschaften (...) eröffnen neue, vielversprechende Ansatzmöglichkeiten in medizinischer Diagnostik und Therapie (...), werfen jedoch auch gewichtige ethische, rechtliche und soziale Fragen auf“, die nicht ExpertInnen allein überlassen bleiben können, sondern auch „von einer gut informierten Öffentlichkeit mitgestaltet und mitgetragen werden“ müssen. Das Förderprogramm des Bundesforschungsministeriums zielt auf die Einbindung „junge(r) Menschen in den Diskursprozess“ sowie auf die Entwicklung neuer Projektformen. Die Zielgruppen sollen „junge Menschen“ sein oder „Akteure der Jugend- und Erwachsenenbildung“, wobei die Projekte darauf zielen, „zu einer qualifizierten Entwicklung und Verstärkung bioethischer Diskursprozesse beizutragen“. Die Diskurse sollen aber weiterhin von ExpertInnen angeleitet werden. Dafür müssen diese eine besondere Art Wissen aufbringen, nämlich ein Verfahrenswissen: „Antragsteller müssen einschlägige wissenschaftliche Expertise *und* praktische Erfahrung in der Durchführung von Diskursveranstaltungen ausweisen.“

Das Programm richtet sich an DiskursexpertInnen. Deren Produkte sind nicht inhaltliche Empfehlungen, sondern Verfahrensinnovationen. Es geht um „innovative Projektformen, die einen besonderen methodischen Akzent auf die Verbesserung von Diskursverfahren legen“. Obwohl keine inhaltlichen Lernziele, weder wissenschaftlicher noch normativer Art, benannt werden, gibt es dennoch einen inhaltlichen Rahmen, in dem sich die Projekte bewegen müssen: „Die Fortschritte in den modernen Lebenswissenschaften (...) *eröffnen* neue, *vielversprechende* Ansatzmöglichkeiten in medizinischer Diagnostik und Therapie.“ Das betrifft „die *bereits* erzielten und *noch zu erwartenden* Forschungsfortschritte (...).“ *Dass* der biowissenschaftliche Fortschritt voranschreiten *wird* und notwendig ist, wird vorausgesetzt. Diese Prämisse zu akzeptieren gehört zu den Geschäftsbedingungen für die Teilnahme.

¹⁵ Vgl. BMBF, Richtlinien zur Förderung von Diskursprojekten zu ethischen, rechtlichen und sozialen Fragen in den modernen Lebenswissenschaften, 6. 5.

2006, in: www.gesundheitsforschung-bmbf.de/de/1276.php (12. 1. 2009); dort auch die folgenden Zitate; Hervorhebungen der Verf.

„Reflexive Government“

Seit Aufkommen der technik- und wissenschaftsskeptischen Bewegungen in den 1970er Jahren steht die Wissenschafts- und Technologiepolitik vor einem Dilemma, das man mit Michel Foucault als klassisches Dilemma liberalen Regierens verstehen kann:¹⁶ Die Politik soll einerseits die Freiheit des Individuums und die der Wissenschaft sichern und andererseits die Öffentlichkeit ernst nehmen und die Gesellschaft vor Risiken und Gefahren schützen, die aus der Ausübung der Freiheit erwachsen könnten.

Das gouvernementale Ethikregime kann als Antwort auf dieses Dilemma verstanden werden; es soll die Bedenken der Öffentlichkeit ansprechen und gleichzeitig eine dynamische Entwicklung von Wissenschaft und Technologie ermöglichen. Es stellt ein Set von politischen Technologien bereit, die dem Management gesellschaftlicher Konflikte dienen. Diese Technologien tragen typisch neoliberale Züge und lassen sich mit den Begriffen des *governing at a distance* (Rose/Miller) oder des *reflexive government* (Dean) verstehen:¹⁷ Der Staat sagt den BürgerInnen und der Wissenschaft nicht, was sie tun oder lassen sollen oder was richtig und was falsch ist; gesetzliche Regelungen der Biomedizin werden tendenziell flexibilisiert und dynamisiert; Verbote werden gelockert; die Öffentlichkeit wird nicht ausgeschlossen, sondern zum Reden eingeladen; staatlich geförderte Diskursprojekte sollen den BürgerInnen nicht vermitteln, was richtig oder falsch ist, sondern sie zur „bioethischen“ Eigeninitiative und Eigenverantwortung anregen.

Auch das Ethikregime sagt uns nicht, was wir tun sollen, es gibt keine Handlungsanweisungen an Wissenschaft, BürgerInnen oder

¹⁶ Vgl. Michel Foucault, Die Gouvernementalität, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt/M. 2000, S. 41–67; ders., Das Subjekt und die Macht, in: Hubert L. Dreyfus/Paul Rabinow (Hrsg.), *Michel Foucault: Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik*, Weinheim 1994, S. 241–261.

¹⁷ Vgl. Nikolas Rose/Peter Miller, *Political power beyond the State: Problematics of government*, in: *The British Journal of Sociology*, 43 (1992) 2, S. 173–205; Mitchell Dean, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London 1999.

Politik, sondern es strukturiert die Art und Weise, in der über die Entwicklungen in Medizin, Wissenschaft und Technologie gesprochen werden kann. Von *reflexive government* kann man insofern sprechen, als die Formen und Verfahren des Ethikregimes beständig überdacht, diskutiert und modifiziert werden, auch und gerade im Diskurs mit den BürgerInnen, deren Beiträge als Inspiration für die weitere Entwicklung des Diskurses dienen: Diskursstimulation zur Diskursinnovation und Diskursinnovation zur Diskursstimulation, ein Perpetuum Mobile.

Im Vergleich zwischen dem Ethikregime und dem technokratischen Modell ergeben sich folgende Unterschiede: Das Ethikregime erhebt keinen Anspruch auf Wahrheit oder Objektivität. Es ist nicht allein den Werten von Rationalität und Effizienz verpflichtet, sondern thematisiert auch Werte wie Menschenwürde, Autonomie oder Kindeswohl. Die Gremien sind nicht nur mit wissenschaftlichen ExpertInnen besetzt, und die Öffentlichkeit wird nicht ausgeschlossen, sondern einbezogen. Es geht nicht nur um Fakten, messbare Phänomene, Vorhersage und Kontrolle. Die Pluralität möglicher Sichtweisen wird enthusiastisch bekräftigt, und die Weiterentwicklung der Diskursverfahren könnte man als Beleg kollektiven Lernens deuten. Insofern wären die zentralen Anforderungen Sheila Jasanoffs an die zu entwickelnden „Technologien der Bescheidenheit“ erfüllt.

Allerdings hat diese Pluralität und Offenheit ihren Preis – den des „richtigen Sprechens“. Es ist verpflichtet auf Zulässigkeit aller möglichen Themen und Positionen und auf die Vorläufigkeit aller möglichen Ergebnisse, ferner darauf, dass es mit Wissenschaft und Ethik immer weitergeht. Diese Offenheit und Beweglichkeit hat Ausschlussmechanismen: Wer stabile Grenzen fordert, die Notwendigkeit weitergehender Forschung und technologischer Innovation bestreitet, „ethischen“ DialogpartnerInnen Eigeninteresse unterstellt, wer bestimmte Positionen oder Praktiken für „falsch“ erklärt und zu bekämpfen gedenkt, wer potentiell Machbares für undenkbar hält, fällt aus dem Rahmen des „richtigen ethischen Sprechens“ heraus. Alles muss in diesem Rahmen möglich sein, nur eines nicht: Nein zu sagen.

APuZ

Nächste Ausgabe 9–10/2009 · 23. Februar 2009

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Stefan Niggemeier

Selbstbewusst anders sein

Volker Lilienthal

Integration als Programmauftrag

Jürgen Wilke

Die zweite Säule des „dualen Systems“: Privater Rundfunk

Lutz Hachmeister · Kai Burkhardt · Claudia Huber

Das Ende der Rundfunkpolitik

Jens Lucht

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in der Demokratie

Richard E. Collins

Die BBC, das Internet und „Public Value“

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



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Manuel Halbauer (Volontär)
Johannes Piepenbrink
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

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

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

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

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

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

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Henrik Enderlein

3-8 Global Governance der internationalen Finanzmärkte

Die aktuelle Finanzkrise könnte zum Konsens darüber beitragen, dass die internationalen Finanzbeziehungen im Zentrum globaler Politik stehen müssen und keine Resultante zahlloser Marktvektoren sein können.

Gerd Winter

9-15 Transnationale Regulierung: Gestalt, Effekte, Rechtsstaatlichkeit

Die Globalisierung setzt die Nationalstaaten unter Druck. Der Beitrag untersucht an Beispielen, ob transnationale Regulierung Probleme löst und ob sie rechtsstaatlichen Geboten entspricht.

Jana Hönke

15-21 Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Mit einem empirisch-analytischen Konzept von Sicherheits-Governance werden „neue“ Formen in den westlichen Demokratien in Relation zu historischen Formen pluraler Sicherheits-Governancen in der „Dritten Welt“ beleuchtet.

Susanne Buckley-Zistel

22-27 Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten

Obgleich Friedenssicherung durch Gerechtigkeit eine lange Tradition hat, besteht erst seit Ende des Kalten Krieges ein verstärktes internationales Interesse, schwere Vergehen in gewaltsamen Konflikten strafrechtlich zu verfolgen.

Jörn Grävingholt · Julia Leininger · Oliver Schlumberger

28-33 Demokratieförderung: Quo vadis?

Es gibt nach wie vor gute Gründe dafür, weltweit Demokratie zu fördern. Doch dazu ist es erforderlich, neue Wege zu gehen: weg von der Demokratisierungshilfe hin zu einer kontextbewussten, glaubwürdigen Demokratieförderungspolitik.

Tobias J. Knoblich · Oliver Scheytt

34-40 Zur Begründung von Cultural Governance

Mit Cultural Governance gilt es zu beschreiben, wie Kulturpolitik als Gesellschaftspolitik neu zu begründen ist: als Kontinuum eines kooperativen Engagements und gemeinsamen Interesses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

K. Braun · S. L. Herrmann · S. Könninger · A. Moore

40-46 Bioethik in der Politik

Neue Institutionen und Verfahren der ethischen Auseinandersetzung mit biomedizinischen Entwicklungen sind zwar durch Pluralität und öffentliche Teilnahme gekennzeichnet, schließen jedoch ein Nein zu potenziellen Entwicklungen aus.