

UNIVERSITÄT
BAYREUTH

SPEKTRUM

Das Wissenschaftsmagazin der Universität Bayreuth ■ 13. Jahrgang ■ Ausgabe 1 ■ August 2017

THEMA

Governance

WIRTSCHAFT

Braucht die Globalisierung neue Fesseln?

SEITEN 10-13

GESELLSCHAFT

Marktlogik oder Fankultur?

SEITEN 34-37

STAAT & POLITIK

Wie vertreten Politiker die Bürger?

SEITEN 50-53

Liebe Leserinnen und Leser,



■ Prof. Dr. Stefan Leible, Präsident der Universität Bayreuth.

Unsere neue SPEKTRUM-Ausgabe ist dem Thema „Governance“ gewidmet, das heute in geradezu allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft präsent ist: lokal, regional und international. Es geht dabei im Kern um die Werte, Normen und geregelten Verfahren, die unser Zusammenleben friedlich und verlässlich gestalten sollen und die eine unverzichtbare Erfolgsvoraussetzung sind, wo immer Menschen auf gemeinsame Ziele hinarbeiten. Auch wenn diese Regeln auf Dauer hin angelegt sind, bleiben sie doch nicht unbeeinflusst vom technologischen und kulturellen Wandel. Sie müssen mit Blick auf die Herausforderungen der Zeit immer wieder überprüft und oft neu ausgehandelt werden. Zu einer solchen vernünftigen Reflexion kann und soll auch die Wissenschaft ihren Beitrag leisten, oder besser gesagt: die Wissenschaften. Es gibt keine einzelne Disziplin, die das alleinige Privileg hätte, Erkenntnisse über die Grundlagen des Zusammenlebens hervorbringen zu können. Ein gut funktionierendes Netzwerk von Regeln und Verfahren ist in den verschiedensten Bereichen gefragt, die alle durch jeweils besondere Strukturen, Ziele und Themen geprägt sind – sei es in Unternehmen, Gesundheits-

einrichtungen, Sportvereinen, im demokratischen Rechtsstaat oder in internationalen Organisationen. Verschiedene Disziplinen können hier ihre speziellen Kompetenzen einbringen, um normative Grundlagen zu untersuchen und Vorschläge für deren Weiterentwicklung zu erarbeiten.

Diese SPEKTRUM-Ausgabe vereint daher Autorinnen und Autoren aus ganz unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen. Das Thema „Governance“ zeigt erneut: Es ist die starke interdisziplinäre Ausrichtung, die unsere junge Campus-Universität in die Lage versetzt, mit exzellenter Forschung und Lehre an der Lösung von Zukunftsfragen der Gesellschaft mitzuwirken.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen

mit den besten Grüßen

Ihr



Prof. Dr. Stefan Leible
Präsident der Universität Bayreuth

Weitere SPEKTRUM-Ausgaben

Auf der Homepage der Universität Bayreuth finden Sie unter anderem auch die vorigen SPEKTRUM-Ausgaben zu den folgenden Themen:

- 2/2016: Molekulare Biowissenschaften
- 1/2016: Innovationen
- 2/2015: Digitalisierung
- 1/2015: Kulturbegegnungen und transkulturelle Prozesse
- 2/2014: Energie
- 1/2014: Recht und Moral
- 1/2013: Lebensmittel- und Gesundheitswissenschaften

- www.uni-bayreuth.de/de/universitaet/presse/spektrum

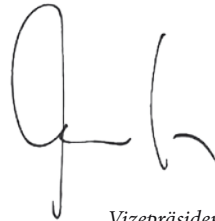
An der Universität Bayreuth ist „Governance“ ein zentrales Thema – sowohl in der Forschung als auch in zahlreichen Studiengängen, in denen es um grundsätzliche Fragen einer effektiven und zugleich wertorientierten Steuerung in Wirtschaft, Staat, Kultur und Gesellschaft geht. Darüber hinaus steht der Leitbegriff „Governance“ an der Universität Bayreuth auch für Steuerungsaufgaben in eigener Sache. Damit ein Studium starke fachliche Kompetenzen vermittelt, die Entfaltung der Persönlichkeit fördert und für verantwortungsvolle berufliche Positionen qualifiziert, bedarf es eines intelligenten Systems der Qualitätssicherung. Die erfolgreiche Systemakkreditierung hat der Universität Bayreuth bescheinigt, dass sie für alle ihre Studiengänge anspruchsvolle Qualitätskriterien sowie transparente Verfahrensregeln festgelegt hat und in der Praxis verlässlich umsetzt. Dieses Gütesiegel der Akkreditierung ist zugleich eine Selbstverpflichtung für die Zukunft: Alle Studienangebote werden regelmäßig evaluiert. Studierende und Lehrende sind ausdrücklich eingeladen, eigene Ideen für die künftige Gestaltung ihrer Alma Mater einzubringen.

Ein weiteres Arbeitsfeld universitärer Governance ist die Barrierefreiheit, die gewährleisten soll, dass alle Studierenden – unabhängig von Behinderungen oder chronischen Krankheiten – die gleichen Chancen beim Erwerb eines Hochschulabschlusses haben. Ebenso setzt sich die Universität Bayreuth nachdrücklich für die Vereinbarkeit von Familie und Studium sowie von Familie und Beruf ein. Und nicht zuletzt liegt uns eine Campuskultur am Herzen, die Forschende und Studierende aus verschiedensten Herkunftsländern und Kulturen willkommen heißt.

Vielleicht weckt die neue SPEKTRUM-Ausgabe bei Ihnen das Interesse, unseren Campus einmal persönlich kennen zu lernen? Wir freuen uns auf Ihren Besuch!

Mit besten Grüßen,

Ihr



Prof. Dr. Martin Huber
Vizepräsident der Universität Bayreuth
für den Bereich Lehre und Studierende



■ Prof. Dr. Martin Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Neuere deutsche Literaturwissenschaft an der Universität Bayreuth.

IMPRESSUM

SPEKTRUM-Magazin der Universität Bayreuth

Auflage:

1.500 Stück

Herausgeber:

Universität Bayreuth
Stabsabteilung Presse, Marketing
und Kommunikation (PMK)
95440 Bayreuth
Telefon (09 21) 55 - 53 56 / - 53 24
Telefax (09 21) 55 - 53 25
pressestelle@uni-bayreuth.de

Redaktionsleitung:

Christian Wißler (V.i.S.d.P.)

Druck:

bonitasprint gmbh, Würzburg

Satz und Layout:

GAUBE media agentur, Bayreuth
Telefon (09 21) 5 07 14 41
spektrum@gaube-media.de

Bildquellen-Kennzeichnung:

sst: www.shutterstock.com



■ Christian Wißler M.A.,
Fachwirt Public Relations (BAW),
Stabsabteilung PMK
der Universität Bayreuth,
Wissenschaftskommunikation.

■ Titelseite: Im Inneren der Kuppel des Reichstagsgebäudes in Berlin (Foto: sst).

■ Abb. links: Die „Raumkurve“ auf dem Bayreuther Campus, eine Stahlplastik von Norbert Kricke (1922-1984) (Foto: Chr. Wißler).

Alle Beiträge sind bei Quellenangaben und Belegexemplaren frei zur Veröffentlichung.

Governance



Grundlagen

- 6 Governance**
Handlungsfeld der Zukunft und Schwerpunkt an der Universität Bayreuth

Wirtschaft

- 10 Braucht die Globalisierung neue Fesseln?**
Wohlfahrtsgewinne und -verluste durch internationalen Handel
- 14 Deutschland, ein Währungsrickser?**
Aktuelle Fragen der Weltwährungsordnung
- 18 Wertorientierte Unternehmensführung**
Corporate Governance bei internationalen Unternehmen
- 22 Corporate Governance und Family Governance**
Rechtliche Fragen im Bereich des Familienunternehmens
- 26 IT-Governance im Zeitalter der Digitalisierung**
Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Kontrolle

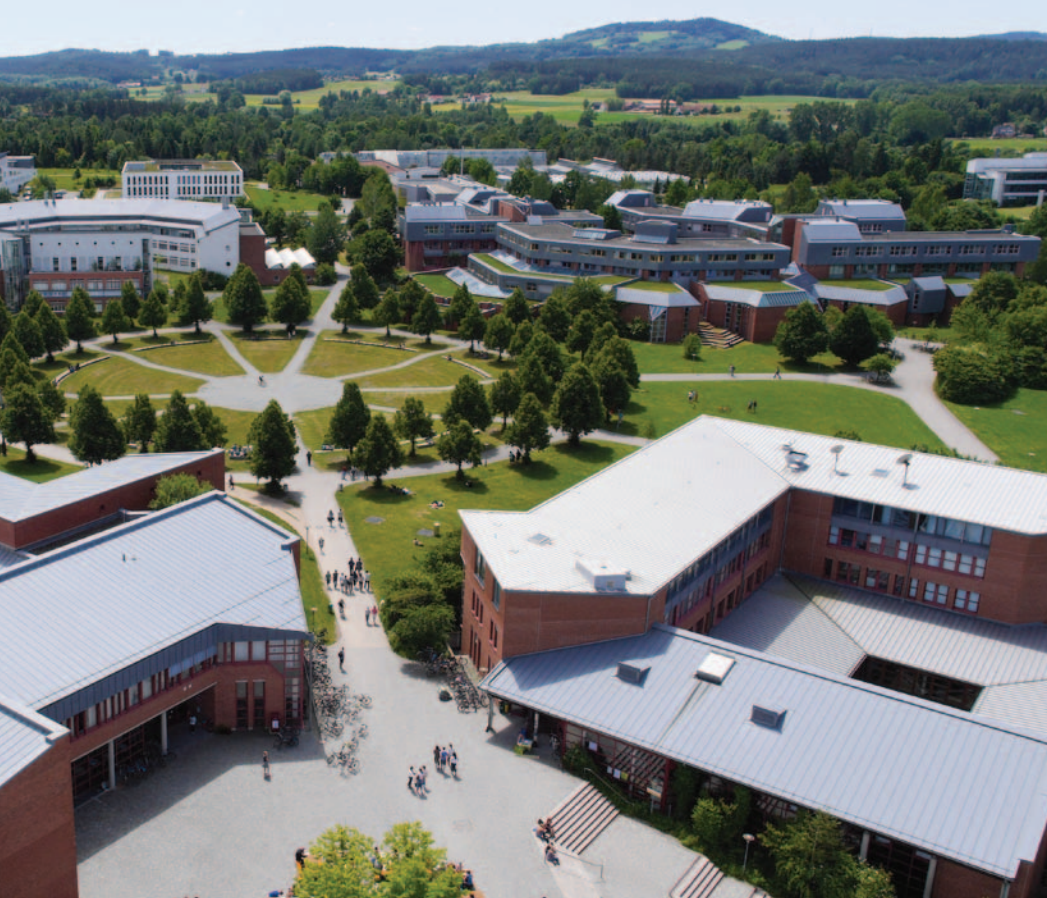


Wechselkurse sind im Zeitalter der Globalisierung eine Art moderner Brotpreis.

- 2 Grußwort**
Prof. Dr. Stefan Leible
Präsident der Universität Bayreuth
- 3 Editorial**
Prof. Dr. Martin Huber, Vizepräsident der Universität Bayreuth für den Bereich Lehre und Studierende
- 3 Impressum**
- 4 Inhaltsverzeichnis**



Vielbeachtete Skandale haben gezeigt: Ein expliziter Regelungsrahmen für die Unternehmensführung ist notwendig.



■ Links: Campus der Universität Bayreuth (Foto: Pressestelle der Universität Bayreuth); Foto zu S. 62: Quick Shot / Shutterstock.com; alle übrigen Fotos: sst.



54

Das spannungsvolle Verhältnis von Freiheit und Sicherheit muss von der Politik zum Ausgleich gebracht werden.



26

Digitale Technologien wie das Cloud Computing stellen neue Anforderungen an die IT-Governance von Unternehmen.

Staat & Politik

- 42 Recht steuert Bildung**
Öffentliche Schulen zwischen Bildungsreformen und Verwaltungsrecht
- 46 Politik und Verwandtschaft**
Eine unterschätzte Beziehung und ein weites Feld für die Governance-Forschung



42

Das Schulrecht enthält heute sehr unterschiedliche Ansätze, um den Bildungserwerb zu steuern.

- 54 Freiheit und Sicherheit**
Ein spannungsvolles Politikfeld im demokratischen Rechtsstaat
- 58 Governance in Afrika**
Heterarchie und politische Dynamik am Beispiel von Libyen und Mali



62

In zahlreichen Regionen Afrikas können nicht-staatliche Akteure und Gruppen eigene Ordnungsvorstellungen durchsetzen.

Gesellschaft

- 30 Medizin und Ökonomie**
Perspektiven von Corporate Governance im Krankenhaus
- 34 Marktlogik oder Fankultur?**
Sport Governance zwischen Kommerz, Tradition und Werten
- 38 Selbstorganisation in der Zivilgesellschaft**
Eine neue Governance-Form im Zeichen des Klimawandels?

- 50 Wie vertreten Politiker die Bürger?**
Den Einfluss von Institutionen, Persönlichkeit und Interessengruppen verstehen

Forschung & Lehre

- 63 Governance an der Universität Bayreuth**
Profildfeld Governance and Responsibility sowie Studiengänge und Graduiertenzentren mit Bezug zu aktuellen Governance-Fragen



■ Volker Deville

Governance

Handlungsfeld der Zukunft und Schwerpunkt an der Universität Bayreuth

■ Die englischen Begriffe „Governor“ und „Governance“ haben ihre Wurzeln in der lateinischen Bezeichnung „Gubernator“ für den Steuermann eines Schiffs. Diese ist ihrerseits der altgriechischen Bezeichnung „Kybernētēs“ entlehnt. In der Seefahrt ist der Steuermann ein leitendes Besatzungsmitglied, das hauptsächlich für die Navigation verantwortlich ist (sst).

Governance hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem zentralen Konzept in unserer Welt und in der Wissenschaft entwickelt. Allerdings ist es nicht präzise und einheitlich definiert, sondern wird in den verschiedenen Disziplinen und Anwendungsfeldern unterschiedlich interpretiert und angewendet. Gemeinsam ist dem Verständnis von Governance, dass es stets um Ordnungssysteme geht, die zur Strukturierung einer Gesellschaft oder einer Gruppe von Akteuren dienen. Dabei sind nicht nur Stabilität und Steuerung, sondern oft auch die moralische Qualität dieser Systeme von Interesse.

Typische Fragen für die Analyse eines Governance-Problems sind:

- Welches System wird gesteuert?
- Was sind die Ziele?
- Wer sind die Akteure?
- Welche Handlungsoptionen stehen zur Verfügung?
- Welche Rahmenbedingungen und Regelungsmechanismen gibt es?

Zur weiteren Klärung des Begriffs „Governance“ ist ein Blick auf die Vielfalt der Anwendungsgebiete hilfreich, in denen von Governance gesprochen wird. Das Chart (s.u.) illustriert zum einen die Legitimation von Regelungswerken zwischen Macht und Moral, zum anderen die Form ihrer Ausgestaltung zwischen formalen Gesetzen und informellen Vereinbarungen. In dieses Raster sind 18 Handlungsfelder von Governance exemplarisch eingeordnet.

„Governance“: ein multidisziplinärer Begriff

Wie schon erwähnt, hat „Governance“ in den verschiedenen Disziplinen unterschiedliche Bedeutungen gehabt, und hat es bis heute. Dieser Begriff muss also im Spannungsfeld zwischen Philosophie, Sozialwissenschaften (Soziologie, Politologie und Wirtschaftswissenschaften), Rechtswissenschaften und Ingenieurwissenschaften gedacht werden.

In der **Soziologie** wurde ursprünglich und besonders ab den 1970er Jahren der Begriff „Steuerung“ verwendet, zusammen mit der Systemtheorie von Talcott Parsons, die später bei Niklas Luhmann auch auf politische Systeme Anwendung fand. Steuerung wurde jedoch zunächst nicht als bewusstes Regeln von Akteuren, sondern als ein von ihnen losgelöster systemischer Prozess verstanden. In der späteren Policy-Forschung wurde dann der Akteur in den Fokus genommen, was sich auch auf das Verständnis von Steuerung übertrug. Schließlich verlagerte sich die Betrachtung von Akteuren und Aktionen auf die Struktur der Steuerung.

In der **Politikwissenschaft** war der Begriff „Governance“ im englischen Sprachgebrauch zunächst Ausdruck des Prozesscharakters von Politik (*governance* als *governing*), dann gewannen Regeln und ihre Einhaltung an Relevanz. So bedeutet Governance heute weniger einen Eingriff der Politik in gesellschaftliche Abläufe, sondern mehr die Entwicklung und Einhaltung von Regeln innerhalb einer Gesellschaft oder

AUTOR



■ Prof. Dr. Volker Deville ist als Direktor der Allianz Gruppe zurzeit im Sabbatical. Er lehrt als Honorarprofessor Governance und Internationales Management an der Universität Bayreuth.



„Wir müssen uns auch der Frage stellen, ob unsere Regeln und Prozesse nur effektiv sein sollen oder ob sie auch mit unseren Werten kompatibel bleiben können.“



■ Abb. 2: Welchen Einfluss haben Roboter auf die Zukunft der Arbeit? 3D-Drucker an einem Fließband (sst).

Gruppe. *Public Policy* (Gesamtheit aller Entscheidungen für politische Prozesse) und *Global Governance* (Ordnungsrahmen für die Koordinierung von Globalisierungsprozessen) stehen im Fokus.

In der **Betriebswirtschaftslehre** ist „Corporate Governance“ zu einem wichtigen Konzept geworden. Es meint die Gesamtheit der Regeln, die die Führung eines Unternehmens einhalten muss – und zwar sowohl von außen gesetzte Regeln, zum Beispiel Gesetze und Compliance-Richtlinien, als auch interne Regeln, wie etwa Satzungen für Vorstand und Aufsichtsrat.

In den **Rechtswissenschaften** wird die Frage behandelt, wie Regeln denn formuliert, gesammelt, kodifiziert, ausgelegt und ihre Einhaltung sichergestellt werden können.

Die **Philosophie** liefert mit ihrer grundsätzlichen Herangehensweise fundamentale Einsichten beispielsweise in das Verhältnis von Macht und Moral oder auch in die Begründungen für Regeln. In den letzten Jahren haben sich mit der vernetzten globalen Wirtschaft, mit globalen Datennetzen, mit der Komplexität von NGOs, mit den Herausforderungen des internationalen Terrorismus und mit Debatten um die Klimabeeinflussung auch wichtige Governance-Fragen für die **Volkswirtschaftslehre**, die **Informatik** und **weitere Disziplinen** ergeben.

Vor diesem Hintergrund hat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe, die sich mit der koordinierten Verankerung von Governance-Fragen in Forschung und Lehre an der Universität Bayreuth befasst, den Begriff „Governance“ als einen gemeinsamen Rahmen von Werten, Regeln und Prozessen definiert:

„Wherever people live and work together, a common framework of values, rules and procedures enables their success.“

Governance als Zukunftsaufgabe: Chancen und Herausforderungen

Wie das Chart zeigt, finden sich Governance-Probleme in fast allen Bereichen. Dies liegt an der stärkeren

Vernetzung unserer Welt, verursacht durch globale Verfügbarkeit und Mobilität von Menschen, Wissen, Organisationen, Kapital, Daten und Waren. Kompakte Regelungen für eine Aufgabe auf nationaler Ebene sind kaum noch effektiv. Dazu vier Beispiele:

- Durch die digitale Transformation entsteht in nahezu allen Lebensbereichen eine neue Qualität von Information, Kommunikation, Automatisierung und Vernetzung, oft unabhängig vom Ort. Einerseits ergeben sich daraus völlig neue Möglichkeiten, andererseits stehen uns gravierende wirtschaftliche und gesellschaftliche Umwälzungen bevor. Dazu gehören Probleme wie die normativen Ansprüche an Künstliche Intelligenz oder die Übertragung von Arbeit an Algorithmen und Roboter. Die Entwicklung geeigneter Regeln und Systeme erfordert das Zusammenwirken von Experten aus der Informatik, Philosophie, Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre.
- In vielen Ländern Afrikas sind die Meinungs-, Organisations- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt, die Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Organisationen sind begrenzt. Die Folgen sind eine geringe Beteiligung am politischen Diskurs, mangelnde Rechtsstaatlichkeit und schließlich politische und wirtschaftliche Instabilität. Durch Vergleichsstudien, Analysen regionaler Unterschiede und vor allem unter Beteiligung der Menschen in Afrika selbst lassen sich solche Phänomene als Governance-Fragen formulieren: Wie kann eine gute Governance für Regionen in Afrika erreicht werden?
- Die Rolle der „mündigen Bürger“ ändert sich auch in der Europäischen Union und anderen Industrieländern: Wie können sie eigentlich ihre Souveränität bewahren? In diesem Zusammenhang spielen das schwindende Vertrauen in die Eliten und ein zunehmender Populismus



LITERATURTIPP

Vor kurzem erschienen:
Universität Bayreuth: House of Governance at the Universität Bayreuth, 2017.

■ Abb. 3: Herausforderung für die Demokratie: Schwindendes Vertrauen in die Problemlösungskompetenz politischer Eliten. Hier Proteste gegen den G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 (Foto: Frank Schwichtenberg / wikimedia commons / CC BY-SA 4.0).

eine Rolle. Diese Faktoren haben in einer Reihe von Ländern zu einem Demokratie-„Abrieb“ geführt. Um die aktuelle Dynamik zu verstehen und entsprechende Governance-Optionen zu erarbeiten, ist die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft eine unentbehrliche Voraussetzung.

- Inhalte und Formen des Lehrens und Lernens werden derzeit durch neue Ideen herausgefordert: Exzellente Vorlesungen, die über das Internet in anderen Kontinenten verfolgt werden können, oder im Netz organisierte Gruppenarbeit und Curricula, in denen das Ausprobieren neuer Methoden gegenüber der Vermittlung von Wissensinhalten immer stärker an Bedeutung gewinnt. Auch das Engagement ändert sich entsprechend: Heute ist ohne räumliche Distanz und ohne Zeitverzug klar, wo Not herrscht. Werden wir Teile unseres Lebens wie Bildung und Engagement neu erfinden?

Diese Fragen können und werden natürlich auch in den einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen bearbeitet werden. Die Relevanz einer *grundsätzlichen* Diskussion über Governance liegt darin, dass manche Fragen sich ähnlicher werden. Umso mehr ist eine Vernetzung unterschiedlicher Wissensbereiche gefragt. Die globale Verfügbarkeit und Mobilität von Menschen, Wissen, Organisationen, Kapital, Daten und Waren erfordert neue Regelungssysteme, die damit umgehen können. Und wir müssen uns auch der Frage stellen, ob unsere Regeln und Prozesse nur effektiv sein sollen oder ob sie auch mit unseren Werten kompatibel bleiben können.

Governance: ein Schwerpunkt an der Universität Bayreuth

Die Universität Bayreuth kann in mehrfacher Hinsicht als ein „House of Governance“ verstanden werden: Die Universität und ihre Wissenschaftler forschen und lehren in vielen Disziplinen über Fragen der Governance – zum Teil unter diesem Namen, zum Teil unter fachspezifischen Bezeichnungen. Sie entwickeln ein Profildfeld „Governance and Responsibility“. Sie haben große Erfahrung mit interdisziplinären Studiengängen, beispielsweise „Philosophy and Economics“ oder „Internationale Wirtschaft & Governance“. Und sie betreiben mit den Afrikastudien einen weltweit anerkannten Forschungsschwerpunkt, der in der engen Kooperation mit afrikanischen Partnern alle Voraussetzungen für die Auseinandersetzung mit regionalen Governancefragen mitbringt.



Ein Kolloquium im Juni 2017 befasste sich mit Überlegungen, wie die Universität Bayreuth diese Stärken und Aktivitäten ergänzen und weiterentwickeln kann. Dabei wurde deutlich, dass wir noch mehr in Forschung und Lehre zum Thema „Governance“ investieren können – beispielsweise mit einem Elitestudiengang. Zum anderen ist klar, dass die Relevanz von Governance weiter stark und schnell zunehmen wird: weltweit, in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft.

■ Abb. 4: Chancen und Herausforderungen der digitalen Transformation, gerade auch in den Bereichen Bildung und Entrepreneurship, waren Thema des ersten DLD Campus, der im Juni 2017 an der Universität Bayreuth stattfand (Foto: Peter Kolb).

Der Autor dankt Martin Liedtke und Florian Niehaus für ihre Mitwirkung an diesem Artikel.

■ Abb. 5: Blick auf den zentralen Platz des Bayreuther Universitätscampus (Foto: Pressestelle Universität Bayreuth).



Braucht die Globalisierung neue Fesseln?

Wohlfahrtsgewinne
und -verluste durch
internationalen Handel

■ Grafische Darstellung des Erdballs bei Sonnenaufgang.
Das Netzwerk der Linien zeigt die hauptsächlichsten Routen der
internationalen Luftfahrt (sst).

Spätestens seit der Entscheidung Großbritanniens, die Europäische Union zu verlassen, der lautstarken Globalisierungskritik im US-Wahlkampf und dem Widerstand gegen Handelsabkommen wie CETA und TTIP ist es offensichtlich: Freihandel hat ein Imageproblem. Dabei ist die Kritik an der Globalisierung nicht einmal unbegründet. Nur die Schlussfolgerung, dass dem internationalen Handel neue und enge Fesseln angelegt werden müssen, ist überzogen. Es ist vielmehr eine weltweite Governance-Aufgabe, die nachweisbaren Vorteile eines freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapital zu sichern und negative Auswirkungen zu verringern oder zu beseitigen.

Die Mär vom Mehr: Exportüberschüsse, ein Indikator für die wirtschaftliche Stärke Deutschlands?

Als das Ifo Institut unter der Überschrift „Deutschland wird 2016 wieder Weltmeister beim Kapitalexport“ einen gewaltigen Exportüberschuss Deutschlands verkündete, reagierten deutsche Medien voller Euphorie. So titelte die Online-Plattform von n-tv am 6. September 2016: „China auf die Plätze verwiesen – Deutschland wird wieder Exportweltmeister.“ War die Euphorie gerechtfertigt? Hinsichtlich der noch nicht überstandenen Griechenlandkrise sollte man derartigen Beifallsbekundungen durchaus kritisch gegenüberstehen. Ein hoher Exportüberschuss ist nämlich weniger Ausdruck einer besonderen Attraktivität deutscher Produkte auf internationalen Märkten als vielmehr das Resultat einer anhaltenden Investitionsschwäche in Deutschland. Auf den Punkt gebracht bedeutet der hohe Exportüberschuss Deutschlands: Wir sparen zu viel und/oder investieren zu wenig.

Daran trägt die Politik Mitschuld. Steuerliche Anreize zur privaten Altersvorsorge sowie eine steigende Konzentration von Einkommen und Vermögen haben zur Folge, dass sich die Ersparnisse erhöhen. Zugleich aber bleiben heimische Investitionen unter ihrem Soll, weil die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Forschung zu gering ausfallen. Grundsätzlich ist es zwar nicht falsch, wenn die demographische Entwicklung in Deutschland Unternehmen dazu veranlasst, im Ausland zu investieren, um zukünftigen Konsum bei sinkender Erwerbsbevölkerung zu sichern. Hohe Investitionen in Ländern wie Griechenland, Spanien oder Portugal, die ähnlich niedrige Geburtenraten wie Deutschland aufweisen, scheinen vor diesem Hintergrund aber keine vielversprechende Strategie zu sein.

„Die wichtigste Herausforderung für die Politik besteht in den nächsten Jahren darin, eine gerechte Verteilung der unbestreitbaren Gewinne sicherzustellen, die aus internationalem Handel resultieren.“

Die Exportüberschüsse Deutschlands gegenüber den südlichen Euro-Partnern sind in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Allerdings wurden aufgrund eines schwachen Euros neue Exportüberschüsse gegenüber Drittländern außerhalb des europäischen Währungsraumes aufgebaut. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der schmerzhaften Erfahrungen während der Eurokrise kritisiert Christine Lagarde, Geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds, die zu hohen Exportüberschüsse Deutschlands und mahnt zu mehr heimischen Investitionen.¹

Von deutschen Politikern und auch von breiten Teilen der Bevölkerung werden derartige Einlassungen oft als unangebrachte Einmischung von außen empfunden. Entgegen der weit verbreiteten Meinung sagt ein hoher Exportüberschuss aber noch nichts über die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf internationalen Märkten aus. Um dies zu erkennen, muss man sich die folgenden Zusammenhänge vergegenwärtigen: Seit der britische Nationalökonom David Ricardo vor genau 200 Jahren seine *Principles of Political Economy and Taxation* veröffentlichte, wissen wir, weshalb internationaler Güterhandel zu Wohlfahrtsgewinnen führt. Diese Gewinne entstehen aufgrund *komparativer* und nicht aufgrund *absoluter* Kostenvorteile. Es werden also auch Länder, die bei der Produktion all ihrer Güter *Kostennachteile* aufweisen, am Ende durch Handel gewinnen – und zwar deswegen, weil sich jedes Land im internationalen Handel auf die Produktion jener Güter spezialisiert, bei denen es *vergleichsweise* den größten Vorteil besitzt. Auch Länder, die einen absoluten Kostennachteil – und dadurch einen Nachteil in ihrer Wettbewerbsfähigkeit – haben, können also Güter exportieren und sogar einen Exportüberschuss erzielen.

Weil sich Länder im Zuge der Globalisierung auf die Produktion von Gütern konzentrieren, bei denen sie relativen Kostenvorteile besitzen, ist die Idee von Handelsgewinnen seit jeher eng mit der Vorstellung von Strukturwandel verknüpft. Es ist aber gerade der durch Handel hervorgerufene Strukturwandel, der weltweit das Image der Globalisierung stark belastet.



■ Abb. 1: Der britische Ökonom David Ricardo, porträtiert von Thomas Phillips (ca. 1821). Bild: National Portrait Gallery, London.

Wohlfahrt der Nationen, individuelle Globalisierungsverlierer

AUTOR



Prof. Dr. Hartmut Egger ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Makroökonomik und Handel an der Universität Bayreuth.

Mit der Idee von Tauschgewinnen legte David Ricardo das Fundament für die Analyse von Wohlfahrtsgewinnen, die durch internationalen Handel entstehen. Verteilungseffekte, die durch Strukturwandel ausgelöst werden, spielten bei ihm jedoch keine zentrale Rolle. Die präzise Analyse dieser Verteilungseffekte geht auf eine wissenschaftliche Arbeit der US-amerikanischen Volkswirte Wolfgang Stolper und Paul Samuelson aus dem Jahre 1941 zurück.² Die Botschaft ihrer Studie ist eindeutig: Dort wo es Handelsgewinne durch Spezialisierung und Strukturwandel gibt, gibt es auch Verlierer des internationalen Handels. Es kommt sogar noch schlimmer: Je höher die Gewinne durch Handel sind, desto höher sind auch die Verluste der Verlierer. Die Einsicht, dass internationaler Handel in der Regel nicht alle besserstellt, ist dabei ebenso wichtig wie die Einsicht, dass Handel insgesamt die Wohlfahrt der beteiligten Nationen erhöht. Daraus ergeben sich gravierende Konsequenzen:

- Maßnahmen, die den Strukturwandel hinauszögern oder gar verhindern sollen, werden meist unter dem Vorwand getroffen, Beschäftigte vor den negativen Konsequenzen der Globalisierung zu schützen. Eben diese Maßnahmen reduzieren aber zwangsläufig die Handelsgewinne für alle.
- Ohne staatliches Eingreifen wird es immer Globalisierungsgegner geben – nämlich genau jene Arbeitskräfte, die zu den Verlierern des Strukturwandels zählen.

■ Abb. 2: Der Hamburger Hafen:
Knotenpunkt für den internationalen Handel (Foto: Oscity / Shutterstock.com).



Neue Doktrin: Internationaler Handel ohne Strukturwandel

Wenn die Einsicht, dass durch Globalisierung nicht jeder gewinnt, bereits so alt ist, warum gibt es dann gerade heute so starke Kritik am internationalen Handel – und zwar in fast allen Gesellschaftsschichten? Um diese Frage zu beantworten, muss man verstehen, dass sich seit Beginn der 1980er Jahre eine neue Doktrin in der Außenwirtschaftslehre durchgesetzt hat: die Doktrin des Handels ohne Strukturwandel. Diese neue Handelstheorie beruht auf Arbeiten des U.S.-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Paul Krugman, der 2008 mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet wurde.³ Sie geht von der Vorstellung aus, dass Handel aufgrund der Präferenzen von Konsumenten entsteht – zum Beispiel, weil ein Deutscher beim Abendessen gerne französischen Wein zur Pizza aus Italien trinkt, während ein Franzose gerne deutsches Bier und Schokolade aus Belgien genießt. Entscheidend ist bei dieser Form des Handels, dass sehr ähnliche Produkte getauscht werden und daher kein Strukturwandel entsteht. Wo aber kein Strukturwandel entsteht, dort gibt es auch keine durch den Strukturwandel geschaffenen Verlierer.

Weil das Modell von Krugman viel besser den Handel zwischen Industrienationen beschreibt, als dies ältere Theorien von Ricardo und anderen namhaften Ökonomen konnten, galt es bald als *das* wichtigste Instrumentarium zur Analyse internationaler Wirtschaftsverflechtungen. Damit gerieten aber die Verteilungskonflikte, die lange Zeit im Fokus der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung standen, in Vergessenheit. Nur so sind Aussagen selbst namhafter Ökonomen wie Thomas Straubhaar zu verstehen, der erklärte: „Das Versprechen, dass die Globalisierung zum Vorteil aller ist, haben die Industrieländer nicht einlösen können.“⁴

Bildung und berufliche Qualifikationen: Schutz vor Globalisierungsverlusten?

Seit den frühen 1990er Jahren steigt die Produktionsverlagerung in Billiglönländer. Diese Entwicklung führt deutlich vor Augen, dass die Idee, alle würden durch Freihandel gewinnen, nicht tragfähig ist. Bedeutet dies also, dass wir heute einfach auf das Wissen von Stolper und Samuelson zurückgreifen können, um die Verlierer des Strukturwandels zu identifizieren und – darauf aufbauend – den negativen Effekten der Globalisierung entgegenzuwirken?



■ Abb. 3: Fabrikarbeiterinnen in der ostchinesischen Stadt Huaibei produzieren Kleidung für den Export nach Europa (Foto: Frame China / Shutterstock.com).



■ Abb. 4: Protestzug in München im Jahr 2015 gegen das geplante Freihandelsabkommen TTIP zwischen der Europäischen Union und den USA (Foto: ETIENjones / Shutterstock.com).

So schmerzhaft die Antwort ist, sie lautet: leider nein. Denn früher war klar, dass der Strukturwandel eindeutig zu Lasten geringqualifizierter Arbeitskräfte ging. Daher gab es mit einer besseren öffentlichen Schulbildung und einer geeigneten beruflichen Weiterbildung durchaus wirksame Instrumente, um negative Folgen eines globalisierungsbedingten Wandels zu bekämpfen oder ihnen vorzubeugen. Dies hat sich heute wesentlich geändert.

Mit der Modernisierung der Produktionsabläufe geht die Teilung der Fertigungsschritte in immer kleinere Prozesse einher. Dies führt dazu, dass nicht mehr ganze Industrien, sondern nur noch einzelne Berufe innerhalb dieser Industrien gewinnbringend ins Ausland verlagert werden.⁵ Daher ist es für die Verlagerung nicht mehr entscheidend, ob Tätigkeiten von einer hoch- oder einer geringqualifizierten Arbeitskraft ausgeführt werden. Vielmehr kommt es darauf an, ob Tätigkeiten an einen bestimmten Standort gebunden sind oder nahe am Kunden erbracht werden müssen. Der Umstand, dass der Strukturwandel nicht mehr ganze Industrien verschwinden lässt, mag zwar auf den ersten Blick vielversprechend klingen. Allerdings bedeutet die neue Form der Globalisierung auch, dass nicht nur Geringqualifizierte von Jobverlust betroffen sind. Heute sehen sich breite Bevölkerungsschichten, selbst Arbeitskräfte mit guten beruflichen Qualifikationen, dem Risiko ausgesetzt, im Zuge der Globalisierung den Arbeitsplatz zu verlieren. Globalisierung führt also zu einem zwar etwas diffusen, jedoch nicht ganz unbegründeten Gefühl der Unsicherheit in weiten Bevölkerungs-

schichten. Zudem ist es schwierig, geeignete Instrumente zu identifizieren, um den negativen Aspekten dieser neuen Formen der Globalisierung zu begegnen. Zwar ist es richtig, dass berufliche Flexibilität und regionale Mobilität die Chancen erhöhen, zu den Globalisierungsgewinnern zu gehören. Doch sind die damit verbundenen Kosten aus Sicht der Betroffenen unter Umständen sehr hoch.

Gerechtigkeit und internationale Koordination

Die wichtigste Herausforderung für die Politik besteht in den nächsten Jahren darin, eine gerechte Verteilung der unbestreitbaren Gewinne sicherzustellen, die aus internationalem Handel resultieren. So wird die Politik auch geeignete Antworten auf die Ängste vor Arbeitsplatzverlust geben und Forderungen nach neuen „Fesseln“ der Globalisierung entgegentreten können. Eine gerechte Verteilung von Gewinnen bedarf nicht zuletzt einer internationalen Koordination bei der Besteuerung von Einkommen, um Steuerschlupflöcher zu schließen und Steuerwettbewerb zu begrenzen. Entsprechende Vereinbarungen auf internationaler Ebene sind nicht einfach zu treffen und stellen eine wichtige Herausforderung für internationale Governance dar. Gleichwohl sind sie notwendig, um nicht den Populisten das Spielfeld zu überlassen und von einer neuen Welle des Protektionismus überrollt zu werden. Dies wäre sicherlich zum Schaden aller beteiligten Nationen.

- 1 vgl. Spiegel, am 18. April 2017.
- 2 W. F. Stolper and P. A. Samuelson: Protection and Real Wages, *Review of Economic Studies* (1941), 9, S. 58-73. doi:10.2307/2967638.
- 3 P. Krugman: Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade, *American Economic Review* (1980), 70, 5, S. 950-959; P. Krugman: Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade, *Journal of International Economics* (1979), 9, 4, S. 469-479.
- 4 wallstreet:online, 11.01.2016.
- 5 Vgl. H. Egger, U. Kreickemeier, J. Wrona: Offshoring Domestic Jobs, *Journal of International Economics*, (2017), 97/1, S. 112-125. Zu den Folgen der Globalisierung für den Arbeitsmarkt auch H. Egger, U. Kreickemeier: Worker-Specific Effects of Globalisation, *The World Economy* (2010), 33/78, S. 987-1005.

■ Bernhard Herz
Lena Kraus

Deutschland, ein Währungs- trickser?

Aktuelle Fragen der
Weltwährungsordnung

■ Der 2015 eröffnete Neubau der Europäischen Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main. (Foto: Pigprox / Shutterstock.com).



Ein unvoreingenommener Beobachter kann leicht den Eindruck gewinnen, dass das internationale Währungssystem unter erheblichem Druck steht. Schwellenländer klagen über einen Währungskrieg der Industriestaaten. Wiederkehrende (Neu-)Verhandlungen des griechischen Rettungspakets machen immer wieder die labile Situation im Euroraum deutlich, und nur wenige Tage nach seinem Amtsantritt sorgte US-Präsident Donald Trump mit der Behauptung für Aufsehen, Deutschland nutze einen „krass unterbewerteten“ Euro, um die USA und die EU-Partner „auszubeuten“.

Wechselkurse und internationale Währungskonflikte

Was ist dran an dem währungspolitischen Säbelraseln der US-Regierung? Wechselkurse – also der Preis von Währungen – haben im Zeitalter der Globalisierung erhebliche wirtschaftliche Bedeutung, sie sind eine Art moderner Brotpreis. Steigt etwa der Preis des Euro gegenüber dem US-Dollar (Aufwertung), verteuern sich deutsche Produkte, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen verschlechtert sich, und Arbeitsplätze am Wirtschaftsstandort Deutschland könnten gefährdet sein. Gleichzeitig erhöht sich aber auch die Kaufkraft zum Beispiel von deutschen Touristen auf ihrer USA-Reise, und es wird für Deutsche billiger, in den USA zu investieren.

Weil Wechselkurse so wichtige Preise sind, ist die Versuchung für und der politische Druck auf Regierungen groß, die Wechselkurse zu beeinflussen, sie zu „manipulieren“. So könnte eine Regierung ihre Notenbank anweisen, ausländische Währung mit dem Ziel zu kaufen, die ausländische Währung auf- und die heimische Währung abzuwerten und somit heimische Produkte künstlich wettbewerbsfähiger zu machen. Es liegt nahe, dass die ausländische Regierung versuchen wird, diesen Eingriff zu neutralisieren, vielleicht sogar zu überkompensieren. Dann droht ein Abwertungswettlauf bis hin zum „Währungskrieg“.

Dieses Dilemma ist im internationalen Währungssystem allgegenwärtig. Die Vorwürfe von Präsident Trump sind daher weder einmalig noch ungewöhnlich, sondern reihen sich ein in eine lange Geschichte internationaler Währungskonflikte. Ein besonders prominentes Beispiel sind die 1930er Jahre, als vor allem europäische Staaten vermeintliche und/oder tatsächliche Manipulationen zu Abwertungen ihrer Währungen nutzten. Diese Entwicklung mündete

schließlich in einen Abwertungswettlauf und zum Ende des gemeinsamen Goldstandards, aus dem Großbritannien, die USA und in der Folge weitere Länder austraten. Damit waren erhebliche wirtschaftliche Verwerfungen verbunden, unter denen letztlich alle Beteiligten zu leiden hatten.

Die Analyse solcher Konflikte, die den internationalen Wirtschaftsbeziehungen inhärent sind, gehört zu den zentralen Forschungsfragen der internationalen Makroökonomie. Über welche Transmissionsmechanismen werden nationale Schocks in internationalen Güter- und Kapitalmärkten auf andere Länder übertragen? Mit welchem Wechselkurssystem können notwendige Anpassungen ökonomisch und politisch schonend gestaltet werden? In der internationalen Währungspolitik wurden – häufig unter enger wissenschaftlicher Begleitung – eine Reihe ganz unterschiedlicher Koordinationsmechanismen entwickelt und angewandt. Sie reichen von formalen Währungsabkommen wie dem System von Bretton Woods (1944) über ad hoc-Vereinbarungen wie dem Plaza-Abkommen (1985) bis hin zu informellen Konsultationen bei grundsätzlich flexiblen Wechselkursen, wie dies zwischen den wichtigsten Weltwährungen Dollar, Euro und Yen derzeit praktiziert wird. Die Beziehungen zwischen Währungssystemen in der Weltwirtschaft zu regeln, ist ein charakteristisches Beispiel für eine internationale Governance-Aufgabe, die nur in enger Kooperation nationaler und internationaler Akteure gelöst werden kann.

Der Vorwurf der Währungstrickserei: eine makroökonomische Analyse

Wie ist vor diesem Hintergrund der Vorwurf einer deutschen „Währungstrickserei“ zu beurteilen? Offensichtlich geht es dabei um folgende drei Behauptungen:

- Der Euro ist unterbewertet, der Euro-Dollar-Wechselkurs entspricht also nicht dem „richtigen/fairen“ Wert.
- Diese „Verzerrung“ ist politisch bedingt.
- Verursacher ist Deutschland.

Im Folgenden sollen diese Behauptungen geprüft werden.

„Unterbewertung des Euro“: Was wäre denn der „richtige/faire“ Wechselkurs? Der Euro-Dollar-Wechselkurs wird auf internationalen Devisenmärkten durch Käufe und Verkäufe beider Währungen be-

AUTOREN



■ Prof. Dr. Bernhard Herz ist Inhaber des Lehrstuhls für Geld und internationale Wirtschaft an der Universität Bayreuth.



■ Lena Kraus M.Sc. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Geld und internationale Wirtschaft.

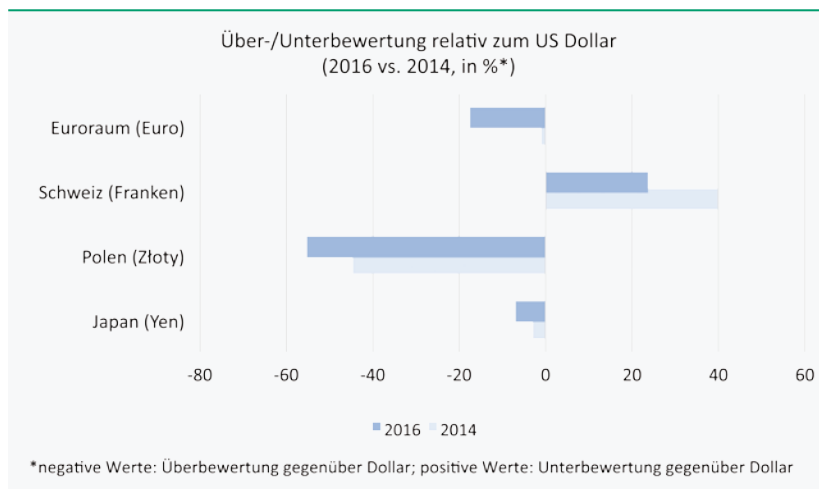
■ Abb. 1: Euro-Statue von Otmar Hörl in Frankfurt am Main (Foto: J. Patrick Fischer / wikimedia commons / CC-BY-SA-3.0).

„Die Beziehungen zwischen Währungssystemen in der Weltwirtschaft zu regeln, ist ein charakteristisches Beispiel für eine internationale Governance-Aufgabe.“

stimmt. Hinter diesen Transaktionen stehen ganz unterschiedliche Geschäfte: einerseits auf den Gütermärkten der Kauf und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen, andererseits auf den Finanzmärkten der Kauf und Verkauf von Staatsanleihen, Aktien und anderer Finanzprodukte. Entsprechend dieser Vielzahl unterschiedlicher Transaktionen und der ihnen zugrundeliegenden Motive gibt es sehr unterschiedliche Konzepte, den „richtigen“ Wechselkurs zu bestimmen.

Der einfachste Ansatz bezieht sich auf die Gütermärkte und fragt, bei welchem Wechselkurs Dollar und Euro die gleiche Kaufkraft haben (Kaufkraftparität). Bei welchem Wechselkurs kauft ein Euro im Euroraum genauso viele Produkte, wie dieser Euro umgetauscht in Dollar in den USA kaufen würde? Ein solcher Kaufkraftvergleich ist offensichtlich mit erheblichen Messproblemen behaftet und kann daher nur grob die Größenordnung möglicher Abweichungen von der Kaufkraftparität anzeigen. Diese Unschärfe vorausgesetzt, zeigen eine Reihe von Indikatoren, dass derzeit der Euro gegenüber dem US-Dollar tatsächlich um rund 15 bis 20 Prozent unterbewertet ist (Abb. 2). Die Abbildung macht deutlich, dass solche Abweichungen von der Kaufkraftparität nicht auf den Euro beschränkt sind. Während der polnische Zloty zu über 50 Prozent unterbewertet ist, kommt der japanische Yen der Kaufkraftparität relativ nahe. Der Dollar seinerseits ist gegenüber dem Schweizer Franken mit rund 20 Prozent deutlich unterbewertet. Die Abbildung zeigt auch, dass die aktuelle Situation nur eine Momentaufnahme ist. Noch vor gut zwei Jahren entsprach der Euro-Dollar-Wechselkurs in etwa der Kaufkraftparität. Wechselkurse sind sehr volatil, entsprechend schnell ändert sich auch die Kaufkraft der Währungen.

■ Abb. 2: Lena Kraus / Bernhard Herz.



Das Konzept der Kaufkraftparität unterliegt also zahlreichen Beschränkungen. Daher wurden in der Wissenschaft und von internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds und der OECD eine Reihe differenzierterer und umfassenderer Konzepte entwickelt, um den Gleichgewichtskurs von Währungen zu bestimmen. Dazu zählen beispielsweise die Fundamental Equilibrium Exchange Rate (FEER)¹ oder die Behavioral Exchange Rate (BEER).² Diese Konzepte, die alle für den Wechselkurs relevanten Transaktionen und deren Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigen (Konzept des allgemeinen Gleichgewichts), kommen in der aktuellen Situation zu ganz ähnlichen Schlüssen, wie sie hier für den einfachen Fall der Kaufkraftparität skizziert wurden.

„Politisch bedingte Verzerrung“: Stellt sich also die wichtige Frage, ob die derzeitige Euro-Unterbewertung durch politisch motivierte Manipulationen verursacht wird. Als Hauptverdächtige für eine solche politisch motivierte Dollar-Aufwertung bzw. Euro-Abwertung kommt letztlich nur die Europäische Zentralbank (EZB) in Frage. Sie könnte zum einen direkt am Devisenmarkt Dollar kaufen und Euro verkaufen. Zum anderen könnte sie aber auch indirekt versuchen, mit Negativzinsen Euro-Anlagen so unattraktiv zu machen, dass die privaten Anleger Dollar kaufen und Euro verkaufen. Die erste Variante direkter Interventionen kann eindeutig ausgeschlossen werden. Selbst die US-Regierung konstatiert in ihrem jüngsten Jahresbericht zur Währungsmanipulationen an den Kongress, dass die EZB nicht direkt am Devisenmarkt interveniert.³ Der zweite Fall der mittelbaren Einflussnahme der EZB auf den Euro-Dollar-Wechselkurs ist deutlich komplexer und zeigt die Schwierigkeit, Währungsmanipulationen zu identi-

fizieren. Grundsätzlich ist der Wechselkurs zwischen Dollar und Euro flexibel, wird also allein durch private Transaktionen bestimmt. Dennoch kann auch in diesem Fall der Wechselkurs „politisiert“ sein. Wenn etwa die EZB mit ihrer ultraexpansiven Geldpolitik Negativzinsen herbeiführt, um die Binnenkonjunktur zu stärken, dann hat dies auch internationale Folgen, sprich Kollateralschäden. Aufgrund der Negativzinsen werden internationale Kapitalanleger eher in Dollar investieren. Der Euro wertet ab, und Euro-Produkte werden entsprechend international wettbewerbsfähiger.

Für die Frage, ob eine solche Politik als manipulativ oder als konventionell bewertet werden sollte, ist in der internationalen Politikkoordination insbesondere von Bedeutung, ob die Dollaraufwertung bewusst herbeigeführt wird oder diese nur – wenn auch billigend – in Kauf genommen wird. Aufgrund der noch immer relativ niedrigen Inflationsrate ist derzeit im Euroraum eine expansive Politik niedriger Zinsen angezeigt. Ob diese Situation eine Politik der Negativzinsen rechtfertigt, ist umstritten und soll hier nicht weiter diskutiert werden. Worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist, dass die aktuelle EZB-Politik grundsätzlich zielkonform ist. Im Übrigen verfolgt die EZB eine ähnliche Politik, wie es ihr die amerikanische Notenbank direkt nach der Finanzkrise vorgemacht hat. Für den aktuellen währungspolitischen Konflikt bedeutet dies, dass die Regierung Trump entweder ihre eigene Notenbank für die damalige expansive Geldpolitik kritisieren müsste – was sie nicht tut – oder nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung die EZB-Politik und ihre Folgen akzeptieren müsste.

„Deutschland als Verursacher“: Nun beschuldigt die US-Regierung aber nicht die Europäische Union oder die EZB der Währungsrickerei, so dass die Frage zu klären ist, ob Deutschland der richtige Adressat für diesen Vorwurf ist. Der Euro ist aus deutscher Sicht faktisch eine Fremdwährung, deren Wertentwicklung nicht national, sondern von der supranationalen EZB bestimmt wird. Deutschland ist über die Deutsche Bundesbank nur einer von insgesamt 19 Eigentümern der EZB – direkter Einfluss sieht anders aus. Interessanterweise ist es gerade die deutsche Politik, die in der EZB eine Geldpolitik à la Trump vertritt. Sowohl die Deutsche Bundesbank als auch die Bundesregierung treten für eine weniger expansive Geldpolitik ein. Diese würde dazu führen, dass der Euro höher und der Dollar niedriger bewertet würde. Diese Position ist derzeit aber in der EZB nicht mehrheitsfähig.

■ Abb. 4: sst.

Fazit

Was bedeuten diese Überlegungen für eine abschließende Bewertung des US-amerikanischen Vorwurfs? Entweder möchte die US-Regierung wirklich gegen die Überbewertung des Dollars gegenüber dem Euro vorgehen, dann müsste sie ihre Kritik an die EZB richten, bzw. sie müsste die deutsche Position im EZB-Rat unterstützen. Oder es geht ihr in Wirklichkeit um das US-amerikanische Leistungsbilanzdefizit im Handel mit Deutschland. Dieses Ungleichgewicht hat aber ganz andere Ursachen. Es würde mühsame und für die USA auch unerfreuliche Diskussionen über das Spar-, Investitions- und Konsumverhalten der privaten Haushalte und Unternehmen sowie über die Ausrichtung der Fiskalpolitik verlangen. Da ist es schon einfacher, im Ausland einen Sündenbock zu suchen.

Welche Konsequenzen der US-amerikanische Präsident aus seinem Vorwurf der „Währungsrickerei“ letztlich ziehen wird, ist ungewiss. Klar ist aber, dass die internationalen Währungsbeziehungen auch in Zukunft auf die Bereitschaft von Staaten und Regierungen angewiesen sind, transnationale Institutionen und Regeln zu achten. In diesem Sinn bleibt das internationale Währungssystem ein herausragendes Arbeitsfeld für Governance. Im Mai 2017 aber haben der nationale Sicherheitsberater der USA, H. R. McMaster, und der Direktor des National Economic Council der USA, Gary Cohn, im Wall Street Journal gemeinsam erklärt, Präsident Donald Trump habe einen „klaren Blick dafür, dass die Welt keine ‚globale Gemeinschaft‘ darstellt, sondern eine Arena, in der sich Nationen, Nichtregierungsakteure und Wirtschaften betätigen und miteinander um ihren Vorteil konkurrieren. (...) Statt diese elementare Natur der internationalen Beziehungen zu verleugnen, begrüßen wir sie.“⁴ Es liegt auf der Hand, dass diese Sichtweise – sollte sie die US-amerikanische Politik künftig dominieren – internationale Governance auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik nicht leichter machen wird.



■ Abb. 3: Das Mount Washington Hotel, wo 1944 die legendäre Konferenz von Bretton Woods in New Hampshire/USA stattfand. Die 44 Teilnehmerstaaten beschlossen die Errichtung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds IWF (Foto: Georgio / wikimedia commons / CC-BY-SA-3.0-migrated).

- 1 J. Williamson (ed.): Estimating Equilibrium Exchange Rates, Peterson Institute, 1994.
- 2 P. B. Clark and R. MacDonald: Exchange Rates and Economic Fundamentals: A Methodological Comparison of BEERs and FEERs, IMF Working Paper 98/67, 1998.
- 3 U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, Report to Congress: Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States. April 14, 2017.
- 4 "The president embarked on his first foreign trip with a clear-eyed outlook that the world is not a 'global community' but an arena where nations, nongovernmental actors and businesses engage and compete for advantage. We bring to this forum unmatched military, political, economic, cultural and moral strength. Rather than deny this elemental nature of international affairs, we embrace it." The Wall Street Journal, 30. Mai 2017.



■ Reinhard Meckl
Franziska Götz

Wertorientierte Unternehmensführung

Corporate Governance bei internationalen Unternehmen

■ *Steigerung der Transparenz im Unternehmen ist eines der zentralen Ziele von Corporate Governance (sst).*

„Corporate Governance“ ist heute ein etablierter Ausdruck für die verantwortungsvolle Führung und Kontrolle eines Unternehmens. Es waren einige vielbeachtete Unternehmensskandale, die in den letzten 15 Jahren die Notwendigkeit eines expliziten Regelungs- und Kontrollrahmens für die Unternehmensführung deutlich gemacht haben. Bei der Enron Corporation führten massive Veruntreuungen durch die Unternehmensspitze zur Insolvenz dieses global agierenden Unternehmens. Bestechungsvorfälle und Manipulationen bei Unternehmen wie Tyco, Worldcom, Parmalat, Siemens und Volkswagen folgten. Auch die Gehalts- und Risikoexzesse in der Finanzindustrie werden zumindest zum Teil auf eine fehlende oder falsche Corporate Governance zurückgeführt. Infolgedessen hat dieses Problemfeld sowohl in der Unternehmenspraxis als auch in der wirtschaftswissenschaftlichen und juristischen Forschung immer stärker an Bedeutung gewonnen. „Corporate Governance“ wird dabei definiert als Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung des Unternehmens.¹ Die wichtigsten Ziele sind dabei

- die Sicherstellung der unternehmensinternen Gewaltenteilung,
- die Vermeidung von eigennützigem, unkooperativem Handeln zu Lasten des Unternehmens,
- der Abbau von Informationsasymmetrien
- sowie die Steigerung der Transparenz im Unternehmen.

In einem Unternehmen treffen die Interessen diverser Anspruchsgruppen (Stakeholder) aufeinander (Abb. 2). So unterschiedlich deren Interessen auch sind – gemeinsam ist ihnen das Interesse, den Unternehmenswert nachhaltig zu steigern. Dies bedeutet, dass Corporate Governance sich nicht ausschließlich an den Interessen der Anteilseigner (Shareholder) ausrichten sollte, denn die dauerhafte Vernachlässigung aller anderen Anspruchsgruppen würde Konflikte fördern, die einer Steigerung des Unternehmenswerts entgegenwirken. Im optimalen Fall gelingt es durch Corporate Governance, die Interessen aller Anspruchsgruppen einzubeziehen und auszugleichen, Investitionen durch einen effizienten Ressourceneinsatz zu realisieren und den erwirtschafteten Mehrwert in einer für die Stakeholder gerechten Weise zu verteilen.

Interne und externe Mechanismen

Die zentrale Funktion der Corporate Governance besteht somit darin, eine möglichst gute Basis für die

Steigerung des Unternehmenswertes zu schaffen, indem ein Interessenausgleich zwischen den Interessengruppen stattfindet. Dieser Ausgleich wird durch Mechanismen gewährleistet, die die Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Stakeholder regeln:

Die **internen** Mechanismen, auch als Organkontrollen bezeichnet, beziehen sich dabei auf festgelegte Einflussmöglichkeiten der Stakeholder innerhalb des Unternehmens (*Voice-Option*). Der Aufsichtsrat bei einer Aktiengesellschaft, der den Vorstand kontrolliert, oder die Gesellschafterversammlung bei einer GmbH sind Beispiele für institutionelle Regelungen. Dabei kann der Aufsichtsrat die Interessen mehrerer Anspruchsgruppen (Aktionäre, Arbeitnehmer, ggf. Kreditgeber) vertreten. Informations-, Veto-, Überwachungs- und Entscheidungsrechte stellen die wesentlichen Instrumente der internen Mechanismen dar.

Die **externen** Mechanismen basieren auf Marktkontrollen, die durch Angebot und Nachfrage unterschiedlicher Interessengruppen entstehen und somit nicht festgelegt sind. Die Stakeholder haben die Möglichkeit, die Beziehungen zum Unternehmen aufgrund von Marktveränderungen oder Unternehmensentscheidungen aufrecht zu erhalten oder zu beenden (*Voice and Exit-Option*). Beispiele bieten der Aktien- und Arbeitsmarkt. Fällt die Ausschüttung einer



■ Abb. 1: Der 2015 aufgedeckte Abgasskandal bei VW beschädigte das Vertrauen zahlreicher Kunden (Foto: Mario Roberto Duran Ortiz / wikimedia commons / CC-BY-SA-3.0).

¹ vgl. H. Hungenberg und T. Wulf: Grundlagen der Unternehmensführung. Berlin – Heidelberg 2015 (5. Aufl.), S. 72-73.

OECD-Grundsätze der Corporate Governance

Der Corporate-Governance-Rahmen sollte

- I. transparente und leistungsfähige Märkte fördern, mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit in Einklang stehen und eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten der verschiedenen Aufsichts-, Regulierungs- und Vollzugsinstanzen gewährleisten.
- II. die Aktionärsrechte schützen und deren Ausübung erleichtern.
- III. die Gleichbehandlung aller Aktionäre, einschließlich der Minderheits- und der ausländischen Aktionäre, sicherstellen. Alle Aktionäre sollten bei Verletzung ihrer Rechte Anspruch auf effektive Rechtsmittel haben.
- IV. die gesetzlich verankerten oder einvernehmlich festgelegten Rechte der Unternehmensbeteiligten anerkennen und eine aktive Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Stakeholdern mit dem Ziel der Schaffung von Wohlstand und Arbeitsplätzen sowie der Erhaltung finanziell gesunder Unternehmen fördern.
- V. gewährleisten, dass alle wesentlichen Angelegenheiten, die das Unternehmen betreffen, namentlich Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage, Eigentumsverhältnisse und Strukturen der Unternehmensführung, zeitnah und präzise offen gelegt werden.
- VI. die strategische Ausrichtung des Unternehmens, die effektive Überwachung der Geschäftsführung durch den Board und die Rechenschaftspflicht des Board gegenüber dem Unternehmen und seinen Aktionären gewährleisten.

Aus der Neufassung 2004: www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/32159487.pdf

Aktiengesellschaft zu gering aus, zum Beispiel infolge einer risikoaversen Haltung der Unternehmensführung, so verkaufen Shareholder ihre Anteile. Gleiches gilt für das Lohnniveau. Wird dieses trotz eines hohen Gewinnniveaus niedrig gehalten, so machen Arbeitnehmer von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch und wechseln zu einem anderen Unternehmen.

„Landes-, branchen- und unternehmensspezifische Besonderheiten können die Wirkungen einzelner Corporate Governance-Mechanismen ebenso beeinflussen wie kulturspezifische Werte und Haltungen einzelner Akteure.“

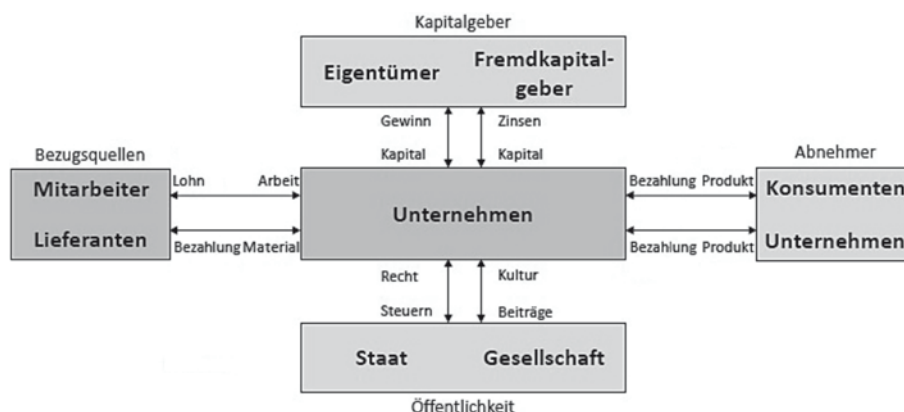
LITERATURTIPPS

H. Hungenberg: Strategisches Management in Unternehmen: Ziele – Prozesse – Verfahren. Wiesbaden 2014 (8. Aufl.), S. 28.

K. Macharzina und J. Wolf: Unternehmensführung – Das internationale Managementwissen. Konzepte, Methoden, Praxis. Lehrbuch. Wiesbaden 2015 (9. Aufl.).

R. Meckl: Internationales Management. München 2014 (3. Aufl.).

■ Abb. 2: Corporate Governance als Ordnungsrahmen zum Interessenausgleich zwischen den Interessengruppen eines Unternehmens. Quelle: H. Hungenberg (2014), siehe Literaturtipps.



ge und Unternehmenssätzen. Diese konkretisieren die Spielräume, die im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gegeben sind.

Die **dritte** Ebene umfasst die sogenannten „Soft laws“. Hierbei handelt es sich um Grundsätze mit empfehlendem Charakter, die von „gut geführten“ Unternehmen im Sinne des *Best-Practice-Sharing* eingehalten werden sollen. Prominente Beispiele sind die OECD-Grundsätze zur Corporate Governance und der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK).

Corporate Governance im internationalen Vergleich

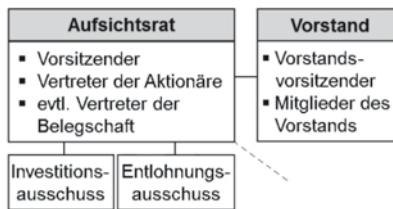
In den USA und Großbritannien ist das monistische Corporate Governance-Modell verbreitet (Abb. 3). Hier gibt es keine institutionelle Trennung zwischen der Leitung und der Kontrolle des Unternehmens. Beide Funktionen sind im *Board of Directors* (Verwaltungsrat) vereinigt. Dieses Gremium besteht aus zwei Gruppen: Die *Inside-Directors* haben Führungspositionen im Top-Management inne, wie zum Beispiel der Chief Executive Officer (CEO) oder der Chief Financial Officer (CFO). *Outside Directors* gehören nicht dem Management des Unternehmens an, pflegen aber enge Beziehungen zum Unternehmen. Der Vorsitz im Board wird durch einen *Outside-* oder einen *Inside-Director* besetzt.

Vorteile dieses angelsächsischen Modells sind die klare Festlegung von Führungsstrukturen und Verantwortlichkeiten, die eine schnelle Entscheidungsfindung ermöglicht. Die Kontrollproblematik ist allerdings weiterhin nicht gelöst, die ‚Selbstbedienungsmentalität‘ der *Directors* bzw. *Officers* wird als Defizit des Systems gesehen.

Das dualistische Corporate Governance System, das seinen Ursprung in Deutschland hat, zeichnet sich hingegen durch eine klare institutionelle Trennung von Leitung und Kontrolle aus (Abb. 4). Der Vorstand ist mit der Leitung des Unternehmens beauftragt und stellt ein eigenes Organ des Unternehmens dar. Der Aufsichtsrat ist hingegen für die Kontrolle der Unternehmensleitung zuständig. Er bestellt die Mitglieder des Vorstands, ist regelmäßig über die Geschäftsentwicklung zu informieren und insbesondere bei strategischen Fragen zu konsultieren. Demnach kommt ihm eine beratende Funktion zu. Die Vergütung und Anreizsysteme für die Vorstandsmitglieder werden ebenfalls vom Aufsichtsrat festge-

legt. Arbeitnehmern ist es aufgrund von Mitbestimmungsregelungen möglich, Sitze im Aufsichtsrat zu erhalten, sofern bestimmte Voraussetzungen – etwa hinsichtlich der Unternehmensgröße – erfüllt sind.

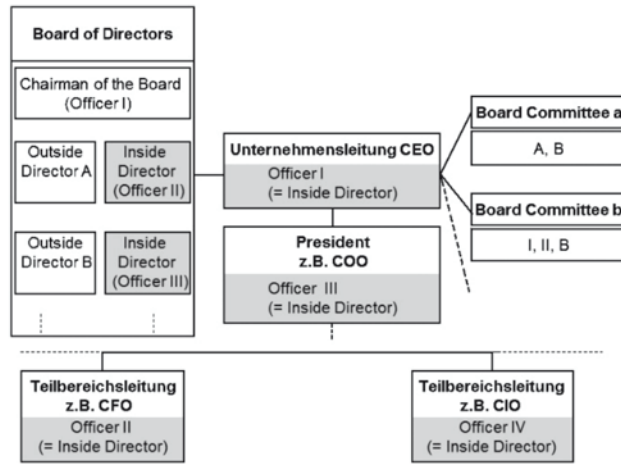
Vorteile dieses Modells sind vor allem darin zu sehen, dass die Zuständigkeit für die Geschäftsführung klar geregelt ist und das Stakeholder-Prinzip durch das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer Anwendung findet. Außerdem sind zumindest institutionell die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass einer „Selbstbedienungsmentalität“ des Managements vorgebeugt werden kann. Aber auch dieses Modell weist Mängel auf: Der Aufsichtsrat kann unternehmerische Entscheidungen des Vorstands verwässern oder hinausschieben. Wenn der Vorstandsvorsitzende nach seinem Ausscheiden ohne eine Karenzzeit in den Aufsichtsrat wechselt und vor allem wenn er dort den Vorsitz übernimmt, ist die Kontrolle nicht mehr vollumgänglich gegeben. Zudem sind bei Aufsichtsrat-Mitgliedern, etwa bei Bankenvertretern oder Großaktionären, häufig Partikularinteressen zu verzeichnen, sodass eine objektive Beratung und Kontrolle des Vorstands nicht voll gewährleistet ist.



Corporate Governance und die Steigerung des Unternehmenswerts

Nicht zuletzt aus wissenschaftlicher Sicht ist die Frage, welchen Einfluss ein Corporate Governance-System auf den Erfolg eines Unternehmens hat, von großem Interesse. Kann nachgewiesen werden, dass das monistische System den Unternehmenserfolg nachhaltig positiv beeinflusst, so können daraus nationale Wettbewerbsvorteile abgeleitet werden für Unternehmen in Ländern, die dieses System etabliert haben. Umgekehrt gilt dies auch für das dualistische System. Corporate Governance Regelungen im Heimatland können also die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens gegenüber Wettbewerbern aus Ländern mit einer anderen Corporate Governance verbessern oder verschlechtern.

Welches der beiden dargestellten Modelle ist nun besser geeignet, den Unternehmenserfolg zu stei-



■ Abb. 3: Grundstruktur des angelsächsischen monistischen Modells der Corporate Governance. Quelle: in Anlehnung an K. Macharzina und J. Wolf (2015), siehe Literaturtipps.

gern? Viele empirische Studien unterstützen die Annahme, dass die Einführung von Corporate Governance-Regelungen sich positiv auf den Unternehmenswert auswirkt: Einzelnen Akteuren wird die Basis für eigennütziges Verhalten entzogen, das auf Kosten des Unternehmens geht; die Transparenz wird erhöht. Damit sinken die Kontrollkosten der Anteilseigner sowie die Risikoprämie; dies wiederum führt dazu, dass die Kapitalkosten sinken. Mit zunehmender Dichte der Corporate Governance-Regelungen steigt der Unternehmenswert also zunächst einmal an – allerdings nur bis zu einem gewissen Punkt, einem theoretischen Optimum. Wird diese optimale Regelungsdichte überschritten, schwächt sich der positive Einfluss wieder ab: Denn die Überregulierung bewirkt, dass Unternehmensentscheidungen verzögert werden; sie fördert eine allzu risikoaverse Haltung in den vielen beteiligten Gremien und verhindert die Nutzung von Geschäftschancen.

Aus Sicht des nationalen Gesetzgebers müsste also ein Corporate Governance-Regelwerk etabliert werden, das der optimalen Regelungsdichte möglichst nahekommt. Der Bestimmung dieses theoretischen Optimums sind allerdings in der Praxis methodische und inhaltliche Grenzen gesetzt. Landes-, branchen- und unternehmensspezifische Besonderheiten können die Wirkungen einzelner Corporate Governance-Mechanismen ebenso beeinflussen wie kulturspezifische Werte und Haltungen einzelner Akteure.

Aus diesen Gründen lässt sich nicht pauschal entscheiden, welches Corporate Governance System sich effizienter auf die Wertsteigerung des Unternehmens auswirkt. Festzuhalten bleibt: Sowohl das angelsächsische System als auch das in Deutschland praktizierte dualistische System ermöglichen eine Corporate Governance, mit der Unternehmen erfolgreich geführt werden können – auch wenn es zu den eingangs genannten Skandalen gekommen ist. Eine optimierende Weiterentwicklung des jeweiligen Systems hat das Potenzial, solche Fehlentwicklungen zu begrenzen.

■ Abb. 4: Grundstruktur des deutschen dualistischen Modells der Corporate Governance. Quelle: in Anlehnung an R. Meckl (2014), siehe Literaturtipps.

AUTOREN



■ Prof. Dr. Reinhard Meckl ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationales Management an der Universität Bayreuth.



■ Franziska Götz M.Sc. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationales Management.



Corporate Governance und Family Governance

Rechtliche Fragen im Bereich
des Familienunternehmens

■ *Schon lange bevor Streit über die Unternehmensnachfolge entstehen kann, sollten Regeln der Family Governance aufgestellt und umgesetzt werden (sst).*

Verbindliche gesetzliche Regelungen und eine Definition, was als ein Familienunternehmen gilt und wie gute Unternehmensführung, die Corporate Governance, ausgestaltet sein sollte, gibt es nicht. Insoweit ergeben sich aber interessante Rechtsfragen, die im Folgenden überblicksartig beleuchtet werden.

Zur Definition von Familienunternehmen

Wer sich (juristisch) dem Begriff „Familienunternehmen“ annähern will, wird in den Gesetzestexten der Bundesrepublik nicht fündig. Eine klare juristische Definition von Familienunternehmen gibt es schlechterdings nicht. Lediglich im Drittelbeteiligungsgesetz findet sich eine Definition: Dort (§1 Nr. 1 S. 2 DrittelbG) werden „solche Aktiengesellschaften, deren Aktionär eine einzelne natürliche Person ist oder deren Aktionäre untereinander im Sinne von §15 I Nr. 2 bis 8, II AO verwandt oder verschwägert sind“, als Familiengesellschaften bezeichnet. Allerdings geht es im DrittelbG nur um Arbeitnehmerbeteiligung für Aktiengesellschaften (AGs) und Kommanditgesellschaften auf Aktien (KGaAs). Es liegt also keine verallgemeinerungsfähige Begriffsdefinition vor. Aus diesem Grund werden Familienunternehmen vorzugsweise anhand qualitativer Merkmale zu anderen Unternehmensformen abgegrenzt. Dies ist auch darin begründet, da an quantitativen Merkmalen wie beispielsweise Unternehmensgröße, Umsatz, Arbeitnehmerzahl etc. mangels bestehender Grenzwerte nicht sinnvoll angeknüpft werden kann.¹

So wird juristisch im Allgemeinen dann von einem Familienunternehmen gesprochen, wenn eine gesellschaftsrechtliche Verbindung der Gesellschafter untereinander gegeben ist, die durch eine familiäre Bindung bedingt, mindestens aber begründet ist.² Für den Begriff des Familienunternehmens ist es dabei entscheidend, dass der Familienverbund einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen ausübt. An diesen Tatbestand sind keine unmittelbaren Rechtsfolgen geknüpft. Eben diese sind für Familienunternehmen aber charakteristisch. Hieraus ergeben sich mindestens drei entscheidende Kriterien, die ein Familienunternehmen ausmachen: Familie, Eigentum am Unternehmen und Unternehmensleitung bei der Familie; falls das Unternehmen extern geleitet wird, muss die Familie zumindest für die Überwachung des Unternehmens zuständig sein. Insgesamt kommt es damit nicht auf die Größe des Unternehmens an, ob ein Familienunternehmen vor-

liegt; es geht vielmehr um die persönliche familiäre Verbundenheit der Gesellschafter untereinander.³

Verbindliche Rechtsnormen zur Corporate Governance?

Ursprünglich sind die Überlegungen zur Corporate Governance in Großbritannien entstanden. Hier haben sich sog. *Codes of Best Practice* herausgebildet, die sich bei der ökonomischen Bewertung von Portfolio-Gesellschaften als sinnvoll herausgestellt haben. Diese Gesellschaften unterscheiden sich von Familienunternehmen unter anderem dadurch, dass das Eigentum am Unternehmen und die Verfügungsgewalt im Unternehmen grundsätzlich getrennt sind. Dies kann zu Konflikten führen, die in der ökonomischen Theorie als Prinzipal-Agent-Konflikte beschrieben werden.⁴ Betrachtet man Corporate Governance unter diesen Maßgaben, bedeutet dies, dass hiermit innerhalb des Unternehmens eine Struktur etabliert werden soll, die sich mit der Organisation des Unternehmens und mit dessen Führung auseinandersetzt – vor allem im Hinblick auf die Rechte, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Organe der Gesellschaft, speziell der Geschäftsführung, des Vorstands und des Aufsichtsrats. Darüber hinaus können weitere Stakeholder, zum Beispiel Kunden, Lieferanten und Arbeitnehmer, in die Interessenbetrachtung einbezogen werden.⁵ Aus juristischer Sicht ist es nun interessant, ob es verbindliche Regelungen gibt, die diesen Überlegungen zur Corporate Governance rechtliche Geltung verschaffen können.

Zunächst könnte man hierfür die allgemeinen Regeln zum Handelsverkehr, wie das sorgfältige Handeln des Kaufmannes (§§ 346 f.HGB) oder des Geschäftsführers (vgl. § 721 BGB, § 117 aE HGB etc.), heranziehen. Damit sind aber noch keine speziellen ausformulierten Corporate Governance Regeln gegeben. Eine interessante Besonderheit besteht im Aktienrecht: Aufgrund von § 161 AktG haben börsennotierte Gesellschaften eine Entsprechenserklärung zum Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) abzugeben. Darin erklären der Vorstand und der Aufsichtsrat des Unternehmens, inwieweit sie



■ Abb. 1: Villa Hügel, das ehemalige Wohnhaus der Krupp-Familie in Essen (Foto: Raimond Spekking / wikimedia commons / CC-BY-SA-4.0).

„Es kommt nicht auf die Größe des Unternehmens an, ob ein Familienunternehmen vorliegt; es geht vielmehr um die persönliche familiäre Verbundenheit der Gesellschafter untereinander.“



■ Abb. 2: Family Governance kann der Eskalation innerfamiliärer Streitigkeiten vorbeugen (sst).

sich an diesen Kodex halten wollen. Gesetzlich vorgeschrieben ist nur, dass diese Erklärung abzugeben ist und – sofern sie von den im DCGK enthaltenen Vorschlägen abweichen – eine Begründung hierzu abgegeben werden muss. Aufgrund dieses „comply or explain“-Prinzips kann lediglich von „Softlaw“ gesprochen werden, denn börsennotierte Gesellschaften sind nicht zur Befolgung des DCGK rechtlich verpflichtet. Damit besteht die hauptsächliche Funktion dieses Kodex vielmehr darin, die Kommunikation des Unternehmens mit den Stakeholdern zu unterstützen und bestehende gesetzliche Regelungen zu erläutern.⁶

Insgesamt ist also festzuhalten: Eine wirklich verbindliche gesetzliche Regelung zur Corporate Governance gibt es nicht.

Von der Corporate Governance zur Family Governance

Eine Besonderheit von Familienunternehmen liegt darin, dass die Eigentümer grundsätzlich auch an der Geschäftsführung beteiligt sind. Dieser Aspekt lenkt den Blick auf das Verhältnis zwischen den Gesellschaftern. Die Grundidee der Corporate Governance – eine gute Unternehmensführung – gilt in diesem Sinne auch für Familienunternehmen und damit gerade für das Verhältnis der Gesellschafter (also der Familienmitglieder) untereinander. Hieran anknüpfend, lässt sich der Grundgedanke des Interessenausgleichs zwischen den Stakeholdern im Unternehmen auf die Familie übertragen. In Familienunternehmen bedarf es mehr als einer Corporate Governance:

Insoweit soll mittels einer Family Governance der Zusammenhalt der Familie sichergestellt werden. Diese soll sodann dazu beitragen, dass familiäre Konflikte nicht zu Konflikten des Unternehmens werden.⁷ Besonders Konflikte im Rahmen der Nachfolge sind hier hervorzuheben. Schon bevor innerfamiliärer Streit entsteht, soll die Family Governance Regelungen aufstellen, wie hiermit umgegangen werden soll, damit diese Konflikte keine Auswirkungen auf das Geschäft

Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK)

„... Der Deutsche Corporate Governance Kodex stellt wesentliche gesetzliche Vorschriften zur Leitung und Überwachung deutscher börsennotierter Gesellschaften dar und enthält in Form von Empfehlungen und Anregungen international und national anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung.

... Die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex formuliert diese Empfehlungen und Anregungen und überprüft jährlich, ob sie der Best Practice guter Unternehmensführung weiter entsprechen oder ob sie angepasst werden müssen.

... Da der Kodex Ausdruck einer Selbstverpflichtung der Wirtschaft zu guter Corporate Governance ist, findet die Überprüfung nicht nur innerhalb der Kommission statt, sondern im Dialog mit den Unternehmen und ihren Stakeholdern, der Politik und der Öffentlichkeit.“

„Die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex ist eine von der Bundesministerin der Justiz im September 2001 eingesetzte Kommission. Die Regierungskommission besteht aus Vertretern von Vorständen und Aufsichtsräten kapitalmarktorientierter Unternehmen und deren Stakeholdern. Daher gehören der Regierungskommission auch Vertreter der institutionellen Investoren und der Privatanleger, der Wissenschaft (Wirtschaftswissenschaften, Rechtswissenschaften), der Wirtschaftsprüfer und Vertreter eines Gewerkschaftsbundes an.“

Aus der Homepage der DCGK: www.dcgk.de

AUTOR



Dipl.-Jur. Univ. Martin Acker, Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth), ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsdogmatik und Rechtsdidaktik (Prof. Dr. Kay Windthorst) an der Universität Bayreuth.

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem gemeinsamen Vortrag von Dipl.-Jur. Univ. Martin Acker, Wirtschaftsjurist (Univ. Bayreuth), und Prof. Dr. Martin Erker (München) zum Thema „Das Familienunternehmen – Rechtstheoretische Einordnung und praktisches Fallbeispiel – Von Corporate Governance zur Family Governance“ im Rahmen des internationalen DAAD-Stipendiatentreffens an der Universität Bayreuth im April 2017.

im Unternehmen haben und mittels eines angemessenen Interessenausgleichs gelöst werden können. Dies kann freilich nur dann funktionieren, wenn diese Regelungen auch von allen beteiligten Familienmitgliedern anerkannt werden.

Anknüpfend an den Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) wurde der Governance Kodex für Familienunternehmen entwickelt, der speziell auf die Besonderheiten von Familienunternehmen Bezug nimmt. Die Kommission, die ihn erarbeitet und herausgegeben hat, setzt sich zusammen aus namhaften Familienunternehmern, Wissenschaftlern und Beratern. Diese auf Familienunternehmen zugeschnittenen Richtlinien haben, wie der DCGK auch, nur den Charakter von Empfehlungen. Im Unterschied hierzu haben diese aber noch nicht einmal mittelbar eine rechtliche Wirkung, weil eine ähnliche rechtliche Regelung wie §161 AktG fehlt. Eine derartige Regelung wäre angesichts der vielfältigen Rechtsformen, die es im Bereich der Familienunternehmen gibt auch problematisch.

In der wissenschaftlichen Literatur werden verschiedene Konzepte vorgeschlagen, wie Corporate Governance im Familienunternehmen umgesetzt werden kann. Um Konflikte einzuhegen und professionell zu handhaben, könnte beispielsweise eine Corporate Governance Struktur eingerichtet werden. Dann steht in Konfliktfällen eine transparente Regelungstechnik zur Verfügung. Möglich sind spezielle Regelungen im Gesellschaftsvertrag oder in anderen, um das Unternehmen herum bestehenden Vereinbarungen oder auch die Einrichtung eines Beirats bei der GmbH. Solch ein Beirat kann freiwillig unter Berücksichtigung von § 52 GmbHG eingerichtet werden. Als unabhängiges Aufsichtsorgan könnte dieser

Governance Kodex für Familienunternehmen

„Familienunternehmen stehen nicht nur für die Mehrzahl der Unternehmen und Beschäftigungsverhältnisse in unserem Land; sie stehen auch in einer besonderen Verantwortung für die Gesellschaft und sehen sich durch die generationsübergreifende Ausrichtung ihres Geschäftsmodells und die damit einhergehende Langfristigkeit einem verantwortungsvollen Umgang mit ihren Mitarbeitern und allen weiteren Stakeholdern verpflichtet. Mit den Eigentumsrechten geht daher eine besondere Verantwortung für die Inhaberfamilie einher, sich auf eine Weise zu organisieren, die eine zeitgemäße und nachhaltig erfolgreiche Unternehmensführung sicherstellt.“

Gute Governance gehört zu den Bestandteilen zeitgemäßer und nachhaltig erfolgreicher Unternehmensführung. Im Deutschen Corporate Governance Kodex sind die wichtigsten Regeln für börsennotierte Publikumsgesellschaften niedergelegt. Er wurde nicht für nicht-kapitalmarktorientierte Familienunternehmen konzipiert, denn er setzt eine relativ hohe Homogenität der angesprochenen Unternehmen voraus. Familienunternehmen hingegen zeichnen sich durch eine große Vielfalt von Rechtsformen, Größenordnungen, Unternehmens-, Inhaber- und Führungsstrukturen aus. Aus dieser Vielfalt erwachsen spezifische Herausforderungen, die einer besonderen Beachtung bedürfen.“

Aus der Präambel des Governance Kodex für Familienunternehmen: www.kodex-fuer-familienunternehmen.de

verbindlich Corporate Governance Regeln für das Familienunternehmen festlegen und ggf. durchsetzen.⁸

Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei der juristischen Betrachtung von Familienunternehmen eine Fülle rechtlicher Herausforderungen gegeben sind. Insbesondere der Übergang von der Corporate Governance zur Family Governance ist ein Konfliktfeld, mit dem sich Familienunternehmen auseinandersetzen sollten. In diesem Zusammenhang ist neuerdings die sogenannte „Familienverfassung“ in den Fokus der juristischen Diskussion gerückt. Wie die juristische Forschung den Begriff der Familienverfassung dogmatisch einordnet und welche rechtlichen Wirkungen sich daraus ergeben, ist noch offen und bedarf noch einer genauen juristischen Auseinandersetzung mit diesem Thema.

■ Abb. 3: Das „Buddenbrookhaus“ in Lübeck. In seinem Roman „Buddenbrooks“ (1901) beschreibt Thomas Mann den Niedergang eines Familienunternehmens (sst).



- 1 Zum Ganzen vgl. M. Habersack, in: T. Tröger/R. Wilhelmi (Hg.): Rechtsfragen der Familiengesellschaften, Heidelberg 2006, S. 19 (20 f.); K. W. Lange, in: B. Kirchdörfer et al. (Hg.): Familienunternehmen in Recht, Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Festschrift für Brun-Hagen Hennerkes, München 2009, S. 135 (137 aE f.).
- 2 S. Kals/S. Probst: Familienunternehmen, Wien 2013, Rz. 2/25; K. Quack, in: T. Tröger/R. Wilhelmi (Hg.), aaO (Anm. 1), S. 11 aE.
- 3 Zum Ganzen vgl. M. Habersack, aaO (Anm. 1), S. 19 (20 ff.); S. Kals/S. Probst, aaO (Anm. 2), Rz. 2/25, 27; K. W. Lange, aaO (Anm. 1), S. 135 (137); Eine weitere Möglichkeit der Abgrenzung von Familienunternehmen zu anderen Unternehmen ist die Abgrenzung mittels der sog. F-PEC Skala, vgl. S. Klein: Familienunternehmen, Lohmar – Köln 2012 (3. Aufl.), S. 14 ff.; V. Peemöller, in: P. Kirchhof/H. Nieskens (Hg.): Festschrift für Wolfram Reiss, Köln 2008, S. 721 (722 f. mwN).
- 4 Statt aller vgl. K. W. Lange, in: A. von Schlippe/T. Rösen/T. Groth (Hg.): Beiträge zur Theorie des Familienunternehmens, Lohmar – Köln 2009, S. 243 (248) mwN.
- 5 Vgl. V. Peemöller, aaO (Anm. 3), S. 721 (723 aE f.).
- 6 In diesem Sinne vgl. U. Hüffer/J. Koch: Aktiengesetz, München 2016 (12. Aufl.), AktG § 161 Rn. 1.
- 7 Zum Ganzen so auch vgl. K. W. Lange, aaO (Anm. 1), S. 135 (138 aE); Ders., BB 2005, S. 2585 (2588); V. Peemöller, aaO (Anm. 3), S. 721 (725 ff., 728).
- 8 Zum Ganzen ausführlich siehe K. W. Lange, BB 2005, S. 2585 ff. (insb. 2589); Ders., aaO (Anm. 4), S. 243 (254 ff.).



■ Nils Urbach

IT-Governance im Zeitalter der Digitalisierung

Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Kontrolle

■ *Mit der Digitalisierung erhöht sich auch der Innovationsdruck auf die IT-Abteilungen von Unternehmen (sst).*

Im Zeitalter der Digitalisierung verändern innovative Technologien die Geschäftsmodelle vieler Unternehmen signifikant. Nicht nur die Intensität, sondern auch die Schnelligkeit des Wandels ist bemerkenswert. Vor allem die SMACIT-Technologien (Social, Mobile, Analytics, Cloud und Internet of Things) haben daran einen entscheidenden Anteil. Dabei sind viele dieser Technologien, für sich genommen, nicht unbedingt revolutionär. Sie verdanken ihre Innovationskraft aber ihrer massiv gestiegenen Leistungsfähigkeit, ihren deutlich besseren Vernetzungsmöglichkeiten und ihrer immer stärkeren Verbreitung. Daraus ergeben sich nahezu grenzenlose Möglichkeiten für den Einsatz innovativer Informationstechnologien – sowohl im Konsumentenbereich als auch zu Geschäftszwecken.

Diese Entwicklung bringt für die Konsumenten spürbare Vorteile mit sich, wie etwa einen höheren Komfort, schnellere Kaufabwicklungen oder geringere Preise. Sie sind allerdings nicht selten mit Einbußen in der Privatsphäre und beim Datenschutz verbunden. Auch im Bereich der Unternehmen sind die Folgen ambivalent: Einerseits bieten digitale Geschäftsmodellinnovationen gerade kleinen, jungen Unternehmen die Chance, mit guten Ideen Märkte mit neuen Produkten und Dienstleistungen zu erobern. Andererseits sehen sich vor allem etablierte Großkonzerne zunehmend der Gefahr ausgesetzt, Opfer von disruptiven Wirkungen der Digitalisierung zu werden, die bestehende Technologien, Produkte und Dienstleistungen zu verdrängen droht. Daher befinden sich viele Unternehmen heute in der digitalen Transformation, einem durch Informationstechnologie hervorgerufenen Wandel.¹

Im Zuge dieses Wandels erhält der geschäftliche Einsatz von Informationstechnologien einen deutlichen Schub. Bislang haben sich IT-Abteilungen von Unternehmen häufig darauf konzentriert, die Anforderungen der Fachabteilungen möglichst effektiv und effizient in qualitativ hochwertige IT-Lösungen zu übersetzen und diese zu betreiben. Heute dagegen sehen sie sich immer stärker herausgefordert, das Gesamtunternehmen aktiv mitzugestalten. Informationstechnologien werden zunehmend eingesetzt, um Innovationen für das Gesamtunternehmen

zu realisieren. Daraus resultiert für IT-Abteilungen die Notwendigkeit, proaktiv und frühzeitig mit den Fachabteilungen zu kooperieren, damit solche Innovationen gemeinsam konzipiert und vorangetrieben werden können.²

IT-Konsumerisierung als Innovationstreiber für Unternehmen

Anders als in den Anfängen der Informationsverarbeitung entstehen IT-Innovationen seit einigen Jahren zunächst im Konsumentenmarkt, bevor sie in Unternehmen zum Einsatz kommen. Typische Beispiele sind Web-2.0-Technologien sowie mobile Endgeräte und Anwendungen. Social Media und Cloud-Computing-Dienste, Smartphones und Tablets verdrängen klassische Unternehmensgeräte und verbessern die Kommunikation der Mitarbeiter untereinander. „IT-Konsumerisierung“ lautet das Schlagwort für diese Nutzung von Technologien des Konsumentenmarkts in Unternehmen. Sie bewirkt eine veränderte

Erwartungshaltung der Mitarbeiter, die im Privatleben den Umgang mit innovativen, als zeitgemäß geltenden Technologien gewohnt sind und ihre Gewohnheiten nun auf den Arbeitsplatz übertragen wollen. Weil die privat genutzten IT-Innovationen in der Regel durch hohe Bedienfreundlichkeit und neue

Anwendungsmöglichkeiten hervorstechen, steigt die Unzufriedenheit mit der im Unternehmen bereitgestellten Infrastruktur. Diese entspricht aus Sicht der Mitarbeiter oftmals nicht mehr den gestiegenen Anforderungen an eine moderne IT-Unterstützung.³

Vereinfachter Zugang zu IT-Ressourcen durch Cloud-Computing

Einen Paradigmenwechsel in der Bereitstellung von IT-Ressourcen hat das *Cloud-Computing* ausgelöst, das auf einem effizienten Einsatz von Virtualisierungstechnologien und gestiegenen Netzwerkbandbreiten beruht. Speicher, Software, Infrastruktur und andere Ressourcen können jetzt über ein Netzwerk zur Verfügung gestellt und genutzt werden. So ist es für den Konsumenten – zumindest in der Ausprägung der *Public Cloud* – nicht mehr

„Das IT-Management steht vor der Aufgabe, den Spagat zwischen Flexibilität und Kontrolle so zu bewerkstelligen, dass eine tragbare Lösung für das eigene Unternehmen entsteht.“

AUTOR



■ Prof. Dr. Nils Urbach ist Professor für Wirtschaftsinformatik und Strategisches IT-Management an der Universität Bayreuth sowie stellvertretender wissenschaftlicher Leiter der Projektgruppe Wirtschaftsinformatik des Fraunhofer FIT.



(sst)

notwendig oder entscheidend zu wissen, wo sich die Infrastruktur befindet und wie sie beschaffen ist („IT-Bezug aus der Wolke“). Die Vision der „IT aus der Steckdose“ rückt näher.

Während das Cloud-Computing in Privathaushalten bereits sehr weit verbreitet ist, findet der Durchbruch in der Geschäftswelt erst jetzt statt. Für die Unternehmen bestehen die Nutzenpotenziale vor allem darin, dass Softwarezugänge, Programmierumgebungen oder IT-Infrastruktur durch Cloud-Computing in kürzester Zeit abgerufen und genutzt werden können; langwierige Implementierungs- und Installationsprozesse im Unternehmen entfallen. Gleichzeitig sind die Angebote in der Regel wartungsarm, nahezu beliebig skalierbar sowie nutzungsabhängig zu vergüten. Noch zu lösende Herausforderungen bestehen in der erschwerten Integration von Cloud-Angeboten in die bestehende IT-Landschaft sowie in der eingeschränkten Möglichkeit der unternehmensindividuellen Anpassung der angebotenen Lösungen. Des Weiteren sind die Einhaltung von Datenschutz und Datensicherheit sicherzustellen.⁴

Schatten-IT wird zur gelebten Praxis

In vielen Unternehmen geht die Initiative für viele IT-Projekte von den Fachabteilungen aus. So entstehen oftmals mehr Projektideen, als von der IT-Abteilung umgesetzt werden können. Gefordert ist dann eine Priorisierung. Hier kommt das IT-Projektportfolio-Management ins Spiel: Es wählt Projektvorschläge aus, die dann in konkrete Vorhaben überführt werden. Wegen der Vielzahl der erforderlichen Abstim-

mungs- und Umsetzungsprozesse vergeht häufig viel Zeit, bis eine Projektidee zu einem einsatzfähigen Ergebnis führt. Zudem sind die IT-Abteilung und die Fachabteilungen traditionell strikt getrennt, was die Kommunikation erschwert und die Qualität der Projektergebnisse beeinträchtigt. Folglich sind die resultierenden IT-Lösungen oft wenig innovativ, was nicht selten den IT-Abteilungen zur Last gelegt wird. IT-Lösungen schnell und zuverlässig zu konzipieren und umzusetzen, wird aber im Zeitalter der Digitalisierung zur geschäftskritischen Aufgabe. Wenn die Fachabteilungen der IT-Organisation die Lösungskompetenz nicht zutrauen, der erwartete Umsetzungszeitraum zu lang ist oder der eingebrachte Projektvorschlag im IT-Projektportfolio unberücksichtigt bleibt, werden die Fachabteilungen in zunehmendem Maße selbständig aktiv. Auslöser ist meist der gestiegene Druck zur digitalen Transformation, der auf den Fachabteilungen lastet. Hinzu kommt der oben skizzierte Trend zur IT-Konsumerisierung: Die Nachfrage nach IT-Innovationen seitens der Kunden, aber auch die Erwartungen der Mitarbeiter an die Unternehmens-IT sind heute sehr viel höher als noch vor wenigen Jahren. Gleichzeitig wird es durch das Cloud-Computing und andere Innovationen einfacher, die Elemente der IT-Wertschöpfungskette auszulagern.

Ein Resultat dieser Entwicklungen und Trends ist das Phänomen der „Schatten-IT“, also der Betrieb von IT-Systemen oder -Prozessen innerhalb der Fachabteilungen eines Unternehmens – losgelöst von der offiziellen IT-Infrastruktur und außerhalb der Kontrolle der IT-Organisation.⁵

■ Abb. 1: Neue Technologien im Bereich „Industrie 4.0“ führen zu neuen Anforderungen an die unternehmenseigene IT (sst).

LITERATURTIPPS

N. Urbach und F. Ahlemann: IT-Management im Zeitalter der Digitalisierung – Auf dem Weg zur IT-Organisation der Zukunft. Wiesbaden 2016.

S. Köffer und N. Urbach: Die Digitalisierung der Wissensarbeit – Handlungsempfehlungen aus der Wirtschaftsinformatik-Forschung, in: HMD - Praxis der Wirtschaftsinformatik (2016), 53, 1, S. 5-15.



Flexibilisierung der IT-Governance fördert Innovationen

Der Begriff „Schatten-IT“ zeigt bereits, dass ein solcher inoffizieller Einsatz von Informationssystemen eher negativ konnotiert ist. Weil Schatten-IT ohne Kenntnis der IT-Abteilung betrieben wird, ist sie weder technisch noch strategisch in das IT-Service-Management des Unternehmens eingebunden. Dem IT-Management fehlt jegliche Kontrolle darüber. Daraus ergeben sich technologische und prozessbezogene Risiken, aber auch Geschäfts- und Führungsrisiken. Aber gleichzeitig bietet die Schatten-IT aus Gesamtunternehmenssicht auch Chancen. Denn die Fachabteilungen gehen meist sehr aufgabenorientiert an die erforderlichen Entwicklungsprozesse heran. Daher sind die von ihnen entwickelten Lösungen gut auf die internen Unternehmensprozesse sowie auf die Bedürfnisse der Kunden abgestimmt, ohne dass sie – wie die zentrale Unternehmens-IT – langwierige Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse durchlaufen müssen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich eine optimale Lösung für das Gesamtunternehmen erreichen lässt. Noch vor wenigen Jahren wäre der übliche Ansatz einer IT-Abteilung gewesen, das Aufkommen von Schatten-IT mit rigorosen Kontrollmechanismen der IT-Governance so weit wie möglich zu unterbinden. Heute jedoch führt eine solches Vorgehen die IT-Abteilung in ein Dilemma. Ein striktes Unterdrücken von Schatten-IT erstickt innovatives Verhalten der Fachabteilungen im Keim. Dies hat zur Folge, dass die IT-Abteilung erst recht als unflexibler

und langsamer Dienstleister, nicht als kreativer Innovator wahrgenommen wird. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Fachabteilungen in vielen Unternehmen mehr Macht genießen als die IT-Abteilung. Sie würden daher nicht selten trotz offizieller Verbote ihre eigenen IT-Lösungen entwickeln und betreiben, sofern sie sich nicht optimal durch die Unternehmens-IT versorgt fühlen.

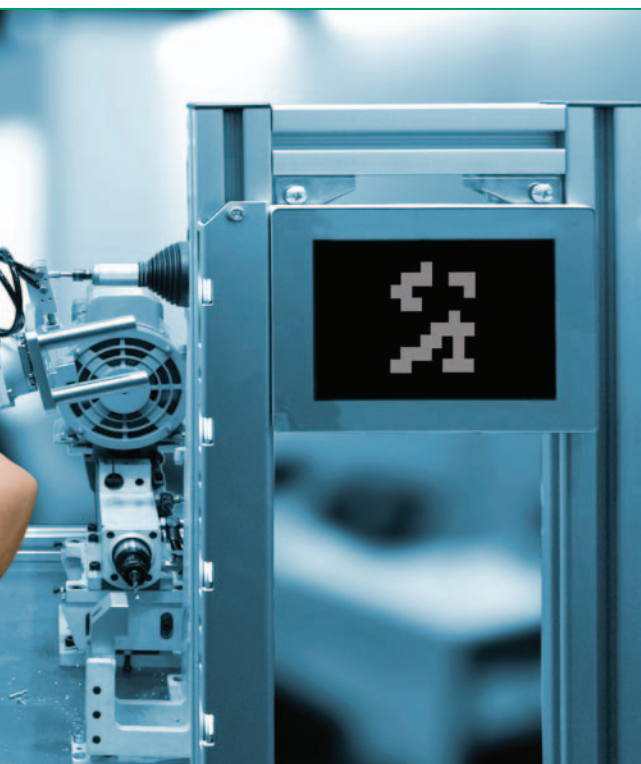


■ Abb. 2: Teamarbeit in einem jungen Unternehmen (sst).

Folglich steht das IT-Management vor der Aufgabe, den Spagat zwischen Flexibilität und Kontrolle so zu bewerkstelligen, dass eine tragbare Lösung für das eigene Unternehmen entsteht.⁶ Um die negativen Auswirkungen der Schatten-IT möglichst gering zu halten und möglichst viele ihrer positiven Effekte zu realisieren, empfiehlt es sich, die Schatten-IT aus ihrem verborgenen Winkel zu holen und kontrolliert zu „legalisieren“. IT-Innovationen im Unternehmen entstehen vor allem dort, wo der Innovationsdruck besonders spürbar ist: nämlich in den Fachabteilungen, wo neue Entwicklungen benötigt werden und später auch zum Einsatz kommen. Umso wichtiger ist es, dass das IT-Management eng mit der Fachseite kooperiert.

Allgemein ist IT-Governance im Zeitalter der Digitalisierung so zu gestalten, dass agiles und innovatives Verhalten in den Fachabteilungen nicht unterbunden wird, gleichzeitig aber den Anforderungen an Compliance und Sicherheit Rechnung getragen wird. Nur so werden Unternehmen in der Lage sein, die Chancen der Digitalisierung für sich zu nutzen, die digitale Transformation erfolgreich zu bewältigen und nachhaltig am Markt erfolgreich zu sein.

- 1 M. Röglinger und N. Urbach: Digitale Geschäftsmodelle im Internet der Dinge, 9. Forum für Verbraucherrechtswissenschaft, July 21-22, Bayreuth 2016.
- 2 P. Koch, F. Ahlemann und N. Urbach: Die innovative IT-Organisation in der digitalen Transformation: Von Plan-Build-Run zu Innovate-Design-Transform, in: S. Helmke and M. Uebel (Hg.): Managementorientiertes IT-Controlling und IT-Governance. Berlin 2016 (2. Aufl.), S. 177-196.
- 3 M. von Entress-Fürsteneck, N. Urbach et al.: IT-Konsumerisierung: Strategien und Maßnahmen in mittelständischen Unternehmen, in: HMD – Praxis der Wirtschaftsinformatik (2016), 53, 2, S. 254-264.
- 4 J. Jöhnk, P. Hofmann et al.: Sicheres IT-Sourcing: Technische Möglichkeiten und ökonomische Implikationen, in: M. Möstl und H. A. Wolff (Hg.): Datenschutz in der betrieblichen Praxis. Jena 2016, S. 43-63.
- 5 N. Urbach und F. Ahlemann (2016), siehe Literaturtipps.
- 6 S. Köffer und N. Urbach (2016), siehe Literaturtipps.





GESELLSCHAFT

■ Florian Kaiser
Jörg Schlüchtermann
Andreas Schmid

Medizin und Ökonomie

Perspektiven von
Corporate Governance
im Krankenhaus

■ *Medizinische und ökonomische Rationalität zu verbinden und in Gleichklang zu bringen, ist eine zentrale Herausforderung für modernes Krankenhausmanagement (sst).*

Aufgrund ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Relevanz stehen Krankenhäuser seit jeher im Fokus nicht nur der Gesundheitsökonomie, sondern auch gesundheitspolitischer Reformen. Mit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) wurde ab dem Jahr 2003 ein Vergütungssystem eingeführt, das mit Fallpauschalen arbeitet und dabei zwischen diagnosebezogenen Fallgruppen (DRG, Diagnosis Related Groups) unterscheidet. Dieses System hat den Wirtschaftlichkeitsdruck deutlich erhöht. Liegen die tatsächlichen Betriebskosten über den kalkulierten durchschnittlichen Fallkosten, entsteht ein finanzieller Verlust, der in letzter Konsequenz sogar zur Insolvenz eines Krankenhauses führen kann.

Medizinische Qualität und ökonomische Effizienz: Zielgewichtung als Governance-Aufgabe

Grundsätzlich ist diese politisch intendierte Rationalisierung der Leistungserbringung wünschenswert. Jedoch wurden in den ersten zehn Jahren nach dem Inkrafttreten der Reform auch Nachteile sichtbar: Unter dem Postulat der Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit wurden ökonomische Ziele und betriebswirtschaftlich geprägte Maßnahmen zum Teil einseitig in den Mittelpunkt des Krankenhausmanagements gerückt.

„Die Kunst besteht darin, eine klare Hierarchie mit der Schlagkraft eines funktionierenden Teams zu kombinieren.“

Mittlerweile ist ein gesundheitspolitisches Gegensteuern zu erkennen. Mit dem Ziel, die Qualität im Krankenhaus stärker zu fokussieren und bei der Vergütung zu berücksichtigen, wird – um ein aktuelles Beispiel zu nennen – mit dem Krankenhausstrukturgesetz (KHStG) die Betriebskostenfinanzierung erneut reformiert. Ab 2019 soll eine außerordentlich gute Behandlungsqualität finanzielle Zuschläge zur Folge haben, während eine unzureichende Qualität zu Abschlägen führen soll. Dieser Trend wird sich künftig weiter fortsetzen. Dementsprechend wird sich mittelfristig auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Zielgewichtung im Krankenhaus in Richtung Qualität und Patientennutzen verschieben müssen, damit eine ausreichende Vergütung ge-

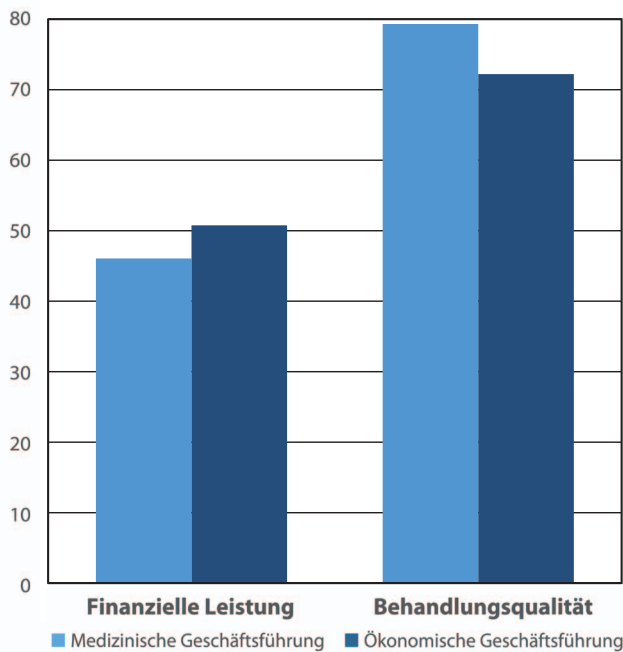
währleistet werden kann. Hinzu kommen weitere fundamentale Herausforderungen für die Gesundheitswirtschaft wie die demographische Entwicklung, der medizinische und technische Fortschritt (insbesondere die Digitalisierung), die akute Knappheit an qualifiziertem Personal, eine wachsende Bedeutung des Risikomanagements oder die stärkere Orientierung der Prozesse am Patienten.

Die aus diesen Entwicklungen entstehende Forderung, stationäre Leistungen gleichzeitig wirtschaftlich effizient und in möglichst hoher Qualität zu erbringen, sollte aber nicht mit einseitigen Slogans – wie etwa „Patienten statt Profit“, „Ethik statt Monetik“, „Mission versus Money“ – ausgetragen werden. Beide Dimensionen, medizinische und ökonomische Rationalität, müssen zusammen gedacht und unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen in Gleichklang gebracht werden. Diese Forderung klingt abstrakt, hat aber direkte praktische Implikationen, beispielsweise für den Aufbau der Unternehmensleitung und die Ausgestaltung der Hierarchien. Mit diesen Herausforderungen findet man sich bereits mitten in den Problemstellungen wieder, die im Sinne einer erfolversprechenden Corporate Governance zu lösen sind. Aus wissenschaftlicher Sicht erhöht sich daher die Relevanz für diverse Forschungsfragen: Ist der Arzt oder der Ökonom der bessere Krankenhausmanager? Welche Berufsgruppen sollten in der Geschäftsführung und im Aufsichtsrat eines Krankenhauses vertreten sein? Wie sortieren sich die Hierarchien? Der personellen Besetzung der Geschäftsführung kommt hierbei eine zentrale Rolle zu, da diese durch ihre Stellung und ihr Handeln einen maßgeblichen Einfluss auf den Unternehmenserfolg hat.

■ Abb. 1: Gute Behandlungsqualität und wirtschaftliche Solidität sollen einander ergänzen (sst).



■ Abb. 2: Den Bewertungen liegt ein Punktesystem mit Werten zwischen 0 und 100 Punkten zugrunde (Grafik: Florian Kaiser).



Trotz der wachsenden Bedeutung von Behandlungsqualität und Patientennutzen werden technische Kompetenzen sowie umfangreiches medizinisches Fachwissen auf der Ebene des Top-Managements nur in begrenztem Umfang benötigt. Die Tätigkeiten, die großes medizinisches und pflegerisches Fachwissen erfordern, wie beispielsweise die Gestaltung klinischer Kernprozesse, sollten im Krankenhaus in der Regel gemeinsam mit den Mitarbeitern auf der unteren und mittleren Managementebene umgesetzt werden. Auf diesem Weg wird die Akzeptanz und Qualität der Maßnahmen gefördert.

Demgegenüber nehmen analytisch-konzeptionelle Kompetenzen üblicherweise in ihrer Bedeutung mit steigender Hierarchieebene zu. Im Top-Management stellen sie einen zentralen Faktor dar. Die insbesondere in der ökonomischen Ausbildung vermittelte strategische Entscheidungsfindung hat hier große Bedeutung, da Managementaufgaben von einer hohen Komplexität und Unsicherheit sowie von geringer Standardisierbarkeit geprägt sind.

Aber auch Kompetenzen, die vorwiegend in der medizinischen Ausbildung vermittelt werden, können im Manageralltag an vielen Stellen vorteilhaft sein. Aktuelle Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass eine ärztliche Geschäftsführung kompetenter reagieren kann, falls das Personal der Implementierung technischer Innovationen und neuer Prozessstrukturen zurückhaltend gegenübersteht. Sie kann Widerstände verringern, weil ihre Mitarbeiterführung meist stärker auf Kooperation und gemeinsamen Werten basiert.

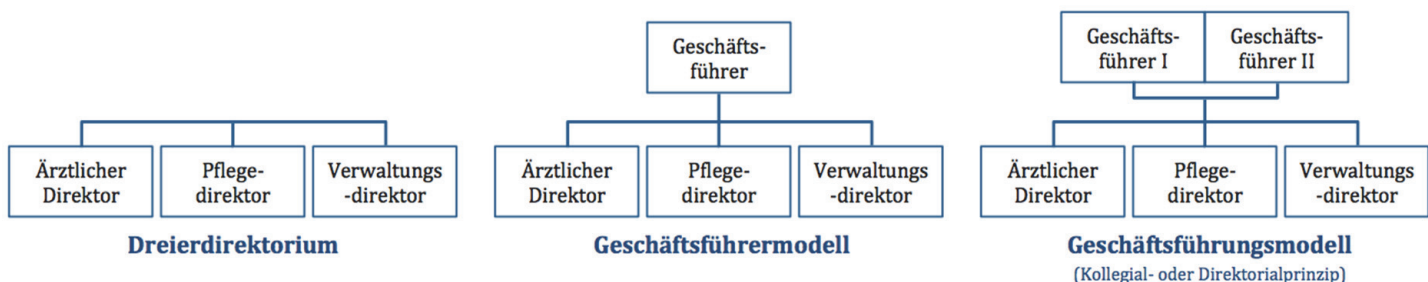
Ergebnisse einer aktuellen Bayreuther Studie

Schon diese sehr knappe Darstellung aktueller Herausforderungen und des daraus resultierenden Kompetenzbedarfs macht deutlich: Auch in Zukunft werden sowohl medizinische als auch ökonomische Kenntnisse im Krankenhausmanagement notwendig sein. Den Bedarf fächerübergreifender Kompetenzen, aber auch die daraus entstehenden Chancen macht eine aktuelle Studie von Gesundheitsökonomern der Universität Bayreuth deutlich. Sie ist der Frage nachgegangen, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen der Ausbildungsart des Top-Managements einerseits und der medizinischen Qualität sowie dem finanziellen Erfolg des Krankenhauses andererseits besteht. Mit rund 80 untersuchten Einrichtungen ist dies die bislang umfangreichste Untersuchung ihrer Art in Deutschland.

Die Ergebnisse fallen relativ eindeutig aus. In der repräsentativen Stichprobe lag die finanzielle Leistung der untersuchten Häuser mit rein ökonomischer Geschäftsführung durchschnittlich 10,2 Prozent über der von Ärzten geleiteten Einrichtungen. Demgegenüber erreichen Krankenhäuser mit einem Mediziner an der Spitze eine rund 9,8 Prozent höhere Behandlungsqualität (vgl. Abb. 2). Die Ergebnisse decken sich mit aktuellen Studien aus den USA. Auf dieser Grundlage sollte es das Ziel sein, in den Füh-

1 Vgl. dazu S. Schafmeister: Führungsorganisation von Krankenhäusern im Wandel – organisatorische Perspektiven und personelle Implikationen, in: W. Hellmann, T. Beushausen und J. Hasebrook (Hg.): Krankenhäuser zukunftssicher managen. Stuttgart 2015, S. 25f.

■ Abb. 3: Konstellationen der Leitungsstrukturen im Krankenhaus (Grafik: Florian Kaiser).



rungsstrukturen von Krankenhäusern eine Kombination von ökonomischen und medizinischen Kompetenzen zu erreichen und auf diesem Weg von den Stärken beider Disziplinen zu profitieren.

Um diese beiden Kompetenzbereiche einzubinden, gibt es aus organisationstheoretischer Sicht grundsätzlich eine Vielzahl an Möglichkeiten, die oberste Leitungsebene auszugestalten (vgl. Abb. 3). In der Praxis zeichnet sich jedoch ein recht eindeutiges Bild ab: In rund 60 Prozent der Einrichtungen wird ein einzelner Manager eingesetzt (Geschäftsführermodell). Geschäftsführungsmodelle mit zwei Managern sind mit einer Verbreitung von etwa 20 Prozent die zweithäufigste Variante.¹ Das klassische Triumvirat aus ärztlichem Direktor, Pflegedirektor und Verwaltungsdirektor wird zukünftig nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Die zunehmende Popularität der Rechtsform der GmbH, die einen hauptamtlichen Geschäftsführer erfordert, verstärkt diese Entwicklung.



In vielerlei Hinsicht stellen Geschäftsführungsmodelle mit einem Mediziner und einem Ökonomen als Doppelspitze einen interessanten Ansatz dar. So kann in dieser Konstellation zweifellos ein sehr hohes Kompetenzniveau erreicht werden. Weiterhin wird den Stakeholdern klar kommuniziert, dass die Behandlungsqualität nicht der finanziellen Leistung untergeordnet wird. Allerdings geht damit ein Konfliktpotenzial einher, das nicht zu unterschätzen ist. Hinzu kommt ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen den Geschäftsführern, und es entstehen doppelte Personalkosten. Dies sind nur einige Gründe, die in der Praxis zu einer vergleichsweise geringen Verbreitung dieses Doppelspitzen-Modells führen.

Durch Modelle mit nur einem Geschäftsführer können die Probleme einer Doppelspitze zwar weitestgehend vermieden werden. Als Risiko wird jedoch häufig eine Überforderung genannt. Zudem besteht in der wissenschaftlichen Literatur Einigkeit darüber, dass sich diese Konstellation nur dann als vorteilhaft erweisen kann, wenn der Geschäftsführer zugleich über ökonomische und medizinische Kenntnisse ver-

fügt. Eine solche Doppelqualifizierung können Mediziner mittels eines MBA in Health Care Management erwerben. Zudem setzen fächerübergreifende Studiengänge, wie die Bachelor- und Masterprogramme „Gesundheitsökonomie“ an der Universität Bayreuth, genau an dieser Schnittstelle an und vermitteln einschlägiges Fach- und Methodenwissen. Bei der Personalentwicklung darf jedoch nicht vergessen werden, dass Führungskompetenzen auch von individuellen Attributen der Manager beeinflusst werden. Hierzu gehören in erster Linie Persönlichkeitsmerkmale, kognitive Fähigkeiten und Motivation.

Berücksichtigt man vor dem Hintergrund der eingangs beschriebenen Herausforderungen das breite Aufgabenspektrum der medizinischen und betriebswirtschaftlichen Strategieentwicklung, das bis hin zur Planung und Umsetzung von Bauvorhaben reicht, so wird deutlich, dass die oberste Führungsebene unabhängig von der konkreten Ausgestaltung einer gut strukturierten Unterstützung bedarf. Das klassische Direktorium wird deshalb häufig erweitert oder ergänzt um Geschäftsbereichsleitungen, die einen Teil der operativen Verantwortung übernehmen – zum Beispiel für die Bereiche Medizinstrategie oder Personal. Die Kunst besteht darin, eine klare Hierarchie mit der Schlagkraft eines funktionierenden Teams zu kombinieren. Um trotz der steigenden Zahl der beteiligten Akteure ein konstruktives Zusammenspiel zu ermöglichen, ist auch in derartigen erweiterten Konstellationen ein gutes übergreifendes Verständnis zwischen den beteiligten Kompetenzbereichen unabdingbar.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine zukunftssichere Corporate Governance im Krankenhaus nur möglich ist, wenn die oberste Leitungsebene (Geschäftsführung und Aufsichtsrat) sowohl über ökonomische Kompetenzen als auch über medizinisches Wissen und Erfahrungen verfügt. Es gibt immer „Naturtalente“, die beides in einer Person vereinen; an vielen Stellen entsteht aber ein Bedarf für berufliche Weiterbildung, auf den sich auch die Universität Bayreuth schon vor Jahren eingestellt hat – insbesondere mit dem MBA Health Care Management, einem Studienangebot ihrer Campus-Akademie. Zudem ist die Frage nach den Auswirkungen verschiedener Formen von Corporate Governance wissenschaftlich ein fruchtbares Feld, und die Diskussion über die „optimale“ Besetzung der Führungsspitze im Krankenhaus ist voll im Gange.

AUTOREN



■ Florian Kaiser M.Sc. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Produktionswirtschaft und Industriebetriebslehre an der Universität Bayreuth.



■ Prof. Dr. Jörg Schlüchtermann ist Inhaber des Lehrstuhls für Produktionswirtschaft und Industriebetriebslehre.



■ Prof. Dr. Andreas Schmid ist Inhaber der Juniorprofessur für Management im Gesundheitswesen an der Universität Bayreuth.

■ Abb. 4: (sst).



GESELLSCHAFT

■ Markus Kurscheidt



Marktlogik oder Fankultur?

Sport Governance zwischen Kommerz, Tradition und Werten

■ Fans beim Bundesligaspiel zwischen dem FC Bayern München und dem FC Ingolstadt am 12. Dezember 2015 in München (Foto: Mitch Gunn / Shutterstock.com). Kleines Bild: Fanartikel des FC Bayern München im „Megastore“ in der Allianz Arena in München (Foto: mrmichaelangelo / Shutterstock.com).

Die Fußballhistorie ist reich an Fußballersprüchen und Kabinenpredigten. Nicht alle bleiben derart in der kollektiven Erinnerung haften wie die legendäre „Wutrede“ von Uli Hoeneß auf der Jahreshauptversammlung des FC Bayern München am 12. November 2007. Der Vereinspräsident sparte nicht an Kraftausdrücken, als er die Beschwerde eines Fans zurückwies, der sich über die mangelnde Stimmung im Stadion als Folge der „Überkommerzialisierung“ beklagt hatte. Jenseits des Unterhaltungswerts dieses Schlagabtausches wurde das Dilemma der modernen Sportorganisation anschaulich auf den Punkt gebracht: Wirtschaftliche Notwendigkeiten auf heutigen Sportmärkten und Bedürfnisse der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen im Sport geraten zunehmend in Konflikt. Wie kann ein Ausgleich hergestellt werden? Oder muss man sich von traditionellen Vorstellungen zur Sport- und Fankultur zugunsten einer funktionierenden Sportwirtschaft verabschieden?

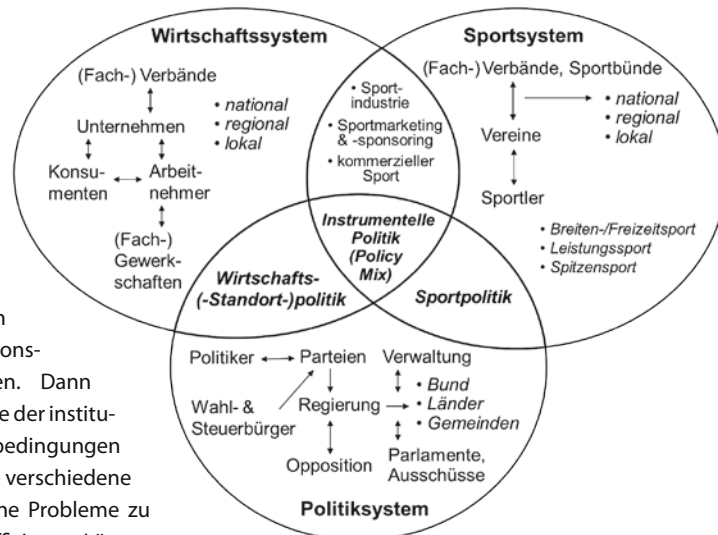
Zehn Jahre später hat die Kontroverse beim FC Bayern nichts an Aktualität eingebüßt. Im Gegenteil, sie stellt heute einen prominenten Forschungsgegenstand des aufstrebenden Fachgebiets Sport Governance dar. Fußball ist und bleibt die Sportart Nummer Eins im Zuschauersport, und schon deshalb ist Fußball ein beliebtes Untersuchungsobjekt. Dies hat aber auch fachliche Gründe:

- Professionelle Sportligen sind markttheoretisch ein einzigartiges Phänomen. Nur ein Club kann Meister werden und damit Branchenführer sein. Es bedarf gleichermaßen wettbewerblischer wie kooperativer Koordination, um ein solches natürliches Monopol effizient zu organisieren.
- Zudem sind die Teamstandorte regional gebunden, der Ligawettbewerb national abgegrenzt, das Marktgeschehen auf Saisons zeitlich festgelegt, der Marktzugang über sportliche Qualifikation geregelt und Sportstadien stark subventioniert. Es handelt sich also um einen hochregulierten Markt.

Diese Konstellation macht Sportligen zu einem Paradebeispiel für Governance-Probleme. Der US-amerikanische Wirtschafts-nobelpreisträger Oliver E. Williamson definiert Governance-Strukturen als Anreiz- und Durchsetzungssysteme in der Wirtschaftsorganisation. Im Mittelpunkt seiner ökonomischen Theorie steht der Begriff der „Transaktionen“, der alle Geschäftsbeziehungen umfasst, in denen Verfügungsrechte an Gütern oder Dienstleistungen über-

tragen werden. Das atmosphärische Umfeld der Transaktionen, aber auch die mit ihnen verbundenen Kosten können Koordinationsprobleme erzeugen. Dann gibt es auf der Ebene der institutionellen Rahmenbedingungen grundsätzlich drei verschiedene Optionen, um solche Probleme zu vermeiden und effiziente Lösungen herbeizuführen:

- eine hierarchische Organisation mit starker Kontrollausübung,
- die freie Dynamik des Marktes mit geringerer Kontrolle und höherer Unsicherheit,
- Mischformen aus marktwirtschaftlicher Dynamik und organisatorischer Kontrolle.



■ Abb. 1: Die moderne Sportorganisation bedarf anspruchsvoller Ansätze der Sport Governance. Denn in der Sportwirtschaft überschneidet sich die Logik der Sport- und Fankultur des gemeinnützigen Sportsystems zunehmend mit der Marktlogik des Wirtschaftssystems (Grafik: Markus Kurscheidt).

Kommerzialisierung

Eine Online-Befragung von rund 700 aktiven Fußballfans in Deutschland zeigt, dass mehr als die Hälfte die Kommerzialisierung im Profifußball ablehnen. Ein gutes Viertel wollen weniger Spiele besuchen, und ein Fünftel sieht ihre Vereinsloyalität beschädigt. Auffällig ist, dass die Ablehnung der Kommerzialisierung bei Pay-TV-Abonnenten und Kurven-Sitzplatzgästen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei der traditionellen Stehplatzklientel. Die Ergebnisse der Befragung belegen eine angespannte Stimmung unter den aktiven Fans, der sich die Fußballverantwortlichen stärker im Dialog annehmen sollten.

M. Kurscheidt (2016), *Reactance to "Modern Football": Survey findings on committed fans in Germany*. Paper presented at the 24th EASM Conference, Warsaw, Poland, 7-10 September 2016.

■ Abb. 2: Fans von Borussia Dortmund feiern ihre Mannschaft beim UEFA Champions League-Spiel 2015 im Dortmunder Stadion (Foto: Ververidis Vasilis / Shutterstock.com).



AUTOR



Prof. Dr. Markus Kurscheidt ist Inhaber des Lehrstuhls für Sport Governance und Eventmanagement am Institut für Sportwissenschaft der Universität Bayreuth.

Derartige Mischformen spielen generell in der Sportorganisation und speziell bei Sportligen eine wichtige Rolle. Im Sport kommt allerdings der eingangs aufgeworfene Konflikt hinzu: Marktlogik und Kommerzialisierung versus Werte und Kultur des Sports.

Profivereine und ihre Fans: Anhänger oder Kunden?

Gerade der deutsche Profifußball leidet aktuell an einer gestörten Transaktionsatmosphäre. Er scheint sich an einem Scheideweg zwischen dem „AnhängermodeLL“ und dem „KundenmodeLL“ zu befinden. Letzteres behandelt die TV-Zuschauer und Besucher von Sportevents als Kunden, deren Zufriedenheit von der Qualität der sportlichen Unterhaltungsdienstleistung abhängt und die bei Unzufriedenheit wegbleiben oder den Verein wechseln. Das „AnhängermodeLL“ setzt hingegen den Akzent auf eine fanfreundliche Fußballorganisation, in der die Fans nachhaltige emotionale, soziale und kulturelle Bindungen an ihre Vereine entwickeln. Die deutsche Bundesliga gilt dabei als Vorbild. Günstige Stehplatzbereiche wurden in den Stadien erhalten. Im Durchschnitt liegt das Niveau der Eintrittspreise bei der Hälfte der englischen Premier League. Die von der Deutschen Fußball Liga beschlossene 50+1-Regel legt fest, dass Bundesligavereine mindestens 51 Prozent des Eigenkapitals der Kapitalgesellschaften halten müssen, in die sie ihre Profimannschaften ausgliedern. So ist gewährleistet, dass die Kontrolle über die Profiteams beim jeweiligen Mutterverein bleibt und nicht auf private Kapitalanleger übergehen kann. Die Regel verhindert somit Übernahmen

durch fußballferne Investoren, sie stärkt die finanzielle Stabilität der Vereine sowie die Teilhabe organisierter Fans.

Daher rief das US-amerikanische Sportmagazin ESPN die Bundesliga bereits zur besten Fußballliga der Welt aus.¹ Hingegen sieht das deutsche Fanmagazin 11FREUNDE das Ende des Booms kommen und porträtierte unlängst Fans, die sich vom Fußball abwenden.² Tatsächlich stagniert derzeit die Zahl der Stadionbesucher im Profifußball, nachdem es in den zehn Jahren zuvor ein dynamisches Wachstum gegeben hat. Allerdings liegt die Bundesliga mit durchschnittlich 42.500 Stadiongästen pro Spiel noch weit vor der englischen Premier League. Sie ist die weltweit zuschauerstärkste Fußballliga. Die Fans beklagen allerdings, dass es „Retortenclubs“ wie vor allem dem RB Leipzig gelingt, die 50+1-Regel mithilfe überhöhter Sponsorenzuschwendungen des Investors zu umgehen. Ein weiterer Grund für eine verschlechterte Stimmung unter den Fans ist die Austauschbarkeit der Stadionatmosphäre im Zuge der „Eventisierung“ und TV-gerechten Aufsplitterung der Spieltage. Als Folge sind erste Anzeichen einer „Gentrifizierung“ wie im englischen Gegenmodell erkennbar. Gemeint ist die Verdrängung leidenschaftlicher Anhänger aus allen sozialen Schichten durch wirtschaftlich potentere Kunden.

Forschungsergebnisse belegen die Unzufriedenheit der aktiven Fans. Es kann indes nicht bestätigt werden, dass die Situation einem Pulverfass gleicht und die Rückkehr von verstärkter Fan-Gewalt wie in den 1980er Jahren zu befürchten steht. Allerdings ist der deutsche Profifußball auch weiterhin dem

- 1 „The best league in the world?“, ESPN, 21. Oktober 2010.
- 2 „Die Fans wenden sich ab“, 11FREUNDE, 10. Mai 2017; „Wir ham die Schnauze voll!“, 11FREUNDE, 1. März 2016.

Fan-Gewalt

Eine Studie, die sich mit Fällen von Fehlverhalten deutscher Fußballfans befasst, analysiert 128 Vorfälle aus fünf Bundesliga-Spielzeiten von 2007 bis 2012, über die in den Medien berichtet wurde. Dies entspricht gut 25 Vorkommnissen pro Saison und rund 2 Prozent der Ligaspiele. Dabei waren weniger als 20 Prozent mit Gewaltausübung verbunden, und in nur vier Fällen lagen (eher) schwere Vergehen vor. In 60 Fällen (47 Prozent) berichteten die Medien über „Tumulte“ oder über den gewaltfreien, aber illegalen Einsatz von Pyrotechnik. Die viel diskutierte Fangruppe der *Ultras* – die in der Öffentlichkeit einen leidenschaftlichen Einsatz für ihre Vereine zeigen – erweist sich signifikant als nicht gewalttätig. In der Gesamtschau erscheint die Debatte zur Fan-Gewalt übertrieben. Gegenmaßnahmen sollten sich mehr auf *Hooligans* konzentrieren, die bewusst gewalttätige Ausschreitungen anstreben.

M. Kurscheidt & D. Gruber: *The demand for hooliganism in European soccer: Evidence from Germany measured by reported incidences, 2017.* Paper presented at the 13th WEAI International Conference, Santiago de Chile, 3-6 January 2017.

■ Abb. 3: Der Einsatz von Pyrotechnik im Stadion gefährdet auch die Spieler (Foto: MediaPictures.pl / Shutterstock.com).



Sportethik

Im Vorfeld der kontroversen Olympischen Winterspiele 2014 in Sotschi wurde eine Online-Stichprobe in Deutschland erhoben. Trotz der kritischen Stimmungslage empfinden immer noch knapp zwei Drittel die Olympische Idee als wichtig, und über 80 Prozent sehen sie als integralen Teil der Spiele an. Jedoch glaubt gut ein Viertel nicht mehr daran, dass die Spiele eine Symbolkraft für die Olympischen Werte haben. Hier bieten die neuen Olympischen Jugendspiele eine Chance, deren Sommerausgabe 2018 in Buenos Aires zum dritten Mal stattfinden wird. Denn junge Befragte schätzen das kleinere Eventformat signifikant mehr als Ältere und erweisen sich als empfänglich für sportethische Botschaften. Dieses Potenzial sollte das IOC zur Stärkung des Sozialkapitals der Olympischen Bewegung nutzen.

N. Prueschenk & M. Kurscheidt: Do the Youth Olympic Games have the potential to shift perceptions of Olympism? Evidence from young people's views on Olympic values. in: Intl. J. of Sport Management and Marketing (forthcoming 2017).

wirtschaftlichen Druck durch die finanzstärkere europäische Konkurrenz ausgesetzt, die sich mehr dem Kundenmodell geöffnet hat. Vor diesem Hintergrund wächst in Deutschland die Zahl der Stimmen, die eine Zulassung privater Investoren in der Bundesliga fordern. Dem größeren Umsatzpotential und Wettbewerbsvorteilen steht jedoch der mögliche Verlust an Fankultur gegenüber. Die Liga und ihre Profivereine laufen Gefahr, in der Wahrnehmung der Anhänger ihre Alleinstellungsmerkmale einzubüßen. Die Sport Governance ist daher gefordert, zwischen diesen Vor- und Nachteilen eine kluge Abwägung vorzunehmen. Dabei ist zu bedenken, dass die deutschen Fußballclubs im jüngsten Ranking des europäischen Dachverbands UEFA sogar an internationaler Konkurrenzfähigkeit gewonnen haben. Offensichtlich können die deutschen Clubs auch ohne fußballferne Investoren in den europäischen Wettbewerben bestehen.

Die Olympische Bewegung in der Kritik

Einen anderen großen Themenbereich des Konflikts zwischen Sportkultur und Sportwirtschaft in der modernen Sportorganisation stellen die inter-

„Wirtschaftliche Notwendigkeiten auf heutigen Sportmärkten und Bedürfnisse der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen im Sport geraten zunehmend in Konflikt.“

nationalen Sportverbände dar. Hier steht der deutsche Präsident des Internationalen Olympischen Komitees (IOC), Thomas Bach, im Fokus. Neben den Problemen mit Doping im Spitzensport und Korruptionsvorwürfen gegen Sportfunktionäre sieht sich das IOC ständiger Kritik an den Olympischen Spielen ausgesetzt. Der „Gigantismus“ des Mega-Events – so die Kritiker – belastet die Ausrichtungsstädte finanziell zu stark, und die Olympische Idee geht in dem Riesengeschäft der Spiele verloren.

Deutschland ist das beste Beispiel für die Abkehr von dem global wichtigsten Sportereignis. Sowohl die für 2022 geplanten Münchner Winterspiele als auch die Sommerspiele, die 2024 in Hamburg stattfinden sollten, scheiterten an lokalen Bürgerbefragungen. Ob und wann Olympische Spiele wieder hierzulande ausgetragen werden, ist höchst fraglich. Neuere Forschungsbefunde deuten aber darauf hin, dass die Anerkennung der Olympischen Bewegung unter deutschen Sportfans weiterhin hoch ist, auch und gerade unter jungen Leuten. Es könnte mithin die Begeisterungsfähigkeit der Jugend sein, welche die Olympische Idee in Deutschland wieder stärkt. Voraussetzung ist indes, dass die Reformagenda 2020 des IOC glaubwürdige Signale einer wertbasierten „Good Governance“ aussendet.



■ Abb. 4: Eine stimmungsvolle Fankultur im Stadion ist kennzeichnend für den deutschen Profifußball. Seine Ligen sind weltweit am zuschauerstärksten – bis in die vierte Spielklasse wie hier bei Rot-Weiss Essen (Foto: Markus Kurscheidt).

Sportverbände

Der organisierte Sport in Deutschland wird getragen von rund 1.200 gemeinnützigen Sportfachverbänden und Sportbünden auf Landes- sowie Bundesebene. Entscheidend für die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung in diesem föderalen System ist die Kompetenzverteilung unter den Verbänden. In einem neuen Forschungsprojekt wollen der Lehrstuhl für Sport Governance und Eventmanagement an der Universität Bayreuth und ein Projektpartner der FH Kufstein die Frage der Kompetenzverteilung erstmals umfassend untersuchen und dabei Best-Practice-Beispiele identifizieren. Eine Pilotstudie (s.u.) zu Fußball-Landesverbänden zeigte bereits Beispiele einer solchen Good Governance im Bereich der gesellschaftlichen Verantwortung auf.

N. Kempf, K. Reichel & M. Kurscheidt: Implementierung von CSR-Konzepten in Sportverbänden: Befunde einer Erhebung zu den Fußball-Landesverbänden, in: T. Pawlowski & M. Fahrner (Hg.): Arbeitsmarkt und Sport – eine ökonomische Betrachtung. Schorndorf 2017, S. 103-122.

M. Kurscheidt & A. Deitersen-Wieber: Sport Governance in Germany, in: C. Sobry (Hg.): Sports Governance in the World: A Socio-Historic Approach. Paris 2011, S. 259-306.



■ Thomas Dörfler
Eberhard Rothfuß

Selbstorganisation in der Zivilgesellschaft

Eine neue Governance-Form im Zeichen des Klimawandels?

■ *Der Naturerlebnisgarten der Umweltstation Waldsassen
(Foto: © Umweltstation Abtei Waldsassen).*

Vor bald 30 Jahren kam es zum Zusammenbruch des „Ostblocks“ und der Sowjetunion, der die Sozial- und Wirtschaftsordnungen in Ost wie West grundlegend veränderte. In die Euphorie der Stunde mischten sich sogleich erste Forderungen nach neuen – vor allem wirtschaftlichen – Freiheiten, die aus den politischen folgen sollten. „Mehr Markt, weniger Staat“ schien das Gebot der Stunde. Die Folge waren weitreichende politische Anpassungen an vermeintliche oder tatsächliche wirtschaftliche Sachzwänge, die oftmals mit der Globalisierung begründet wurden und gerade in Deutschland noch kurz zuvor für unmöglich gehalten wurden.

In den 2000er Jahren setzte die rot-grüne Koalition diesen wirtschaftsnahen Kurs in der Sozialpolitik mit ihrer „Agenda 2010“ fort. Sie löste sich von den wohlfahrtsstaatlichen Grundkoordinaten der Nachkriegsrepublik, indem sie immer stärker zum Prinzip „Fördern und Fordern“ überging. Als Grundcredo erfolgreichen Regierens kann seit jener Zeit der schlanke, fordernde Staat gelten, der nicht mehr paternalistisch-fürsorgend verwaltet, sondern neoliberal-aktiv gestaltet und dabei Risiken des Scheiterns auf die Individualebene verlagert. Der Einzelne muss nun kompensatorisch handeln, um den neuen finanziellen und moralischen Risiken begegnen zu können. Zwar profitieren gerade in Deutschland viele von den neuen marktwirtschaftlichen Freiheiten, der Preis ist aber eine Transformation der Lebenswelten hin zu einer „Beschleunigung der Gesellschaft“¹ und einer Verunsicherung, die manche von einer „Gesellschaft der Angst“² sprechen lassen: Zyklen werden schneller, Werte vergänglicher, Zukünfte schneller obsolet. Verlässlichkeit und Planbarkeit der Lebensentwürfe nehmen ab. Ähnliches gilt für die politische Sphäre, wo das Vertrauen in die Problemlösungskompetenzen und Zukunftspotenziale von Parteien und Parlamenten sinkt.

Diese Verschiebung zeigt sich auch auf dem Gebiet des zivilgesellschaftlichen Engagements. War es früher üblich und oftmals sogar familientypisch vorgegeben, sich in „seinem“ Verein oder den lokalen Helferdiensten (Technisches Hilfswerk, Feuerwehr u.a.) zu engagieren, wird diese Tätigkeit nun zunehmend individualisiert. Zwar ist das Ehrenamt und das soziale Engagement gerade unter jungen Menschen weiterhin beliebt und angesehen³, es wird aber zunehmend unter Effizienzgesichtspunkten betrachtet: Was bringt mir ein – zumeist nur kurzfristig wahrgenommenes – Ehrenamt für den Lebenslauf ein, steigert es mein soziales Kapital? Staatliche Institutionen ebenso wie Arbeitgeber belohnen diese Strategien,

indem sie ein solch individuelles Engagement anerkennen und unterstützen. Sie fördern damit einen Perspektivwechsel hin zum „unternehmerischen Selbst“⁴ als erfolgreichem Gestalter des Karriereweges. Im Ergebnis stützen sie den hier skizzierten Systemwandel, der von einer Vermarktwirtschaftlichung des Individuums und der Individualisierung seines sozialen Engagements geprägt ist. Dies mag nicht strategisch von Seiten der Akteure und Institutionen angestrebt sein, ist aber eine nicht-intendierete Nebenfolge solcher Policy-Systeme.

Wo wir stehen: Freier Markt als Governance der Individuen

Was in der öffentlichen Diskussion weithin aus dem Blick gerät, ist das spezifische Politikverständnis, das sich mit solch einem Modell herausbildet: Aktive, demokratieüberzeugte Individualisten bringen sich *partizipativ* in lokalen wie internationalen Initiativen ein – sei es in Vereinen, NGOs oder Parteien. So werden sie zu Mitgestaltern des an sich erfolgreichen Gesellschaftssystems. Was aber, wenn man dieses Modell, gerade in der Klimapolitik, als defizitär betrachtet und ablehnt? Welche Wege stehen Menschen offen, die sich nicht nur im Hinblick auf eigene Lebensentwürfe sozial oder ökologisch engagieren, sondern vor allem mit dem Ziel, neue Strukturen einer anderen, besseren Gesellschaft zu etablieren? Sie müssen sich selbst organisieren und eigene, neue Strukturen und Räume schaffen.

Das bisherige Partizipationsmodell gesellschaftlichen Engagements ist also zum einen sehr voraussetzungsvoll, zum anderen wirkt es strukturverstärkend statt -verändernd. Daher wird leicht übersehen, dass bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt oftmals bereits Etablierte benötigen⁵, die sich auf den eingespielten Pfaden gegenwärtiger Demokratieformen bewegen. Unzufriedene und Kritiker des Systems werden aber so weder angesprochen, noch lässt sich ihr eigenes Handeln damit erklären. Sie bevorzugen *selbst geschaffene Initiativen* mitsamt ihren

LINKTIPPS

Projekt SELF CITY:
www.selfcity-project.com

JPI Climate:
www.jpi-climate.eu

KlimaKom eG:
www.klimakom.de

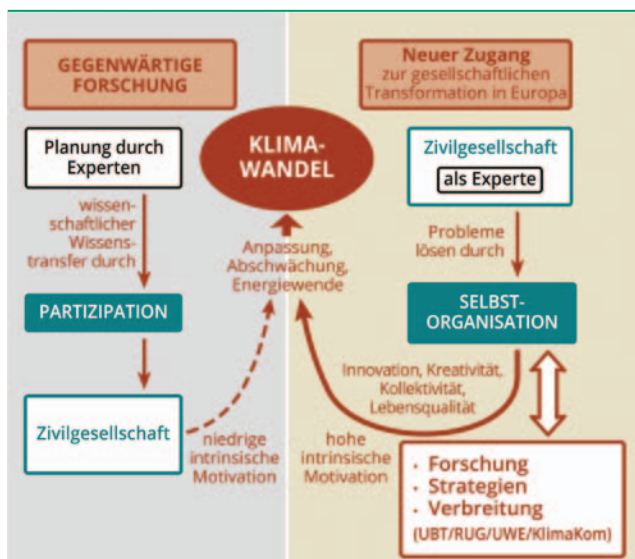
TransitionHaus Bayreuth e.V.:
www.transition-bayreuth.de

Umweltstation Waldsassen:
www.kubz.de



■ Abb. 1: Gemeinsames Essen im TransitionHaus Bayreuth, anlässlich der Eröffnungsveranstaltung im neuen Gebäude (Foto: © Birgit Engelhardt).

■ Abb. 2: Das Konzept des Projekts SELFCITY (Grafik: Michael Wegener / Eberhard Rothfuß).



- 1 Dazu H. Rosa: Eine Soziologie der Weltbeziehung. Berlin 2016.
- 2 Vgl. H. Bude: Gesellschaft der Angst. Hamburg 2014.
- 3 Shell-Studie 2015: www.shell.de/ueber-uns/die-shell-jugendstudie.html; Sinus-Jugendstudie 2016: www.sinus-akademie.de/service/downloads/jugend.html.
- 4 U. Bröckling: Das unternehmerische Selbst: Soziologie einer Subjektivierungsform. Frankfurt am Main 2007.
- 5 N. Elias und J. L. Scotson: The established and the outsiders. A sociological enquiry into community problems. London 1965.
- 6 vgl. E. Ostrom: Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge 1990; T. Wintergerst: Zur Ethik der sozialen Innovation. Das handlungsfähige ‚Wir‘ bei Elinor Ostrom als Grundlage der Nachhaltigkeitstransformation, in: S. Hafner und M. Miosga (Hg.): Regionalentwicklung im Zeichen der Großen Transformation. München 2014, S. 217-251.

LITERATURTIPP

R. Atkinson, T. Dörfler, M. Hasanov, E. Rothfuß, I. Smith: Making the case for self-organisation: understanding how communities make sense of sustainability & climate change through collective action, in: International Journal of Sustainable Society (2017, im Druck). Online-Veröffentlichung: <http://eprints.uwe.ac.uk/32046/>

neuen sozialen Umwelten, die vor allem im ökologischen Bereich systemverändernd oder doch zumindest systemgestaltend angelegt sind. Die Initiativen zur *Solidarischen Landwirtschaft* oder die *Transition-Town-Bewegung* geben solchen neuen Formen des gesellschaftlichen Engagements bereits einen konkreten Ausdruck.

Von der Teilhabe zur Selbstorganisation: Das Projekt SELFCITY

Hier setzt das Projekt SELFCITY an, das aus der europäischen Initiative *JPI-Climate* gefördert und seit 2015 am Lehrstuhl für Sozial- und Bevölkerungsgeographie der Universität Bayreuth koordiniert wird. Es möchte diese neue Sphäre des Engagements am Beispiel des Klimawandels genauer erforschen und mehr über die Politik- und Aktivitätsformen der daran Beteiligten erfahren. Ebenso sollen auch die Hürden analysiert werden, die ein solches Engagement möglicherweise erschweren oder gar verhindern. Im Mittelpunkt des Projekts stehen selbstorganisierte Praktiken, mit denen zivilgesellschaftliche Gruppen auf den Klimawandel reagieren und sich mit ihm auseinandersetzen. Es geht um kollektive Steuerungsprozesse für einen *sozialökologischen Wandel*.

Von besonderer Bedeutung sind Formen *städtischer* und *ländlicher* Selbstorganisation, die darauf angelegt sind, die gesellschaftliche Transformationsfähigkeit zu stärken. Städte und Regionen werden dabei als Orte betrachtet, wo durch Innovationen stetig und alltagspraktisch Problemlösungen gefunden werden (müssen). Es ist wichtig zu erkennen, wo und

wie Lösungen entstehen, kommuniziert und umgesetzt werden, um auf ökologische Krisen zu reagieren. Solche Lösungen basieren auf praktischer und sozialer Kreativität. Städte und Regionen erweisen sich so als Initiatoren von Entwicklungs- und Transformationsprozessen.

SELFCITY nutzt das Konzept der Selbstorganisation, um sich grundsätzlich mit Fragen gesellschaftlicher Normierung, sozialem Lernen und sozialem Wandel in ländlichen und städtischen Gemeinschaften Europas auseinanderzusetzen.⁶ Es steht damit aktuellen wissenschaftlichen Überlegungen zu den Themen „Gemeinwohlorientierung“ und „Konvivalismus“, aber auch neuen Diskussionen zur Entwicklungszusammenarbeit nahe.

SELFCITY ist transnational organisiert. In drei europäischen Ländern befassen sich Wissenschaftler mit der Frage, wie sozialökologische Widerstandsfähigkeit (*Resilienz*) zivilgesellschaftlich organisiert wird. Sie verteilen sich auf die folgenden Partnereinrichtungen:

- *Deutschland*: Universität Bayreuth (UBT) und KlimaKom eG Bayreuth/München
- *Großbritannien*: University of the West of England (UWE)
- *Niederlande*: Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

Öffentliche Förderung

SELFCITY ist ein Projekt von JPI Climate „Connecting Climate Knowledge for Europe“. Dies ist eine von derzeit zehn Joint Programming Initiativen (JPIs) auf europäischer Ebene. Deutschland ist federführend bei der Organisation der Initiative, an der 17 Mitgliedsländer beteiligt sind. JPI Climate setzt Impulse für die Zusammenarbeit in der Klimaforschung und schließt Lücken zwischen der Forschung und der Anwendung der Ergebnisse in gesellschaftlichen und politischen Bereichen.

Die Umweltstation Waldsassen in der Oberpfalz wird vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz sowie vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben“ gefördert. Dieses Bundesministerium unterstützt ebenfalls das TransitionHaus Bayreuth e.V.

Die Projektpartner interessieren sich vor allem für lokale Initiativen, die sich in diesen Ländern auf den Gebieten Klimaschutz, Ökologie und Energiepolitik engagieren. Zwei davon sind in Nordostbayern angesiedelt und sollen hier kurz vorgestellt werden.

Das TransitionHaus Bayreuth

Das 2015 gegründete TransitionHaus Bayreuth e.V. ist eine in Oberfranken einzigartige Initiative. Akteure aus verschiedenen lokalen Initiativen bildeten zunächst eine informelle Gruppe, die schon bald die Idee entwickelte, ein gemeinsames Haus der Zusammenarbeit zu eröffnen. Das Ziel war es, die verschiedenen Aktivitäten unter einem Dach zu versammeln. Heute hat das TransitionHaus rund 30 Mitglieder und ist jederzeit offen für Menschen mit neuen Ideen.



In fünf Bereichen gibt es im Haus eigene Organisationsgruppen: *Öffentlichkeitsarbeit, Verein und Finanzen, Haussuche, Hausmeisterei und Transition Visionen*. Hinzu kommt eine Vielzahl von Initiativen aus Bayreuth und der Region: *Essbare Stadt, Food-sharing, Näh- und Repair-Café, Solidarische Landwirtschaft, Bunt statt Braun* und vieles mehr. Es gibt einen basisdemokratischen Ausschuss zur Entscheidungsfindung, der das „systemische Konsensieren“ als neues Modell der Mitbestimmung etabliert hat.

Das TransitionHaus Bayreuth versteht sich damit als Ort des gemeinschaftlichen Tuns, als *collaborative place*. Es will eine kollektive Partizipation in einer gemeinsam geteilten und gestalteten Umgebung ermöglichen. Dieses *place-making* ist entscheidend für den Erfolg der Initiative, um sich selbst organisieren zu können und handlungsautonom zu bleiben.

Die Umweltstation Waldsassen

Die Umweltstation Waldsassen in der Trägerschaft der Stiftung „Kultur- und Begegnungszentrum Abtei Waldsassen“ (kurz: KUBZ) startete 2002 als eine Umwelt-Lernstation. Hier konnten sich alle Interessierten über gegenwärtige ökologische Probleme wie Sauren Regen, Artensterben oder den Klimawandel informieren. Die Station hat Besucher mit hilfreichen Informationen zu Wetterphänomenen und ihren Folgen, zu Lebensbedingungen von Pflanzen und Tieren – besonders der Bienen – und weite-



■ Abb. 3: Bei der Aktion „Waldsassen blüht auf“ im Sommer 2016 wurde auch der Garten der Flüchtlingsunterkunft bepflanzt. Bewohner der Unterkunft aus verschiedenen Herkunftsländern errichteten unter Anleitung eines interkulturellen Trainerteams einen „Green Dome“, ein bepflanztbares Zentrum für den Garten (Foto: Lisa Tollkühn).

■ Abb. 4 (links): Schild am Bayreuther TransitionHaus (Foto: TransitionHaus e.V.).

ren ökologischen Themen versorgt. 2012 wurde die Station grundlegend umgestaltet. Sie hat jetzt nicht mehr nur das Ziel, Informationen für die individuelle ökologische Weiterbildung bereitzustellen. Vielmehr werden die Besucher der Station und auch zeitweilige Mitarbeiter wie Studierende, Arbeitssuchende, Migranten oder Menschen im Ruhestand in die Gestaltung und Vermittlung von ökologischem Wissen einbezogen, zum Beispiel durch interaktive Lernpfade oder gemeinsame Gartenpraxis. Sie gestalten damit ein von Zusammenarbeit geprägtes Œuvre: im wechselseitigen Austausch generiertes Wissen über Natur und Umwelt, wie etwa über Anbauzyklen von Gemüse- und Kräuterpflanzen oder über Honigproduktion. Diese gemeinsamen Erfahrungen stärken das Selbstvertrauen aller Beteiligten – gerade auch dann, wenn diese sich in schwierigen sozialen Lebensverhältnissen befinden.

Der konzeptionelle und organisatorische Wandel im Jahr 2012 machte klar: Inhaltlicher Schwerpunkt und Ziel erfolgreichen Umweltlernens sind Interaktionen mit der Natur und mit Gleichgesinnten. Das dabei entstehende Wissen verändert die Beteiligten im Sinne des Empowerments. Naturnahe Tätigkeiten versetzen sie in die Lage, Dinge an sich selbst (wieder-)zuerkennen, die gesellschaftliche Marginalisierungs- und Entfremdungsprozesse zurückgedrängt oder verschüttet haben: gegenseitigen Respekt durch Kooperation und Verständnis der Naturprinzipien. Diese Form des gemeinschaftlichen Engagements, das über das Modell individueller Teilhabe hinausgeht, bringt die Beteiligten in „resonante“ Beziehung zueinander und zur Natur.

Jenseits des praktischen und ästhetischen Nutzens der Gartenkultivierung zielt die Umweltstation Waldsassen also vorrangig auf einen Autonomiegewinn der Akteure. Die selbstorganisierte gemeinschaftliche Tätigkeit hat zur Folge, dass das Projekt auf regionaler Ebene zu einem Ort der Emanzipation und Integration wird, die auch interkulturelle Erfahrungen einschließt.

AUTOREN



■ Dr. Thomas Dörfler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Sozial- und Bevölkerungsgeographie an der Universität Bayreuth.



■ Prof. Dr. Eberhard Rothfuß ist Inhaber des Lehrstuhls für Sozial- und Bevölkerungsgeographie.

„Im Mittelpunkt des Projekts stehen selbstorganisierte Praktiken, mit denen zivilgesellschaftliche Gruppen auf den Klimawandel reagieren und sich mit ihm auseinandersetzen.“

Recht steuert Bildung

Öffentliche Schulen
zwischen Bildungsreformen
und Verwaltungsrecht

■ Infolge von Bildungsreformen ist schulisches Lehren und Lernen viel stärker als früher von den Steuerungswissenschaften beeinflusst (sst).

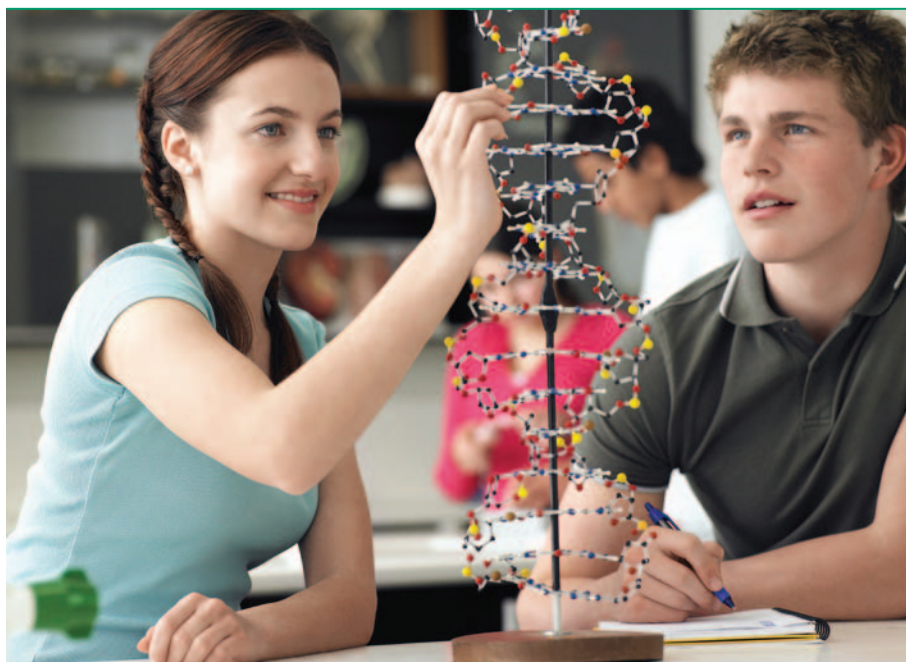
Als 2001 die erste internationale PISA-Studie erschien und erhebliche Kompetenz- und Leistungsdefizite deutscher Schüler aufzeigte, löste dieser „PISA-Schock“ eine breite bildungspolitische Debatte aus. Schon bald wurden Regierungen und Parlamente der Bundesländer aktiv und änderten die Schulgesetze mit dem Ziel, die Qualität schulischer Bildung zu verbessern. Dafür wurden neue Steuerungsinstrumente eingeführt, die den Schulen mehr Eigenverantwortung zugestehen. Beispiele sind Schulprogramme, Gremien mit Mitentscheidungsbefugnissen von Eltern- und Schülervertretern (Schulkonferenzen), individuelle Bildungsverträge¹, interne und externe Evaluationen zur Qualitätssicherung² sowie eine Schulaufsicht, die durch kooperative Zielvereinbarungen statt einseitigen Weisungen Qualität im Unterricht sichern soll³. Neue Modelle schulischen Lernens, die sich an Erkenntnissen und Empfehlungen aus den Sozial- und Erziehungswissenschaften orientierten, sollten so in geltendes Recht übersetzt werden. Dies führte dazu, dass das Schulrecht und dadurch auch das schulische Lehren und Lernen viel stärker an Theorien der Steuerungswissenschaften ausgerichtet wurde, als dies früher der Fall war.

Neue Steuerungsinstrumente in den Grenzen des Rechts

Die reformierten Schulgesetze stehen allerdings erst am Anfang einer rechtlich zufriedenstellenden Lösung der Frage, wie Gesetze beschaffen sein müssen, um das Verhalten von Lehrern, Eltern und Schülern in Richtung eines besseren und zukunftsfähigen Bildungserwerbs zu lenken. Problematisch sind dabei die folgenden Aspekte:

1) Die eingeführten Steuerungsinstrumente für das Schulwesen wurden weitgehend aus den Sozial- und Erziehungswissenschaften entlehnt. In den dogmatischen Kontext des Allgemeinen Verwaltungsrechts lassen sie sich daher nur schwer einordnen. Problematisch ist zusätzlich, dass sich Kernannahmen der Governanceforschung, nämlich der „Wandel von Staatsaufgaben“⁴ und ein „Steuerungsdefizit klassischer Rechtsnormen“⁵, im Schulrecht nicht nachweisen lassen. Deshalb kann durchaus bezweifelt werden, ob es erforderlich ist, „von außen“ neue Steuerungsinstrumente in die Schulgesetze einzuführen.

Beim Versuch, diese Instrumente in den Kontext verwaltungsrechtlicher Handlungs- und Rechtsformen zu stellen, zeigt sich nämlich, dass sie nicht alles



■ Abb. 1: Schulrecht kann bewirken, dass ein bildungsfreundliches Umfeld entsteht (sst).

halten, was man sich von ihnen versprochen hat. Entweder sie bleiben – wie zum Beispiel Schulprogramme als Verwaltungsvorschriften – hergebrachten Formen des Schulverwaltungsrechts verhaftet; dann schmälert dies ihre intendierte Funktion als *neue* Steuerungsinstrumente. Oder aber es fehlt – wie bei den Bildungs- und Zielvereinbarungen – ein ausgearbeiteter rechtlicher Kontext; dann droht ihre rechtliche Steuerungswirkung leerzulaufen.

2) Die größte Herausforderung liegt jedoch darin, in den Grenzen des Verfassungsrechts neue Steuerungsinstrumente zu verwirklichen, die sich an erziehungswissenschaftlichen Zielen und Werten wie „Emanzipation“, „Kooperation“ und „Teilhabe“ orientieren. Wenig problematisch sind hierbei die Anforderungen, die sich aus Artikel 7 Abs. 1 Grundgesetz zur Schulaufsicht des Staates oder aus dem „Recht auf Bildung“ ergeben, das als Teilhaberecht und Gestaltungsauftrag wirkt. Dagegen begrenzt das Demokratieprinzip eine Neuorientierung nach dem bildungswissenschaftlichen Leitbild der „selbstständigen Schule“. Es verlangt, dass jede Ausübung staatlicher Macht auf die Wähler zurückgeführt werden kann, dass also Gesetze oder dem Parlament verantwortliche Staatsdiener das Handeln jeder Verwaltungseinheit bestimmen. Räumt man der einzelnen Schule zu viel Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungsmacht ohne staatliche Kontrollmöglichkeiten ein, ist die demokratische Legitimation des staatlichen Handelns nicht mehr gegeben.

■ Abb. 2: Das Schulrecht muss jedem den chancengleichen Zugang zu staatlicher Bildung ermöglichen (sst).

Recht, Steuerung und Bildung

Aufgrund der Reformen stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Bildung neu. Lässt sich schulischer Bildungserwerb überhaupt durch Recht steuern? Die Themen der in den 1970er und 80er Jahren geführten Verrechtlichungsdebatte haben nichts von ihrer Relevanz eingebüßt. Forderungen, den Bildungsprozess nicht durch rechtliche Vorgaben übermäßig einzuengen, bleiben aktuell. Dies gilt ebenso für die Einsicht, dass es unmöglich ist, Bildungsprozesse lückenlos mit den Instrumenten des Verwaltungsrechts zu regeln. Dadurch, dass Bildungsabläufe stark von der Eigenmotivation des Einzelnen und vom gelingenden Dialog mit anderen geprägt sind, stößt die Wirksamkeit dieser Instrumente schnell an ihre Grenzen.

„Forderungen, den Bildungsprozess nicht durch rechtliche Vorgaben übermäßig einzuengen, bleiben aktuell.“

Von den drei Zielen staatlicher Schulbildung – nämlich „Wissenserwerb“, „Heranbildung von Trägern der Gesellschaft“ und „Integration aller Grundrechtsträger“ – lässt sich am ehesten noch das erste rechtlich beeinflussen, beispielsweise durch Festlegung von Wissensinhalten in Curricula. Schulrecht kann demnach nur bewirken, dass der Einzelne sich um seine Bildung bemüht und dass die Verwaltung zweckmäßige Entscheidungen für ein bildungsfreundliches Umfeld trifft sowie Bildungsanreize schafft. Die Einflussnahme des Rechts erfolgt deshalb weniger durch Aufstellung von Rechtmäßigkeitskriterien als durch Schaffung von Gestaltungsfreiräumen.

Mittelbare Steuerung des Bildungserwerbs

Bildungspolitische Debatten und wissenschaftliche Erkenntnisse zu den optimalen Voraussetzungen schulischen Lernens wirken in vieler Hinsicht auf die Schulpolitik ein. Regierungen und Parlamente der Bundesländer sind daher zunehmend bestrebt, die hierarchische Ministerialverwaltung des Schulwesens zu reformieren und sich ein Stück weit von diesem klassischen Steuerungsmodell zu lösen. Lehrpläne, Ministerialerlasse und die umfassende Rechts- und Fachaufsicht über die Schulen werden teilweise durch neue Steuerungsinstrumente ersetzt. Diese zielen insbesondere darauf ab, den Schulen in einem klar definierten Rechtsrahmen Anreize und Freiräume für eine stärkere Selbststeuerung ein-



zuräumen. Daher enthält das Schulrecht heute sehr unterschiedliche – alte und neue – Ansätze, um den Bildungserwerb zu steuern, die nicht nur rechtlich kritisch zu sehen sind:

Die Schule als „nicht-rechtsfähige Anstalt“: Die flächendeckende Beibehaltung dieser Organisationsform bedeutet, dass der Schulverwaltung eine umfassende Fachaufsicht zusteht. Die Einflussmöglichkeiten von Eltern, Schülern und Lehrern auf die Bildungsverwaltung sind hingegen stark beschränkt. Es ist ausgeschlossen, dass die Schule als nicht-rechtsfähige Anstalt gegenüber der staatlichen Aufsichtsbehörde eigene Rechte wahrnimmt. Verfassungsrechtlicher Hintergrund ist die Absicht, eine unkontrollierte Zersplitterung des Bildungswesens zu vermeiden. Doch hat die Bildungsforschung mittlerweile gezeigt, dass in einer Individualisierung auch Chancen liegen, den schulischen Bildungserwerb positiv zu beeinflussen. Diese Möglichkeiten bleiben aber aus verfassungsrechtlichen Gründen weitgehend ungenutzt: Sie können oftmals rechtlich nicht umgesetzt werden; und wenn sie beispielsweise durch Schulprogramme verwirklicht werden, entstehen Spannungen mit der Organisationsform der Schule als „nicht-rechtsfähiger Anstalt“.

Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen: Von Ministerien aufgestellte Lehrpläne und Bildungsstandards wirken sowohl präventiv als auch repressiv. Sie sind einerseits Vorgaben für den messbaren Wissenserwerb im Unterricht, andererseits ein Maßstab, um die Qualität des Unterrichts zu kontrollieren. Diese klassische Steuerung des Bildungserwerbs soll Unwägbarkeiten, die durch die Person einer Lehrkraft oder Präferenzen der Schulleitung entstehen, weitgehend ausschalten. Sie zielt darauf ab, ein einheitliches Bildungsniveau zu sicherzustellen.

AUTORIN



Prof. Dr. Eva Julia Lohse ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Bayreuth.



Ausgestaltung der Schulverfassung: Indem innerschulische Entscheidungen auf verschiedene Organe und Gremien innerhalb der Schule verteilt werden, schaffen die Schulgesetze die Grundlagen dafür, dass auch nicht-staatliche Akteure – wie etwa Eltern und Schüler – an der Steuerung von Bildungsprozessen teilhaben. In beschränktem Umfang wird jeder einzelnen Schule dadurch eine Selbststeuerung ermöglicht. Der damit einhergehende Verlust staatlicher Einflussmöglichkeiten auf den Bildungsprozess ist allerdings in Hinblick auf das Demokratieprinzip problematisch.

Staatliche Bildungsinstitute: Indem die Bundesländer sogenannte Bildungsinstitute einrichten, nehmen sie mittelbar Einfluss auf den schulischen Bildungserwerb. Solche Einrichtungen sammeln und bündeln Expertenwissen. Vor allem lenken sie mittels Evaluationen und Schulberatung die Unterrichtsgestaltung an den einzelnen Schulen.

Bildungsvereinbarungen: Diese kooperative und individuelle Steuerungsform steht den Bestrebungen, Entscheidungskompetenzen von den Ministerien auf die Schulen zu verlagern, besonders nahe. Sie hat aber eine geringe rechtliche Wirkung. Denn es bleibt unklar, ob solche Vereinbarungen den Status durchsetzbarer Verträge haben. In den meisten Fällen ist von einer bloßen Absichtserklärung der Beteiligten auszugehen, die gemeinsam auf Qualitätsverbesserungen hinarbeiten wollen.

Staatliche Aufsicht: Die Schulgesetze ermöglichen die zentrale Aufsicht über die Schulen und enthalten repressive Instrumente für eine Nachsteuerung des Bildungsprozesses. Allerdings befindet sich die Schulaufsicht im Wandel. Das in den Erziehungswissenschaften entwickelte Instrument der „Schul-

inspektion“ verschiebt den Schwerpunkt hin zu Beratung und Unterstützung. Zudem soll durch die Einführung von Evaluationen und standardisierten Testverfahren wie IGLU ein empirisch begründetes Steuerungswissen geschaffen werden, das der Schulaufsicht bessere Reaktionsmöglichkeiten auf festgestellte Missstände eröffnet.

Marktmechanismen: Mit dem Ziel, die Qualität schulischer Bildungsdienstleistungen zu verbessern, werden Regelungen gefordert, die den Wettbewerb der Schulen untereinander antreiben sollen. Das Recht der Eltern, die Schulen für ihre Kinder frei zu wählen, soll – auch unter dem Aspekt des demografischen Wandels – den Druck auf die Schulen erhöhen, hochwertige Bildungsdienstleistungen zu erbringen. Seitens der Bildungsökonomie sind Strategien entwickelt worden, wie sich Schulen auf einem „Ideenmarkt“ positionieren können. Das Schulrecht ist jedoch von solchen Vorschlägen weitgehend unbeeinflusst geblieben. Hauptgrund hierfür ist die starke Grundrechtsprägung des Schulrechts, das jedem den chancengleichen Zugang zu staatlicher Bildung ermöglichen muss. Damit verbietet sich ein unregulierter Wettbewerb der einzelnen Schulen.

Fazit

Schule unterlag immer besonderen Regulationsanforderungen und hat in der Rechtswissenschaft „Orchideenstatus“ – und dennoch weist die Beschäftigung mit den Voraussetzungen, unter denen sich moderne Steuerungsmodelle im Schulrecht verwirklichen lassen, über dieses Forschungsfeld hinaus. Sie zeigt, dass sich die Forderungen der politik- und sozialwissenschaftlichen Governanceforschung nur zum Teil harmonisch in die Strukturen rechtsstaatlicher und demokratisch legitimer Verwaltung einfügen. Denn diese setzt klar definierte Kompetenzen von Institutionen und eine Trennung von Staat und Gesellschaft voraus.



LITERATURTIPPS

E. J. Lohse: Verwaltungsrechtliche Steuerung von schulischem Bildungserwerb, Neue Handlungsformen an öffentlichen Schulen, Baden-Baden 2015. Kurzfassung in: *Ordnung der Wissenschaft* (2015), 4, S. 237-244.

E. J. Lohse: Verwaltungsrechtliche Steuerung von schulischem Bildungserwerb, Neue Handlungsformen an öffentlichen Schulen. Baden-Baden 2015.

C. Griese und H. Marburger (Hg.): *Bildungsmanagement. Ein Lehrbuch*. München 2011.

- 1 So z.B. § 56 Abs. 5 Schulgesetz Berlin oder §§ 100 Abs. 2, 82 Abs. 10 Schulgesetz Hessen.
- 2 Z.B. § 114 Schulgesetz Baden-Württemberg oder § 32 Abs. 2 S. 3 Schulgesetz Niedersachsen.
- 3 Z.B. § 114 Abs. 1 S. 5 Schulgesetz Baden-Württemberg i.V.m. § 12 EvalVO oder § 23 Abs. i.V.m. § 96 Abs. 2 3, 97 Abs. 4 Schulgesetz Rheinland-Pfalz.
- 4 Vgl. statt vieler G.F. Schuppert: *Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden 2000, S. 104-109. Kritisch R. Wahl, in: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann und A. Voßkuhle (Hg.): *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden 1993, 177 (183).
- 5 Kritisch U. Di Fabio, in: *NZS* 1998, 449 (450); O. Lepsius: *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*. Tübingen 1999, S. 5; A. Voßkuhle, in: H. Bauer, D. Czybulka, W. Kahl und A. Voßkuhle (Hg.): *Umwelt, Wirtschaft und Recht*. Tübingen 2002, 171 (185 f.).

■ Abb. 3: „Glockenbaum“, Skulptur vor dem Kultusministerium Rheinland-Pfalz in Mainz (Gernot Rumpf, 1974/75). Im *Volksmund* wird die Skulptur scherzhaft „Beamtenwecker“ genannt. (Foto: *Symposiar* / *wikimedia commons* / CC-BY-3.0).

■ Erdmute Alber
Jeannett Martin

Politik und Verwandtschaft

Eine unterschätzte Beziehung und ein weites Feld für die Governance-Forschung

■ „Patchwork“ ist ursprünglich der Inbegriff für Textiltechniken, mit denen verschiedene Materialien („Flicken“) zu neuen großflächigen Textilien zusammengesetzt werden. Daran knüpft der Begriff der „Patchwork-Familien“ an, der sich auf neue familiäre Lebensformen bezieht - mit Kindern verschiedener Abstammung, mitunter auch mit gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern. (Foto: Holly, saidunsaid / wikimedia commons / CC-BY-2.0).

„Verwandtschaft“ und „Politik“ – diese Begriffe stehen im historischen Selbstverständnis westlicher Rechtsstaaten seit dem 19. Jahrhundert für grundverschiedene Bereiche, die in einem zivilisierten, von rational begründeten Normen geprägten Gemeinwesen voneinander unabhängig sein sollten. Indem europäische und nordamerikanische Staaten Formen „legaler Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab“ (Max Weber)¹ entwickelten, grenzten sie sich gleichzeitig von Sozial- und Herrschaftsstrukturen ab, die sie andernorts, zum Beispiel in afrikanischen oder südamerikanischen Gesellschaften, vorzufinden glaubten. In diesem Zuge verfestigte sich die Auffassung, dass die Rationalität und Legitimität westlicher Rechts- und Verwaltungsstrukturen auch darauf beruhe, dass diese von Verwandtschaft „bereinigt“ seien, während in „primitiven“, „vormodernen“ – oder später: „unterentwickelten“ – Gesellschaften verwandtschaftliche Netzwerke, zum Beispiel Klans, regierten. Diese Abgrenzungen spiegeln sich nicht zuletzt in der Entwicklung der Sozialwissenschaften im 19. Jahrhundert wider: Wenn es um die Erforschung „moderner“, also staatlich verfasster Gesellschaften ging, schienen die Politikwissenschaften zuständig. Die Soziologie hingegen konzentrierte sich auf soziale Formationen einschließlich der „Familie“, wobei man sich diese vor allem als „moderne Kernfamilie“ und als Ort des Privaten vorstellte. „Verwandtschaft“, die zu einem Forschungsfeld der Ethnologie wurde, betrachtete man wiederum als grundlegende Sozialform außereuropäischer, „primitiver“ oder „vormoderner“ Gesellschaften.²

Derartige Gegenüberstellungen, die weniger auf empirischen Unterschieden als auf imaginierten Grenzziehungen beruhen und die bis weit ins 20. Jahrhundert hinein sehr wirkmächtig waren, haben

sich in den Sozialwissenschaften mittlerweile überlebt. Mit der Einsicht in die grundlegende Prozesshaftigkeit sozialer wie politischer Organisation ist die Sensibilität für die wechselseitige Durchdringung von Verwandtschaft und Politik, die bei genauem Hinsehen in allen Gesellschaften zu beobachten ist, gestiegen. Empirische Studien der letzten Jahre haben deutlich gemacht, dass der Blick auf diese Durchdringungsprozesse nicht zuletzt in der Sozialanthropologie ein spannendes, vielversprechendes Forschungsfeld eröffnet.³ Die folgenden Beispiele zeigen dies; sie vergegenwärtigen zudem, wie sehr die Kategorien „Politik“ und „Verwandtschaft“ gerade auch in westlichen Demokratien aufeinander bezogen sind.

Verwandtschaft durch Recht

Verwandtschaftliche Beziehungen sind keine naturgegebenen Sachverhalte, sondern sie werden wesentlich durch die staatliche Rechtsordnung mitgeschaffen. Das Abstammungs-, Ehe- und Kindschaftsrecht, neuerdings auch gesetzliche Regelungen zur Nutzung reproduktiver Technologien wie bei In-vitro-Fertilisation oder Leihmutterchaft, sind wichtige Eckpfeiler eines Ordnungsrahmens, in dem Vorstellungen von Verwandtschaft entstehen und sich weiterentwickeln. Diese Rechtsverhältnisse werden durch den Wandel der technischen Möglichkeiten ebenso herausgefordert wie durch den Wandel ethischer Wertvorstellungen. Dass dieser in westlichen Demokratien derzeit rasch verläuft, zeigt sich beispielsweise darin, dass in Deutschland die Ehe ihre Vormachtstellung bei der Sicherung von Rechten an und von Kindern mittlerweile verloren hat. Ob Kinder in oder außerhalb von Ehen geboren werden, macht seit dem 2013 eingeführten Kindschaftsrecht keinen Unterschied mehr. Und als der Deutsche Bundestag im Juli 2017 die „Ehe für alle“ beschloss, ließ er nicht nur das bisherige Verständnis der Ehe als heterosexueller Partnerschaft hinter sich, nachdem homosexuelle Partnerschaften lange kriminalisiert worden waren. Er identifizierte auch die Ausweitung des Ehebegriffs auf andere Partnerschaftsformen als einen gesellschaftlichen Fortschritt, während nicht wenige Menschen in Deutschland noch vor 30 Jahren die Abschaffung der Ehe befürwortet hatten.

Im globalen und historischen Vergleich ist die Idee einer rechtlich anerkannten „Ehe für alle“ eher ungewöhnlich. In den meisten gegenwärtigen Gesellschaften dürfen und durften nicht alle Menschen heiraten, nicht einmal alle heterosexuellen Paare.⁴

AUTORINNEN



■ Prof. Dr. Erdmute Alber ist Inhaberin des Lehrstuhls für Sozialanthropologie an der Universität Bayreuth.



■ Dr. Jeannett Martin ist Habilitandin (Sozialanthropologie) an der Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth.



■ Abb. 1: Plakat „Ehe für Alle“ im Juni 2017 (Foto: Marco Verch / wikimedia commons / CC-BY-2.0).



■ Abb. 2: Die Ehe wird in Deutschland bei Steuern und Renten vom Staat viel stärker gefördert als in den allermeisten Staaten der Welt (sst).

Auch in der europäischen Geschichte gab es bis ins Mittelalter hinein verschiedene Arten von Paarbeziehungen, die sich hinsichtlich ihres rechtlichen Status unterschieden.⁵ Die Monogamie, die durch die „Ehe für alle“ gefestigt wird, ist im internationalen Vergleich ebenfalls keine Selbstverständlichkeit. Die Regierungen einiger lateinamerikanischer und afrikanischer Länder haben die Ehe von mehr als zwei Partnern legalisiert, wenn auch nur in Form der Polygamie, also der Ehe eines Mannes mit mehreren Frauen.⁶ In Kolumbien wurde vor wenigen Wochen aber auch erstmals eine von drei Männern geschlossene Ehe notariell beglaubigt.⁷ Sofern Menschen in Deutschland solche aktuellen Entwicklungen als befremdlich empfinden, dürfte dies nicht nur im Fortwirken des traditionellen christlichen Ehebegriffs begründet sein. Es dürfte auch daran liegen, dass sich die Ehe hierzulande gegenwärtig Vielen als ein scheinbar unauflösliches Bündel ganz unterschiedlicher Dinge darstellt: Erwartungen, Verpflichtungen, Rechte, Absicherungen, Gefühle und Sexualität. Würde man daraus jedoch die stark emotionalisierten Komponenten herausnehmen und die Ehe primär als eine freiwillige, auf Dauer angelegte Versorgungs- und Solidargemeinschaft betrachten, könnte das Konzept einer Ehe zwischen mehr als zwei Personen als eine Option erscheinen, für die sich gute ökonomische und soziale Gründe anführen lassen.

Soziale Dienstleistungen

In allen Gesellschaften werden von Verwandten soziale Dienstleistungen erwartet: Fürsorge für Kinder, Kranke oder Alte, Ernährung, Erziehung und Bildung sind nur einige zentrale Stichworte. Staatliche Rechtsordnungen unterscheiden sich nicht zuletzt darin, inwieweit solche Aufgaben auch auf öffentlich finanzierte Einrichtungen verlagert werden. Durch gesetzliche Verpflichtungen sowie durch finanzielle Anreizsysteme kann der Staat aber auch erheblich dazu beitragen, dass Ehen und Familien (und nicht etwa Freundschaftsbeziehungen oder Wohnkommunen) als private Solidargemeinschaften gestärkt werden. So werden beispielsweise in Deutschland Ehen viel stärker als in den allermeisten Staaten der Welt steuerlich und bei den Renten privilegiert. Dabei werden zuweilen aber auch eigentümliche Unterscheidungen getroffen: So erhalten etwa Eltern von Pflegekindern vom Staat erhebliche finanzielle Unterstützung für ihre Betreuungs- und Erziehungsarbeit, während Eltern von Adoptivkindern für die gleiche Arbeit leer ausgehen. Dahinter steht eine Grenzziehung zwi-

schen der Fürsorge für nichtverwandte Kinder, die als Arbeit entlohnt wird, und der Fürsorge für verwandte Kinder, die als elterliche Verpflichtung betrachtet und deshalb nicht entlohnt wird.

Ausgeprägte neoliberale Politikansätze verzichten weitgehend auf staatlich finanzierte Anreize in der Familienpolitik. Stattdessen überlassen sie Fürsorge und Vorsorge dem Einzelnen, der seines Glückes Schmied sein soll und allenfalls von der eigenen Verwandtschaft Absicherung und Unterstützung erwarten darf – wie immer es um deren Leistungsfähigkeit und Solidarität bestellt ist. So sah dies etwa die damalige britische Premierministerin Margaret Thatcher, als sie 1987 erklärte: „There’s no such thing as society. There are individual men and women and there are families.“⁸

Weitergabe von Eigentum

Ihrem „modernen“ Selbstverständnis nach gründen die Gesellschaften des globalen Nordens auf Demokratie, Leistung, Chancengleichheit und den Logiken des Marktes; verwandtschaftlicher Nepotismus sollte dabei keine Rolle spielen. Doch es gibt ein zentrales Ordnungs- und Lenkungsmoment von Verwandtschaft, das in diesem Selbstverständnis oft vergessen bzw. ausgeblendet wird, obwohl es die Weitergabe und Reproduktion von Reichtum, Lebenschancen und Einflussmöglichkeiten entscheidend prägt: die zentrale Rolle des Erbens. Prozesse des Erbens verlaufen nahezu ausnahmslos in den Bahnen verwandtschaftlicher Beziehungen, was in vielen Staaten durch die Steuerpolitik begünstigt wird. Großzügige Freibeträge für verwandtschaftliches Erben zwischen Ehepartnern, Eltern und Kindern sorgen beispielsweise in Deutschland für die rechtliche Absicherung einer intergenerationellen Weitergabe großer Vermögen, die von staatlichen Eingriffen weitgehend unbehelligt bleibt. Aktuelle Schätzungen zufolge gehen ein Drittel der gesamten Erbschaftsbeträge an die oberen zwei Prozent der Gesellschaft. Auch horizontal, zwischen dem Westen und dem Osten Deutschlands, gibt es gewaltige Unterschiede.⁹ Dies zeigt, wie sehr das Erben zu einer Verfestigung sozialer Ungleichheit in Deutschland beiträgt.

Angesichts der ökonomischen Dimension von Verwandtschaft in den westlichen Gesellschaften stellt sich die Frage, weshalb sich deren Gesetzgeber so sehr zurückhalten, wenn es darum geht, in die intergenerationelle Weitergabe von Eigentum steuernd

LITERATURTIPP

T. Thelen und E. Alber (Hg.):
Reconnecting State and Kinship.
Philadelphia 2017.

■ Abb. 3 (rechte Seite): (sst).

„Verwandtschaft und Politik. Eine konzeptionelle Trennung und ihre epistemischen Folgen in den Sozialwissenschaften“ war das Thema einer von Prof. Dr. Erdmute Alber geleiteten Forschungsgruppe am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) der Universität Bielefeld, an der internationale Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Ethnologie und Sozialanthropologie, Geschichtswissenschaft und Politikwissenschaft beteiligt waren. Dr. Jeannett Martin arbeitete als Fellow der Forschungsgruppe am Projekt mit. Das Projekt (2016-2017) wurde von der Universität Bielefeld, der Fritz Thyssen Stiftung und der VolkswagenStiftung gefördert.

www.uni-bielefeld.de/ZiF/FG/2016Kinship

einzugreifen. Eine von mehreren Erklärungsmöglichkeiten ist die weithin akzeptierte Auffassung, dass Familie und Verwandtschaft vor dem Zugriff des Staates „geschützt“ werden müssen. Hier zeigt sich, dass die Vorstellung, Politik und Verwandtschaft seien zwei getrennte Bereiche, auch tiefgreifende soziale Konsequenzen hat. Dies gilt umso mehr, als die Verteilung von Bildungschancen und sozialen Aufstiegsmöglichkeiten insbesondere auch in Deutschland stark von der Eigentumsverteilung geprägt ist.

Abstammungsbeziehungen und Recht auf Wissen

Die Verwobenheit zwischen Verwandtschaft und Politik in gegenwärtigen Gesellschaften Europas und Nordamerikas lässt sich auch am Beispiel aktueller Debatten um Vaterschaft illustrieren. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurde Vaterschaft vor allem als eine rechtliche und soziale Kategorie verstanden. Die Einführung medizintechnischer Verfahren, die es erlaubten, Abstammungsbeziehungen nachzuweisen oder auszuschließen, trugen jedoch zu einer Naturalisierung und Biologisierung des Vaterschaftsbegriffs bei. Diese Tendenz, die sich etwa in einer zunehmenden Zahl an Gerichtsverfahren spiegelt, bei denen es um die Klärung *biologischer* Verwandtschaft geht, steht im auffälligen Gegensatz zu aktuellen Tendenzen, die auf eine stärkere Betonung *sozialer* Elternschaft hinauslaufen – sei es im Kontext von Adoptionen, „Patchwork“-Familien, gleichgeschlechtlichen Partnerschaften mit Kindern oder als Folge der Nutzung neuer Reproduktionstechniken.¹⁰

Die medizinisch-technische Entwicklung des DNA-Tests wirft im Bereich verwandtschaftlicher Zugehörigkeit zahlreiche schwierige Fragen auf, die keineswegs nur juristischer Natur sind. Soll jeder Mensch einen Anspruch auf die Kenntnis der eigenen genetischen Herkunft haben? Soll es erlaubt sein, eigene Kinder oder Ehepartner in Fragen biologischer Elternschaft im Unklaren zu lassen? Soll es heimliche Vaterschaftstests geben dürfen? Welche Beweiskraft sollen Testergebnisse vor Gericht haben können? Zahlreiche Gesetze und Gerichtsurteile bis hin zum Bundesverfassungsgericht haben in Deutschland in den vergangenen Jahren zwar eine differenziertere Rechtslage hervorgebracht, gleichwohl sind dabei viele Fragen bislang unbeantwortet.

Klar ist, dass eine verantwortungsvolle Regulierung dieser Lebensbereiche nicht allein in die Zuständigkeit von Juristen fallen sollte. Auch sozialwissenschaftliche, ethische und psychologische Kompetenzen sind hier gefragt – zum Beispiel, wenn Zweifel darüber bestehen, wie das Wissen oder Nichtwissen in Bezug auf Abstammungsbeziehungen wichtige Sozialbeziehungen und familiäre Bindungen beeinflusst, oder wenn die grundsätzliche Frage berührt wird, inwieweit der Staat in die fragilen Beziehungsgefüge seiner Bürger eingreifen sollte. So zeigt sich gerade beim Thema „Politik und Verwandtschaft“, wie sehr die fundierte Auseinandersetzung mit Governance-Fragen einer interdisziplinären Zusammenarbeit bedarf.

- 1 M. Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Kapitel III („Die Typen der Herrschaft“), Erstausg. Tübingen 1922.
- 2 Dazu E. Alber und T. Thelen: Reconnecting State and Kinship. Temporalities, scales, classifications, in: T. Thelen und E. Alber (Hg.): Reconnecting State and Kinship. Philadelphia 2017, S. 1-37.
- 3 Siehe beispielsweise die Beiträge in „Reconnecting State and Kinship“, Anm. 1.
- 4 F. Zonabend: Marriage. In: Alan Barnard und Jonathan Spencer (Hg.): Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology, London 2002, S. 350-352.
- 5 Dazu das Gespräch mit der Anthropologin Erdmute Alber und dem Historiker Simon Teuscher: „Wer mit wem ist nicht die einzige Frage. Ein Interview über blinde Flecken in der Debatte über die Ehe für alle.“ FAZ, 17. Juli 2017.
- 6 Vgl. z.B. „Drei Bräute in Brasilien. Wollt ihr meine Frauen werden?“, Süddeutsche Zeitung, 28. Oktober 2015; „Uhuru Kenyatta signs Marriage Bill into law“, Daily Nation, 29. April 2014.
- 7 Vgl. „Männer-Trio teilt sich Haus, Bett, alles“, DIE WELT, 14. Juni 2017.
- 8 In einem Interview mit dem britischen Magazin Women's Own, 31. Oktober 1987.
- 9 Vgl. „Deutsche vererben jährlich bis zu 400 Milliarden Euro“, Spiegel online, 5. Juli 2017, „Vermögen in Deutschland: 3,1 Billionen warten auf Erben“, Der Tagesspiegel, 6. August 2017. Siehe auch A. Tiefensee und M. M. Grabka: Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen, DIW Wochenbericht (2017), 27, S. 565-570.
- 10 Siehe hierzu den Beitrag von J. Martin: Auf der Suche nach dem ›richtigen‹ Vater: Aktuelle Debatten um ›Kuckuckskinder‹ in Deutschland, ZiF-Mitteilungen 2017, S. 11-20.

„Verwandtschaftliche Beziehungen sind keine naturgegebenen Sachverhalte, sondern sie werden wesentlich durch die staatliche Rechtsordnung mitgeschaffen.“



DEM DEUTSCHEN VOLKE

■ David Stadelmann
Marco Portmann

Wie vertreten Politiker die Bürger?

Den Einfluss von Institutionen, Persönlichkeit und Interessengruppen verstehen

■ Die 1916 angebrachte Inschrift über dem Westportal des Reichstagsgebäudes in Berlin (sst).

Entspricht das, was Politiker tun, dem, was die Bürger wollen? Rund die Hälfte des erwirtschafteten Gesamteinkommens der meisten europäischen Länder wird unmittelbar durch politische Entscheidungen über staatliche Institutionen neu verteilt. Was mit der anderen Hälfte geschieht, wird durch Gesetze und Rahmenbedingungen und daher mittelbar durch politische Entscheidungen mitbeeinflusst. Eine gute Regierungsführung, eine gute Vertretung der Bürgerpräferenzen, gute Entscheidungen in den Parlamenten, also – kurz gesagt – Good Governance ist daher entscheidend.

Die Forschung zur Qualität der Bürgervertretung hat bisher oft daran gelitten, dass zwar das Tun der Politiker recht gut, die Präferenzen der Bürger jedoch unzureichend beobachtbar sind. Denn es reicht nicht aus, die Bürger unverbindlich zu befragen, ob sie zum Beispiel für die Förderung alternativer Energien oder für mehr Umverteilung sind. Politiker können solche generellen politischen Ziele auf sehr verschiedene Weisen und zu unterschiedlich hohen Kosten für die Bürger realisieren. Aussagekräftige Analysen zur Bürgervertretung erhält man nur dann, wenn Entscheidungen von Politikern und die Präferenzen der Bürger mit Bezug auf identische politische Fragen verglichen werden können.

Genau diese Möglichkeit bieten Daten, die aus verschiedenen amtlichen Datenquellen der Schweiz stammen. Denn in der Schweiz entscheiden nicht allein Politiker als Vertreter der Bürger über Politikvorlagen, sondern oft die Bürger selbst. Alle Verfassungsänderungen müssen obligatorisch, alle Gesetzesänderungen müssen fakultativ auf Verlangen von 50.000 Bürgern einer verbindlichen Abstimmung unterzogen werden. Zudem können 100.000 Bürger per Initiative eine selbst ausgearbeitete Vorlage zur Abstimmung bringen. Bevor es in der Schweiz zu einer Volksabstimmung kommt, wird zunächst im Parlament über die zu entscheidende politische Frage abgestimmt. Verbindlich ist das Ergebnis der Volksabstimmung – auch dann, wenn das Parlament zuvor anders entschieden hat. In der Schweiz ist es daher in vielen Fällen möglich, Entscheidungen der Politiker direkt mit den Mehrheitsentscheidungen zu vergleichen, die von den Bürgern in ihren jeweiligen Wahlbezirken getroffen werden. So ergibt sich ein einzigartiges Maß für die Übereinstimmung von Politikern und Bürgern. Dieses Kongruenzmaß kann in der Forschung dazu verwendet werden, um mittels moderner statistischer Methoden Faktoren zu identifizieren, die eine bürgernahe Politik ausmachen. Dabei kann auch der Einfluss von Interessengruppen

und von Parteien, die jeweils vor den Abstimmungen Empfehlungen ausgeben, ermittelt werden. Damit ist in der Schweiz eine nahezu perfekte „Experimentieranlage“ für den Vergleich von Politikerentscheidungen und Bürgerpräferenzen gegeben.

Institutionelle Einflüsse: Die Bedeutung des Wahlsystems

Wenn Schweizer Politiker im Parlament Entscheidungen treffen, weichen sie deutlich von den Präferenzen ab, welche die Bürger in Volksabstimmungen äußern. In nur rund zwei Drittel der Fälle entscheidet die Mehrheit der Bürger genauso wie ihre Repräsentanten im Parlament. Dieser Anteil mag eine Schweizer Eigenheit sein. Eine Reihe empirischer Untersuchungen, die von den Autoren dieses Beitrags durchgeführt wurden, richten den Fokus auf die Faktoren, die einen bestimmenden Einfluss darauf haben, wie stark Politikerentscheidungen und Bürgerpräferenzen voneinander abweichen. Wenn man diese Faktoren kennt, lassen sich Erkenntnisse gewinnen, die verallgemeinerbar und auf andere Länder übertragbar sind.

Wie aus der wissenschaftlichen Literatur bekannt, sind Institutionen von entscheidender Bedeutung für Good Governance – und damit auch für die Vertretung der Bürgerpräferenzen. Nicht zu unterschätzen ist dabei das Wahlverfahren. Das Schweizer

■ Abb. 1: Das Gebäude des Schweizer Parlaments in Bern (sst).





■ Abb. 3: Demonstration für die EU im März 2017 in London (Foto: IloveTheEU / Wikimedia Commons / CC-BY-SA-4.0).

weniger oft mit der Mehrheit der Bürger stimmen als männliche. Politikerinnen engagieren sich häufiger in linken Parteien, die seltener als die Parteien der Mitte so wie die Mehrheit der Bürger stimmen. Wenn man diesen Umstand statistisch berücksichtigt, sind beide Geschlechter gleich nahe bei den Bürgern, sogar mit einer geringfügig größeren Bürgernähe von Politikerinnen. Auf ähnliche Weise zeigt sich, dass Politikerinnen die Präferenzen von Frauen insgesamt nicht systematisch besser vertreten als männliche Politiker. Bei spezifischen Fragen zur Sozialpolitik sind Politikerinnen aber bessere Repräsentantinnen für die Anliegen von Frauen als ihre männlichen Kollegen.⁵

In internationaler Hinsicht ist auch eine weitere Untersuchung interessant. In den Parlamenten vieler Länder sind Politiker aktiv, die Wehrdienst geleistet und oft höhere Dienststränge erreicht haben. In der Sicherheitspolitik verhalten sich Politiker umso armeerfreundlicher, je höher ihr militärischer Rang ist.⁶ Ihr Abstimmungsverhalten entspricht dann umso häufiger den Empfehlungen der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, einem parteipolitisch unabhängigen Verband, der dem Deutschen Bundeswehrverband vergleichbar ist. Dabei macht der Wehrdienst die Politiker nicht militärfreundlich, sondern es verhält sich umgekehrt: Wer militärfreundlich eingestellt ist, macht auch eher militärische Karriere.

Interessengruppen, Einkommen und Demokratieverständnis

Interessengruppen mischen unübersehbar in der Politik mit. In der Schweiz ist jeder Parlamentsabgeordnete verpflichtet, seine Kontakte und Verbindungen zu Interessengruppen offenzulegen. Deren Anzahl hat jedoch für sich genommen nahezu keinen Einfluss darauf, wie gut die Präferenzen der Bürger vertreten werden. Wenn Politiker besonders vielen Interessengruppen verbunden sind, folgen daraus allein noch keine relevanten Konflikte zwischen ihren Ent-

scheidungen und den Präferenzen der Bürger.⁷ Bedeutsamer ist hingegen die Intensität der Beziehungen zwischen Politikern und Interessengruppen, die in neuen Projekten derzeit intensiv erforscht werden.

Vertreten Politiker eher die reicheren Bürgerschichten als die ärmeren, wie oftmals vermutet wird? Nachwahlbefragungen, bei denen spezifische Gruppen von Bürgern ihre jeweiligen Präferenzen offengelegt haben, führten zu eindeutigen Ergebnissen: Politiker aller Parteien von links nach rechts vertreten die Präferenzen der Reichen tendenziell besser.⁸ Dies gilt für zahlreiche Politikfelder – wie etwa die Steuer- und die Sozialpolitik, aber auch die Energie- oder die Sicherheitspolitik. Vor dem Hintergrund der andauernden Gerechtigkeitsdebatte spricht dieser Befund für mehr Bürgerbeteiligung bei politischen Entscheidungen. Denn hierbei haben alle Bürger mit ihrer Stimme einen gleich starken Einfluss auf das Ergebnis.

Es ist nicht zu bestreiten, dass Bürger oft uninformatiert sind und gut organisierte Interessengruppen einen starken Einfluss auf sie haben. Aber werden Bürgerentscheide dadurch disqualifiziert? Wie bei jeder Bewertung, sollte auch in dieser Frage strikt vergleichend vorgegangen werden. Die Konsequenzen uninformatierten Wählens sind bei repräsentativ-demokratischen Wahlen in der Regel viel schwerwiegender als bei Bürgerentscheiden über einzelne Sachfragen. Zudem ist es für Interessengruppen viel einfacher, Einfluss auf eine kleine Zahl gewählter Politiker zu gewinnen, als die große Bürgermehrheit systematisch zu lenken. Und natürlich könnten die Bürgerpräferenzen „falsch“ sein, was auch immer unter „falsch“ verstanden wird. Eine vergleichende Analyse erweist sich aber auch in diesem Punkt als fruchtbar: Wer beispielsweise den Brexit oder die türkische Verfassungsreform als Beleg für schlechte Bürgerentscheide anführt, kann nicht ausblenden, dass beide Entscheidungen durch eine weit größere Zustimmung auf Seiten der Politiker als durch die vergleichsweise knappen Mehrheiten der Bürger getragen wurden.

AUTOREN



■ Prof. Dr. David Stadelmann ist Professor für Entwicklungsökonomik an der Universität Bayreuth.



■ Dr. Marco Portmann ist Oberassistent am Departement für Volkswirtschaftslehre an der Université de Fribourg.

- 5 D. Stadelmann, M. Portmann und R. Eichenberger: Politicians and Preferences of the Voter Majority: Does Gender Matter?, *Economics & Politics* (2014), 26(3), S. 355-379.
- 6 D. Stadelmann, M. Portmann und R. Eichenberger: Military careers of politicians matter for national security policy, *Journal of Economic Behavior & Organization* (2015), 116, S. 142-156.
- 7 D. Stadelmann, M. Portmann und R. Eichenberger: How Lobbying Affects Representation: Results for Majority-Elected Politicians, *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* (2016), 16(4), DOI: 10.1515/bejeap-2016-0040
- 8 D. Stadelmann, M. Portmann und R. Eichenberger: Income and policy choices: Evidence from parliamentary decisions and referenda, *Economics Letters* (2015), 135, S. 117-120.

STAAT & POLITIK

Artike
(1) Die Wohnung ist unverletzlich. (2) Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzug auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden. (3) Eingriffe und Beschränkungen dürfen im übrigen nur zur Abwehr einer akuten persönlichen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Bekämpfung von Straftaten, zur Bekämpfung von Straftaten durch gefährliche Jugendliche

■ Heinrich Amadeus Wolff

Freiheit und Sicherheit

Ein spannungsvolles
Politikfeld im
demokratischen Rechtsstaat

■ oben: Das Grundgesetz als Kunstwerk: Vor dem Jakob-Kaiser-Haus in Berlin hat der israelische Künstler Dani Karavan die 19 Grundrechtsartikel des Grundgesetzes in der Fassung von 1949 in eine Glaswand eingraviert. Hier eine Detailaufnahme des Artikels 13 (Foto: Klaaschwotzer / wikimedia commons / CC-Zero).

■ unten: Kameraüberwachung auf öffentlichen Straßen und Plätzen (sst).

Das Politikfeld „Freiheit und Sicherheit“ ist eines der ältesten innerhalb der heutigen Erscheinungsform des modernen Staates. Die Gewährleistung weitgehender Gewaltfreiheit im Inneren und der Schutz vor Angriffen von außen waren zwei der wichtigsten Legitimationsaspekte für staatliche Herrschaft, wie sie sich in ihrer heutigen Gestalt herausgebildet hat. Daher ist dieses Politikfeld in besonderer Weise mit der Existenz und mit der Rechtfertigung von Staaten verbunden. Probleme im Bereich der Sicherheit werden daher oft als souveränitätssensibel bezeichnet. Damit meint man, dass hier das Selbstbestimmungsrecht der Staaten – in Demokratien der jeweiligen politischen Gemeinschaft – besonders ausgeprägt ist. Die große Aufmerksamkeit, die die Aufnahme von Flüchtlingen im Jahre 2015 ausgelöst hat, hing nicht zuletzt damit zusammen, dass die durchlässigen Grenzen in der damaligen Situation als ein Sicherheitsproblem verstanden wurden. Auch im Alltag macht sich die hohe Sensibilität für Sicherheitsfragen bemerkbar. Rechtsgutsverletzungen, die bei abstrakter Betrachtung gleich gewertet werden könnten, werden ganz unterschiedlich verstanden, je nachdem, ob man sie als ein Sicherheitsproblem begreift oder nicht. So wird ein Todesfall im Straßenverkehr in der politischen Diskussion anders wahrgenommen als ein Todesfall, der sich im Rahmen der sogenannten bürgerlichen Kriminalität ereignet, und dieser wiederum anders als ein Todesfall, der auf einen terroristischen Akt zurückgeht.

Staatliche Sicherheitsgewährleistungen im Überblick

Die Organisationseinheiten, die Deutschland bereitstellt, um Freiheit und Sicherheit zu gewährleisten, sind mehrfach gegliedert. Man unterscheidet innere (zivile) und äußere (militärische) Sicherheit. Letztere ist dem Bund zugewiesen und durch das Grundgesetz aus historischen Gründen eng gefasst. Im Inneren gilt eine dreigeteilte Sicherheitsstruktur, die auf Bund und Länder verteilt ist:

Repressive Sicherheitsgewährleistung: Die Verletzung strafrechtlich geschützter Rechtsgüter, zum Beispiel von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Eigentum und persönlicher Ehre, wird von staatlichen Organen verfolgt. Das Besondere an der repressiven Verfolgung liegt in der Sanktion, um die es geht: der Strafe, einem sozialetischen staatlichen Unwerturteil.

Präventiv-polizeiliche Sicherheitsgewährleistung: Die präventiv-polizeiliche Sicherheitsgewährleistung

hat demgegenüber die Aufgabe, Gefahren für polizeiliche Schutzgüter zu erkennen und deren Abwehr zu gewährleisten. Polizeiliche Rechtsgüter sind bekanntermaßen die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Eine Gefahr liegt vor, wenn bei ungehindertem, objektiv zu erwartendem Geschehensverlauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden eintreten wird. In der Regel sind Gefahren die Anknüpfungspunkte für polizeiliches Einschreiten. Es ist von Verfassung wegen aber nicht untersagt, die Polizeibehörden im Einzelfall auch vorgelagert tätig werden zu lassen. Daher bildet die Gefahrenabwehr eine phänomenologisch zutreffende, aber verfassungsrechtlich nicht zwingende Beschreibung der Polizeizuständigkeit.

Nachrichtendienstliche Sicherheitsgewährleistung: Hierbei geht es um die Gewinnung von Informationen über Bestrebungen, die in besonderer Weise den Staat zu erschüttern versuchen. Dies gilt für verfassungsfeindliche Bestrebungen ohne Gewaltanwendung genauso wie für terroristische Bestrebungen. Primär sollen die Nachrichtendienste Informationen beschaffen, die es der Regierung gestatten, die richtigen Maßnahmen zu ergreifen. Die Sicherheitsgewährleistung, die in ihrer Zuständigkeit liegt, unterscheidet sich von der polizeilichen Sicherheitsgewährleistung in zweifacher Hinsicht: Ihre Aufgabe besteht in der Sammlung und Auswertung von Informationen; sie besteht nicht darin, Gefahrenlagen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Weise zu beenden, dass Kausalverläufe durch eigenes behördliches Handeln unterbrochen werden. Zudem sind die Aufgaben der Nachrichtendienste deutlich im Vorfeld der polizeilichen Gefahr – im Bereich der Verdachtslagen – angesiedelt, und können sich auch auf die Beobachtung rechtmäßigen Verhaltens erstrecken.

AUTOR



■ Prof. Dr. Heinrich A. Wolff ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Recht der Umwelt, Technik und Information an der Universität Bayreuth.

„Das überkommene institutionelle Gefüge von Freiheit und Sicherheit hat bis heute seine Grundstruktur nicht verloren, ist aber in Bewegung.“

Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit

Freiheit und Sicherheit sind Kurzbegriffe für Schwerpunktsetzungen der staatlichen Rechtsordnung, die weder spannungsfrei noch diametral entgegengerichtet sind.



■ Abb. 2: Mündliche Verhandlung am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe (Foto: Mehr Demokratie / wikimedia commons / CC-BY-SA-2.0).

setzt sind. Sicherheit verlangt, dass der Staat den Bürger davor schützt, dass Rechtsgüter wie Eigentum, körperliche Unversehrtheit etc. beeinträchtigt werden – sei es durch Naturereignisse, Dritte, fremde Staaten, aber auch durch den eigenen Staat. Freiheit meint die Möglichkeit des Bürgers, möglichst unbeeinflusst von rechtlichen oder tatsächlichen Schranken selbstbestimmt und unabhängig zu handeln. Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit können, aber müssen nicht zugleich Freiheitsrechte einschränken. Die Freiheit des Einzelnen ist daher – juristisch gesehen – ein in sich spannungsvolles Institut, das einerseits staatliches Handeln verlangen, andererseits staatlichem Handeln Grenzen setzen kann; je nachdem, ob man in der Rolle des Geschützten oder des Eingriffsadressaten ist.

Balance im Politischen

Der Ausgleich von Freiheit und Sicherheit vollzieht sich zunächst in politischen Debatten, die heute durch folgende Besonderheiten geprägt sind:

- Sachorientierte Diskussionen sind schwierig, weil die Ausgangspositionen weit entfernt liegen: Auf der einen Seite gibt es eine Grundposition, nach der dem Staat so viele Eingriffsbefugnisse wie möglich zuzuweisen seien, auf der anderen Seite gibt es eine starke Gegenposition, nach der jede Befugnisvergrößerung verfassungswidrig sei. Diese unterschiedlichen Standpunkte manifestieren sich oft in der unterschiedlichen und bruchstückhaften Wahrnehmung der Sachverhalte, die für die Lösung konkreter Streitfragen relevant sind. Umso stärker ist die Neigung zu Scheingefechten.

- Sobald sich die Debatte auf konkrete Sachfragen konzentriert, liegen die Auffassungen deutlich enger beieinander. Ersichtlich ist dies beispielsweise an den speziellen Auskunftsrechten gem. § 8a, § 8b Bundesverfassungsschutzgesetz. Sie wurden bisher von einer rot-grünen, schwarz-roten und schwarz-gelben Regierung jeweils im Kern gebilligt.¹
- Die Diskussion um die Sicherheitsarchitektur ist sehr vom Kompetenzgerangel beherrscht. Oft wird die Ausweitung der Bundeskompetenzen unverblümt als Gemeinwohlbelang dargestellt.
- Zudem gibt es eine Eigendynamik der Diskussion, die schwer aufzubrechen ist. Dabei werden die Rollen klar verteilt: Die Guten sind die Polizeibehörden, der „Trottel vom Dienst“ ist der Verfassungsschutz. Werden Straftaten nicht aufgeklärt, wird dem Verfassungsschutz dafür die Verantwortung zugewiesen, obwohl dies überhaupt nicht in seine Zuständigkeit fällt. Ein ähnliches Bild ergibt sich im Verhältnis von Bund und Ländern: Der Bund ist angeblich der Garant für Professionalität und Effizienz, die Länder sind die Garanten für Überforderung und Kleinstaaterei.

Balance im Staatsgefüge

Weil das Politikfeld „Freiheit und Sicherheit“ eine starke Verbindung zur Rechtfertigung des Staates und den verfassungsrechtlichen Grundlagen hat, ist es darauf angewiesen, dass das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in der Verfassung gut austariert ist. Die Einzelheiten werden in einem Dialog zwischen Gesetzgeber und Verfassungsgericht festgestellt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einer ganzen Reihe von Entscheidungen zugunsten des Freiheitsrechts geurteilt. Dabei ging es insbesondere um Informationseingriffe, also um Maßnah-



(sst)

■ Abb. 3 (rechts): Demonstration gegen staatliche Überwachung und Vorratsdatenspeicherung (Foto: Cyzen / wikimedia commons / CC-BY-SA-3.0).



men, die zwecks Informationsgewinnung in grundrechtlich geschützte Positionen eingreifen. Geheime Eingriffe sind demnach nur erlaubt, wenn eine Reihe von Anforderungen an die Eingriffsgrundlage – wie insbesondere Meldepflichten, die Präzisierung von Voraussetzungen und der Schutz des absoluten Kernbereichs der Persönlichkeit – erfüllt sind. Bei offenen Eingriffen bleibt das BVerfG locker und gestattet es zum Beispiel, eine Festplatte allein auf Basis der allgemeinen Beschlagnahmepflicht der Strafprozessordnung zu durchsuchen.



Wie sehr Grundrechte vor staatlichen Eingriffen geschützt sind, die der Sicherheit der Bürger dienen sollen, ist immer auch von Werturteilen abhängig – was aktuell im Streit um die Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung deutlich wird. Um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen, bedarf es in vielen Konstellationen einer Prognose, zum Beispiel im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit eines Terroranschlags. Jede Prognose aber wird beeinflusst von den tatsächlichen Verhältnissen. In welchem Ausmaß Grundrechte geschützt sind, hängt daher sowohl von Werturteilen als auch davon ab, wie die tatsächlichen Verhältnisse eingeschätzt werden. Dabei ändert sich die Gewichtung der diversen Gesichtspunkte, die in die Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs einfließen, im Laufe der politischen Geschichte. Eingriffsgesetze können in der einen Zeit verfassungsgemäß und in jeder anderen Zeit verfassungswidrig sein, obwohl sie gleich formuliert sind.

Zur Balance von Freiheit und Sicherheit ist der Dialog zwischen Verwaltung und Gesetzgeber unabdingbar. Die Sicherheitsbehörden fordern seit dem 11. September 2001 ununterbrochen eine Erweiterung ihrer Kompetenzen, die der Gesetzgeber ihnen teils gewährt und teils verweigert. Der Sache nach tastet sich der Gesetzgeber Schritt für Schritt voran, sichert die Erweiterungen aber durch die Stärkung seiner ei-

genen Kontrollbefugnisse ab. So wird die parlamentarische Kontrolle im Sicherheitsbereich immer stärker, im militärischen Bereich ist das Mitspracherecht schon seit 1990 sehr ausgeprägt. Zudem versieht der Gesetzgeber neue Befugnisse traditionell mit Evaluationspflichten. Danach müssen neue Gesetze nach einigen Jahren darauf hin kontrolliert werden, ob sie etwas gebracht haben. Auch die hohe Dichte an Untersuchungsausschüssen belegt, wie ernst der Gesetzgeber hier seine Kontrolle nimmt.

Verschiebungen im Bereich des Sicherheitsrechts

Das überkommene institutionelle Gefüge von Freiheit und Sicherheit hat bis heute seine Grundstruktur nicht verloren, ist aber in Bewegung. Seit Jahrzehnten bemüht sich der Bund in kleinen Schritten um eine Stärkung seiner Kompetenzen im Sicherheitsbereich. Zugleich verändern sich gewohnte Unterscheidungen, bisher klar getrennte Bereiche überlappen sich zunehmend:

- Die Trennung zwischen repressiver und präventiver Sicherheitsgewährleistung wird unschärfer, weil vereinzelt die Strafbarkeit ins Vorfeld verlegt wurde. So ist nicht erst ein Terroranschlag, sondern bereits der Besuch eines Schulungscamps für Terroristen strafbar.
- Die Grenzen zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Befugnissen verschieben sich. Die Polizei erhält immer mehr nachrichtendienstliche Befugnisse, beispielsweise im Bereich der präventiven Telefonüberwachung. Zudem wird die Eingriffsschwelle der exekutivischen Maßnahmen nach vorn verlegt.
- Die Nachrichtendienste wandeln sich von Aufklärungsbehörden, die primär der Gewinnung politischer Informationen dienen, zu Aufklärungsbehörden, die spezifische Aufgaben im Bereich der Sicherheitsgewährleistung zu erfüllen haben und so zum Schutz der Bürger beitragen sollen.

Fazit

Freiheit und Sicherheit bilden einen speziellen Politikbereich. Ihr spannungsvolles Verhältnis muss von der Politik in jedem Einzelfall zum Ausgleich gebracht werden, wobei die Verfassung die Rahmenbedingungen für diese Prozesse enger fasst als für politisches Handeln in anderen Bereichen.



■ Abb. 4: Radaranlagen und Antennen ermöglichen die Überwachung des Mobilfunkverkehrs (sst).

■ Abb. 5 (links): Hamburger Polizeikräfte beobachten eine Demonstration im Zusammenhang mit dem Autonomienzentrum ‚Rote Flora‘. (Foto: Florian Bausch / wikimedia commons / CC-BY-SA-2.0).

LITERATURTIPPS

H. A. Wolff: Zivile Sicherheit als Infrastrukturgewährleistung und Daseinsvorsorge, in: C. Gusy, D. Kugelmann und T. Würtenberger, *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit*. Berlin - Heidelberg 2017, S. 657-689.

H. A. Wolff: *Moderne Sicherheitsgesetze – Verfassungsrechtliche Bewertung*, in: H.-J. Papier, U. Münch und G. Kellermann (Hg.): *Freiheit und Sicherheit*. Verfassungspolitik, Grundrechtsschutz, Sicherheitsgesetze. Baden-Baden 2016, S. 63-81.

H. A. Wolff: *Nachrichtendienste als alltägliche Kontrolleure*, in: H. Hill, M. Martini und E. Wagner: *Die digitale Lebenswelt gestalten*. Baden-Baden 2015, S. 71-84.

¹ Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) vom 9. Januar 2002 (BGBl I 361 ff.); Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz vom 5. Januar 2007 (BGBl I 2 ff.); Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 7. Dezember 2011 (BGBl I 2576).



■ Thomas Hüsken
Georg Klute

Governance in Afrika

Heterarchie und politische Dynamik am Beispiel von Libyen und Mali

■ Politische Versammlung der Awlad Ali, eines libyschen Stammes, in Tobru, Libyen (Foto: Thomas Hüsken).

Der afrikanische Kontinent hat in den letzten zwei Jahrzehnten tiefgreifende Veränderungen erlebt. Das Ende des Kalten Kriegs und der Zerfall des sozialistischen Lagers haben komplexe und unübersichtliche Konstellationen hervorgebracht. In einigen Ländern Afrikas weckten Reformpolitiken in den 1990er Jahren Hoffnungen auf eine grundlegende Liberalisierung, in anderen Ländern entwickelte sich unter dem offiziellen Deckmantel einer „Demokratisierung“ de facto eine „unausgesprochene Restauration autoritärer Praktiken“.¹ Nicht wenige Länder erlebten wiederholte Militärputsche, andere glitten in Bürgerkriege ab. Einer wachsenden Demokratisierung in Ländern wie Ghana oder Benin stehen massive Konflikte und autoritäre Entwicklungen in anderen Regionen gegenüber.

Der „Arabische Frühling“ mit seinen Aufständen und Kriegen hat zu sehr ambivalenten Ergebnissen geführt. In Ägypten konnte sich erneut ein autoritäres Regime etablieren, in Tunesien bildete sich eine fragile Machtteilung zwischen den Islamisten und säkularen Kräften heraus, in Libyen ist ein fortschreitender Staatszerfall zu beobachten. Hinzu kommt in Libyen, Tunesien und Mali, aber auch in Nigeria und Somalia der Aufstieg eines militanten globalisierten Islamismus und gewalttätigen Dschihadismus, der die Errichtung transnationaler Kalifate anstrebt und auf benachbarte Staaten übergreift.

Heterarchie: Allianzen, Konflikte und Verflechtungen von Machtgruppen

Alle diese Entwicklungen werden in den Sozialwissenschaften, aber auch in den Medien oftmals als Belege dafür gesehen, dass der moderne Staat westlicher Prägung in Afrika gescheitert sei. In der Tat, nirgendwo sonst scheint der Staat tiefer in der Krise zu stecken, und nirgendwo sonst wird vorhandene Staatlichkeit so häufig als „schwach“ und „weich“, als „unvollständig“ oder als „gierig“ und „kriminell“ bezeichnet. Häufig geht damit die Vorstellung einher, dass es vorrangiges Ziel der Entwicklung in Afrika sein müsse, derartige Defizite zu beseitigen und zu einer postkolonialen Staatlichkeit zurückzukehren, die dem Modell europäischer Staatlichkeit entspricht. Doch sieht man genauer hin, erweist sich diese Betrachtungsweise als oberflächlich und zugleich als wenig realistisch. Denn für die gegenwärtige Lage in Nordwest-Afrika ist es charakteristisch, dass sich eine Vielzahl staatlicher, parastaatlicher und nicht-staatlicher Akteure, Machtgruppen und Institutionen herausgebildet hat. Diese bestehen teilweise separat

nebeneinander, teilweise sind sie durch Interaktionen eng verflochten. Sie können sich wieder trennen, Konflikte austragen und sich in neuen Allianzen verbünden. Die Art ihrer Beziehungen zueinander und die Machtpositionen, die ihnen in diesem Geflecht zuwachsen, sind daher ständigen Veränderungsprozessen ausgesetzt. Um der Pluralität dieser politisch relevanten Entitäten und der starken Dynamik ihrer Beziehungen gerecht zu werden, hat sich der Begriff „Heterarchie“ als aufschlussreich erwiesen.²

Der Begriff stammt ursprünglich aus der Neurowissenschaft.³ Er eignet sich im Vergleich mit anderen wissenschaftlichen Konzepten besonders gut, um der Vielfalt von Machtgruppen gerecht zu werden, die außerhalb der Sphäre des Staates angesiedelt sind und ihre eigenen Formen von Macht und Herrschaft entfalten. Indem das Konzept der Heterarchie diese Entitäten nicht primär als Ausdruck unzulänglicher oder gescheiterter Staatlichkeit auffasst, sondern ihnen eine eigene Dignität als politischen Machtfaktoren zuweist, grenzt es sich vom Modell eines zentralen staatlichen Machtmonopols ab. Zugleich geht es aber keineswegs darum, einem Anti-Etatismus das Wort zu reden. Die Bedeutung staatlicher Institutionen, Normen und Praktiken ist in den Ländern Afrikas unverkennbar. Zudem werden eine Reihe organisatorischer und ethischer Leistungen, die in der westlichen Tradition als Kernelemente von Staatlichkeit gelten, auch in Afrika als unverzichtbare Bestandteile politischer und sozialer Ordnung aufgefasst – wie etwa Gebietsherrschaft, Normsetzung und Normsanktionierung, Schutz vor Gewalt oder Rechtssicherheit. Dies heißt aber eben nicht, dass diese Leistungen ausschließlich oder primär von staatlichen Akteuren und Institutionen erbracht werden.

Konnektivität: Grenzüberschreitende Verbindungen

Der Zusammenbruch des Regimes von Muammar al-Gaddafi in Libyen im Jahr 2011 hatte starke Auswirkungen im gesamten nordwest-afrikanischen Raum. Eine erhöhte politische Instabilität in den Nachbarstaaten war die Folge. Als malische und libysche Tuareg, die auf der Seite al-Gaddafis gekämpft hatten, sich nach Mali zurückzogen oder zurückgedrängt wurden, kam es hier zu einer massiven Zuspitzung der Konflikte mit der Zentralregierung; islamistische und separatistische Gruppen erlebten einen Machtzuwachs. Diese Entwicklungen veranlassten einige Beobachter, grundsätzlicher über Verbindungen und Rückwirkungen zwischen den Staaten



■ Abb. 1: Rebellen der Nationalen Bewegung zur Befreiung des Azawad (MNLA), eine politische und militärische Organisation in Mali (Foto: Magharebia / wikimedia commons / CC-BY-2.0).

■ Abb. 2: Kontrolle vor einem politischen Meeting in Kidal im Nordosten von Mali, April 2016. Die Zusammenkunft sollte der Aussöhnung und dem Frieden der verschiedenen Milizen dienen. Die Coordination des Mouvements Armés (CMA) hatte dazu eingeladen (Foto: Georg Klute).

LITERATURTIPPS

T. Hüsken und G. Klute: Heterarchie, Konnektivität, lokale Politik und die Neuaushandlung der postkolonialen Ordnung von Libyen bis nach Mali, *Leviathan* (2017) 45, Sonderband 31, S. 145-169.

G. Klute: Tuareg-Aufstand in der Wüste. Ein Beitrag zur Anthropologie der Gewalt und des Krieges. Köln 2013.

L. Koehlin und T. Förster (Hg.): *The Politics of Governance. Actors and Articulations in Africa and Beyond*. New York 2014.

Nordwest-Afrikas nachzudenken. Statt den Fokus auf einzelne Staaten, Staatsgrenzen oder die trennenden Effekte von Wüsten zu richten, wurde die Region nun als zusammenhängender Raum thematisiert.⁴ Das geschah teilweise im Rückgriff auf ältere Untersuchungen, die sich den sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Verbindungen in Nordwest-Afrika gewidmet hatten.

Diese Perspektive, für die sich in den Sozialwissenschaften der Begriff der „Konnektivität“ etabliert hat, erweist sich gerade im Hinblick auf die unüberschaubaren Verhältnisse in Nordwest-Afrika als fruchtbar. Grenzübergreifende ethnische Zugehörigkeiten, translokale Beziehungen, formeller und informeller Handel, Rebellenbewegungen, Sezessionismus, politischer Islam und Dschihadismus bilden die Grundlage eines dynamischen Geflechts von Beziehungen, die Staatsgrenzen übergreift. Die daran beteiligten Gruppen haben in weiten Teilen eine größere historische Tiefe als die betroffenen postkolonialen Staaten, sie erweisen sich in vielerlei Hinsicht als vitaler und dauerhafter. Afrikanische Grenzregionen gelten deshalb in der Forschung nicht länger als abhängige Peripherien, sondern wurden in ökonomischer, sozialer, politischer und kultureller Hinsicht als „produktive Zonen“ entdeckt, die einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf die Nationalstaaten entwickeln können. Sie fordern, wie aktuelle Studien gezeigt haben, staatliche Konzeptionen von Souveränität, Territorialität und Staatsbürgerschaft heraus.⁵



Diese grenzüberschreitende Dynamik ist ein Schlüsselfaktor bei der Neuaushandlung der postkolonialen Ordnung, wie wir sie gegenwärtig in Mali und Libyen erleben. Aber so sehr die letzte Tuareg-Rebellion in Mali von den Entwicklungen in Libyen beeinflusst war – sie ist zugleich das Ergebnis einer genuin lokalen historischen Entwicklung.⁶ Dieses Beispiel macht deutlich, dass es für das Verständnis politischer Prozesse in Nordwest-Afrika unverzichtbar ist, auch die Wiederentdeckung historischer Ansprüche und Traditionen auf der lokalen Ebene in den Blick zu nehmen.

Neue Ordnungsentwürfe auf lokaler Ebene

Lokale Akteure und „Lokalität“ bilden heute Kernthemen der politischen Anthropologie und Soziologie Afrikas. Um die Rekonfiguration der politischen Ordnung in Nordwest-Afrika und im subsaharischen Afrika zu beschreiben, sind insbesondere drei Aspekte von besonderer Bedeutung:

- ein breit aufgefanerter Pluralismus von Machtgruppen und Institutionen, der lokale Akteure und ihre Ordnungsentwürfe, aber auch deren nationale und transnationale Verbindungen einschließt,
- das afrikanische Häuptlingtum, das in neuen Zusammenhängen und veränderten Situationen eine ungebrochene Kontinuität und Innovationskraft beweist
- sowie der Aufstieg neuer lokaler, nicht-staatlicher Formen von Macht und Herrschaft und ihre Verflechtungen mit dem Staat.

■ Abb. 3: Markt vor der Moschee in Djenne, Mali (Foto: Wegmann / wikimedia commons / CC-BY-3.0).





Die Krise des Staates in Afrika hat die Handlungsspielräume für solche lokalen nicht-staatlichen Akteure und Gruppen erweitert, die in zahlreichen Regionen Afrikas eigene Ordnungsvorstellungen durchsetzen können. Vieles spricht für die Annahme, dass in der Krise des postkolonialen Staates – wie sie heute vor allem in Nordwest-Afrika zu beobachten ist – das Lokale zum zentralen Ort für die Produktion politischer Ordnungsentwürfe wird. Politiker, Meinungsführer und Machtgruppen agieren als „Torwächter“ zwischen dem (schwachen) Staat und der Vitalität der lokalen Arena, wobei es ihnen gelingt, transnationale Bezüge in das eigene Handeln zu integrieren.

Politische Dynamik in Libyen

Seit der libyschen Revolution gegen al-Gaddafi und dem Sturz des Regimes hat sich die politische Landkarte des Landes tiefgreifend verändert. Auch wenn der Begriff selbst nicht verwendet wird, charakterisieren neuere Veröffentlichungen die gegenwärtige Lage als eine Heterarchie: Tribale und ethno-politische, staatsähnliche, islamistische, dschihadistische und zivilgesellschaftliche Kräfte sind daran ebenso beteiligt wie unterschiedliche Formen der transnational organisierten Kriminalität und des Milizentums.⁷ Die UN-Mission UNSMIL (United Nations Support

„Ordnungsproduzenten jenseits des Staates werden auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen, weil sie die notwendige lokale Kompetenz besitzen.“

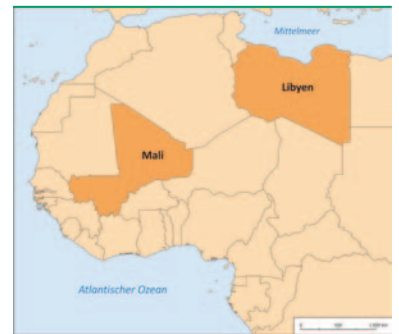
Mission in Libya), die ursprünglich eine Moderatorenposition beanspruchte, ist mittlerweile in den Konflikt verstrickt und wird als Partei wahrgenommen.

Auch der Konflikt zweier konkurrierender post-revolutionärer Lager – die überwiegend islamistische *Fajr Libya* (libysche Morgendämmerung) mit ihrem Machtzentrum in der Industrie- und Handelsstadt Misrata und die selbsternannte Gegenregierung in Tripolis – hat die Heterogenisierung der Verhältnisse in Libyen verstärkt. Hinzu kommt der Aufstieg islamistischer und dschihadistischer Gruppen, wie *Da'ish* (Islamischer Staat, IS) oder *Ansar al-Shari'a* (Anhänger der Scharia). Sie wollen ihre Version einer gerechten islamischen Ordnung gewaltsam durchsetzen und orientieren sich dabei am Vorbild der Kalifate im 8. und 9. Jahrhundert. Jenseits wissenschaftlicher Untersuchungen zu Sicherheitspolitik und Terrorismusbekämpfung sollte der IS – mit seinen Verbindungen in den saharischen Raum (Tschad, Niger, Mali) und den subsaharischen Raum (Nigeria, Somalia) – auch als Ordnungs- und Ideologieproduzent ernst genommen und in die Forschung einbezogen werden.

Das von Unsicherheit geprägte Szenario in Libyen ist nicht gleichbedeutend mit einem politischen Vakuum. Im Gegenteil, es ist in seiner Heterogenität ausgesprochen produktiv. Vor allem auf lokaler und regionaler Ebene werden neue Strukturen politischer Ordnung entwickelt und gelebt – von Stadträten, Stammespolitikern, von den Führern ethno-politischer Bewegungen (Tubu, Tuareg, Amazigh), von einflussreichen Großfamilien und ihren Allianzpartnern, von Geschäftsleuten und Unternehmern, Milizenführern, von früheren Eliten des al-Gaddafi-Regimes, des Militärs und Sicherheitsapparats sowie von verschiedenen islamistischen Fraktionen. Ordnungsproduzenten jenseits des Staates werden auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen, weil sie die notwendige lokale Kompetenz besitzen. Diese verdankt sich den jahrhundertelangen Erfahrungen im Umgang mit verschiedenen Formen von Staatlichkeit (vom Osmanischen Reich bis zum Postkolonialismus), aber auch der genauen Kenntnis lokaler politischer Ideen und Praktiken.

Divergierende Ordnungsmodelle in Mali

Die Komplexität der heutigen Lage in Mali und seinen Nachbarländern stellt jede Analyse vor große Herausforderungen. Einige Elemente, die zur wachsenden Heterogenität beitragen, lassen sich jedoch klar benennen:



■ Abb. 4: Der Nordwesten Afrikas (Grafik: Jürgen Feilner).

- 1 M. K. Mirzeler: Rethinking African Politics: an Interview with Crawford Young, *African Studies Review* (2002), 45 (1), S. 103-114; hier S. 106, eigene Übersetzung.
- 2 Siehe dazu u.a. G. Klute: African Political Actors in Ungoverned Spaces: Towards a Theory of Heterarchy, in: G. Klute und P. Skalnik (Hg.): *Actors in Contemporary African Politics*, Berlin 2013, S. 1-24; T. Hüskens: Tribes, Revolution, and Political Culture in the Cyrenaica Region of Libya, in: M. v. Bouziane et al. (Hg.): *Local Politics and Contemporary Transformations in the Arab World*. New York 2013, S. 214-231.
- 3 W. S. McCulloch: A heterarchy of values determined by the topology of nervous nets, *Bulletin of Mathematical Biophysics* (1945) 7, S. 89-93.
- 4 Dazu unter anderen M. Boås und M. Utas: Post-Gaddafi Repercussions in the Sahel and in West Africa, *Strategic Review for Southern Africa* (2013), 35 (2), S. 3-15.
- 5 T. Hüskens und G. Klute: Emerging Forms of Power in Two African Borderlands, *Journal of Borderlands Studies* (2010), 25 (2), S. 107-123.
- 6 G. Klute: Post-Gaddafi Repercussions, Global Islam or Local Logics?, in: L. Koechlin und T. Förster (Hg.): *Mali – Impressions of the Current Crisis*. Basel 2013, S. 7-13.
- 7 Dazu P. Cole und B. McQuinn, Brian (Hg.): *The Libyan Revolution and Its Aftermath*. London 2015.



■ Abb. 5: Milizen in Libyen (Foto: Thomas Hüskens).

AUTOREN



■ Dr. Thomas Hüsken ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Fachinheit Ethnologie an der Universität Bayreuth.



■ Prof. Dr. Georg Klute ist Professor für Ethnologie Afrikas an der Universität Bayreuth.

- die Vielzahl nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen im Norden des Landes,
- der Verlust des Gewaltmonopols seitens des malischen Staates und der damit verbundene Einbruch seiner Legitimität,
- die Verstrickung staatlicher Beamter und Militärs in den internationalen Drogenhandel,
- die Aneignung und Zweckentfremdung internationaler Hilfsgelder in Verbindung mit generalisierten Formen der Korruption.

Im nördlichen Mali operieren eine Vielzahl von Machtgruppen: die ethno-regionale MNLA (*Mouvement National pour la Libération de l'Azawad*), die religiös-ethno-regionale HCUA (*Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad*), die religiös-regionale MUJAO (*Mouvement pour le Jihad et l'Unité en Afrique de l'Ouest*), die global-religiöse AQIM (*al-Qa'ida* im Islamischen Maghreb), die ethno-religiöse *Ansar al-Din* (Gefolgschaft der Religion), die tribale GATIA (*Groupe Autodéfense Touareg Imghad et Alliés*), die ethno-regionale MAA (*Mouvement Arabe de l'Azawad*) sowie die ethno-regionalen *Ganda Koy* und *Ganda Izo* (Söhne des Landes). Hinzu kommen Splittergruppen, die in wechselnden Koalitionen und Oppositionen gegeneinander kämpfen, den Staat attackieren oder unterstützen. Einige von ihnen agieren gegen oder auf Seiten fremder militärischer Mächte und internationaler Interventionen.

Ebenso vielfältig und teilweise entgegengesetzt sind die Vorstellungen von einer guten und richtigen Ordnung, die heute in Mali präsent sind:

- eine islamische Gemeinschaft (*Umma Islamiya*), die alle Muslime auch politisch integrieren will,
- das koloniale Erbe eines republikanischen Staats nach dem Vorbild Frankreichs,
- föderale Strukturen, die als Lösung für die Multiethnizität des Landes angestrebt werden,
- regionale Autonomie,
- ein Nationalstaat, der alle heute noch auf fünf Länder verteilten Tuareg umfasst,
- die Wiederbelebung der traditionellen Herrschaft von Stammesföderationen der Tuareg wie in vorkolonialen Zeiten,
- ein US-geführter *Global War on Terror* in einer Welt mit klaren Trennlinien zwischen Gut und Böse.

Diese divergierenden Ordnungsmodelle bilden den Bezugsrahmen für die regionale Konkurrenz um die Macht. Zugleich ist eine hochdynamische politische Landschaft zu beobachten, in der alle teilnehmenden Gruppen – selbst wenn sie aus verschiedenen ideologischen Lagern stammen – stets bereit sind, alte Allianzen zu brechen und neue zu schmieden, die meistens nur wenig später wieder auseinanderfallen.

Ausblick

Es ist nicht auszuschließen, dass die gegenwärtigen Entwicklungen auf ein Ende des europäischen Staatsmodells in Nordwest-Afrika zulaufen. Doch sie haben das Potenzial, neue Formen politischer Ordnung hervorzubringen, in denen lokale und nicht-staatliche Akteure politische Kompromisse und Machtteilungen mit den jeweiligen Zentralregierungen eingehen. Die Europäer sollten sich von der Vorstellung lösen, Governance-Modelle durch militärische Interventionen, diplomatisches Handeln oder entwicklungspolitische Programme von außen implementieren zu können. Gut gemeinte, vermeintlich global anwendbare Rezepte wie „Dezentralisierung“ (im frankophonen Westafrika nach französischem Vorbild umgesetzt) oder „Föderalismus“ (gegenwärtig für Libyen diskutiert) sind allenfalls nur dann sinnvoll und fruchtbar, wenn sie von den Akteuren und Machtgruppen auf lokaler Ebene angeeignet und weiterentwickelt werden.

„Politische Ordnungen im Prozess ihres Entstehens: eine vergleichende Studie neuer Formen politischer Organisation von Libyen bis Nordmali“ ist der Titel eines neuen Forschungsprojekts an der Universität Bayreuth. Das 2017 gestartete Projekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für zwei Jahre gefördert und gemeinsam von Prof. Dr. Georg Klute und Dr. Thomas Hüsken geleitet. Dr. Dida Badi und die Humboldt-Stipendiatin Prof. Dr. Amal El-Obeidi nehmen gleichfalls an den Forschungsarbeiten teil.

Dieser Beitrag beruht auf langjährigen Erfahrungen der Autoren als Feldforscher im Norden und Westen Afrikas: Thomas Hüsken forschte 2014 in der Cyrenaika Libyens, Georg Klute 2015 und 2016 in Mali und Niger. In den Abschnitt zu den Entwicklungen in Mali sind aktuelle Erkenntnisse des Bayreuther Ethnologen Dr. Dida Badi eingeflossen. Eine Analyse der politischen Entwicklungen in Nordwest-Afrika, die sich auch ausführlich mit der Forschungsliteratur auseinandersetzt, enthält ein kürzlich erschienener Beitrag in der Zeitschrift *Leviathan* (siehe Literaturtipps).

Governance an der Universität Bayreuth

Profilfeld Governance and Responsibility

Das inter- und intradisziplinäre Profildfeld Governance and Responsibility (G&R) ist eine fakultätsübergreifende Forschungsplattform der Universität Bayreuth. Mehr als 30 Lehrstühle und verschiedene Forschungseinrichtungen wirken daran mit.

Ziel des Profildfelds ist die Förderung exzellenter wissenschaftlicher Forschung durch interne und externe Kooperationen der beteiligten Personen und Einrichtungen. Es werden grundlegende Faktoren gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Veränderungsprozesse im Rahmen dynamischer, zukunftsorientierter Untersuchungen auf nationaler und internationaler Ebene erforscht.

Unter dem Dach des Profildfeldes G&R haben sich fünf Forschungsbereiche etabliert:

- Familienunternehmen und Mittelstand
- Finanzmärkte und Regulierung
- Organisationale Integration und Steuerung von Unternehmen in einem sich globalisierenden Umfeld
- Strukturen und Prozesse kollektiver Entscheidungsfindung
- Soziale Verantwortung und Nachhaltigkeit

www.uni-bayreuth.de/de/forschung/profilfelder/



■ Abb. 1: Blick auf das Gebäude der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth (Foto: Pressestelle Universität Bayreuth).

Studiengänge und Graduiertenzentren mit Bezug zu Governance-Fragen:

Bachelor-Studiengänge

- Betriebswirtschaftslehre
- Economics
- Gesundheitsökonomie
- Internationale Wirtschaft und Entwicklung
- Kultur und Gesellschaft Afrikas
- Kultur und Gesellschaft
- Philosophy & Economics
- Rechtswissenschaft – deutsch-spanisches Doppelabschlussprogramm
- Sportökonomie

Master-Studiengänge

- Betriebswirtschaftslehre
- Development Studies (Deutsch/Englisch)
- Economics (Englisch)
- Finanz- & Informationsmanagement (Deutsch/Englisch)
- Gesundheitsökonomie
- Global Change Ecology (Englisch)
- MBA Health Care Management
- Humangeographie
- Internationale Wirtschaft & Governance
- LL.M. für ausländische Juristen
- Kultur und Gesellschaft Afrikas
- Kultur- und Sozialanthropologie
- Medienkultur und Medienwirtschaft
- Philosophy & Economics (Englisch)
- MBA Sportmanagement
- Sportökonomie
- LL.M. Sportrecht
- Soziologie

Staatsexamen

- Rechtswissenschaft
 - mit wirtschaftswissenschaftlicher Zusatzausbildung
 - mit technikwissenschaftlichem Zusatzstudium

Promotion

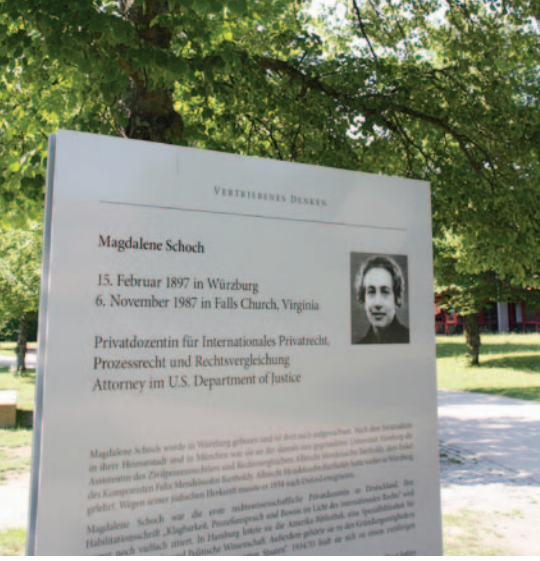
- Bayreuther Graduiertenzentrum für Recht, Ethik und Wirtschaft – BayREW
- Bayreuther Graduiertenzentrum für Kultur-, Sozial- und Geisteswissenschaften – BayKULT



■ Abb. 2: Unter dem Motto „Inspirati-on durch Perspektivwechsel“ finden auf dem Campus jedes Jahr im Oktober die Bayreuther Dialoge statt: ein interdisziplinäres Zukunftsforum für Ökonomie, Philosophie und Gesellschaft, initiiert von Studierenden des „Philosophy & Economics“-Programms. Am 28. und 29. Oktober 2017 geht es um das Thema „Verantwortung verändert“ (Foto: Bayreuther Dialoge).



■ Abb. 3: Am 17. und 18. Mai 2018 wird auf dem Campus bereits zum 10. Mal der Bayreuther Ökonomie-kongress stattfinden, die größte, von Studierenden organisierte Wirtschaftskonferenz in Europa. Sie vermittelt praxisnahe Einblicke in aktuelle ökonomische Fragen und bietet den Teilnehmern eine generationenübergreifende Networking-Plattform. Beim Kongress 2017 „Von den Besten lernen“ hielt Benediktinerpater Dr. Anselm Grün die Eröffnungsansprache (Foto: Peter Kolb).



Auf dem Campus der Universität Bayreuth, unmittelbar vor dem Gebäude der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, hält die Ausstellung „Vertriebenes Denken“ die Erinnerung an die zahlreichen Rechtsgelehrten wach, die während der nationalsozialistischen Terrorherrschaft insbesondere wegen ihrer jüdischen Herkunft aus Deutschland vertrieben wurden. Die Stelen vergegenwärtigen die Namen, die Lebenswege und das wissenschaftliche Werk von sieben berühmten Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern, deren Erkenntnisse auch heute noch in der juristischen Forschung und Lehre präsent sind.

Die Universität Bayreuth, die drei Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch der nationalsozialistischen Diktatur gegründet wurde, sieht sich in der Verantwortung, an diese herausragenden Persönlichkeiten zu erinnern. Sie will vor allem ihren Studierenden bewusst machen, dass Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nicht von selbst gegeben sind, sondern der Anerkennung und engagierten Wertschätzung jedes Einzelnen bedürfen.

