



GOVERNANCE IN RÄUMEN BEGRENZTER STAATLICHKEIT

EDITORIAL

Sehr geehrte Damen und Herren,



Thomas Risse

Das Jahr 2012 neigt sich dem Ende und wir möchten Sie mit unserem zweiten Newsletter in das neue Jahr verabschieden. Die letzten Monate standen ganz im Fokus des Auslaufens unserer zweiten Förderperiode und den damit verbundenen Vorbereitungen auf den Fortsetzungsantrag 2013. Endspurt und Neuanfang zugleich! Nach dem großen Erfolg bei der ISA im Frühjahr hat sich unser Sonderforschungsbereich im Herbst auf dem diesjährigen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) in Tübingen präsentiert. Mit einem Empfang und einer Podiumsdiskussion haben wir interessante Debatten angestoßen und tolle Anregungen mitgenommen.

Im aktuellen Newsletter berichtet Prof. Dr. Marianne Braig über die Mérida Initiative, die eine „neue Ära“ der Sicherheitskooperation zwischen den USA und Mexiko einleiten soll. Ergebnisse aus der Feldforschung teilen Hajo Frölich und Timo Behrens mit uns und zu guter Letzt durften sich unsere DoktorandInnen der Besprechung ihrer Dissertationen an einem Wochenende im Berliner Umland stellen.

Wir freuen uns auf Ihre Kommentare und wünschen Ihnen einen guten Rutsch ins Jahr 2013!

Ihr

Thomas Risse

Sprecher des SFB 700

AUS DEM INHALT

Die Mérida Initiative	2
Archivforschung in China	3
Anti-Geldwäschepolitik in El Salvador und Mexiko	3

SFB 700 – Podiumsdiskussion und Empfang beim DVPW-Kongress 2012

Mit einer Podiumsdiskussion zum Thema „Die Versprechen des Staates. Leistungen und Grenzen öffentlicher Institutionen in Räumen konsolidierter und begrenzter Staatlichkeit“ präsentierte sich der SFB 700 in Kooperation mit dem Bremer SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“ auf dem diesjährigen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Prof. Dr. Michael Zürn vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) lieferte als Discussant weiteren Input für die anschließende Diskussion, die zwischen WissenschaftlerInnen der beiden Sonderforschungsbereiche auf dem gemeinsamen Panel geführt wurde. Anschließend lud der gut besuchte Empfang zu

weiterem Austausch ein. Getreu dem Motto „last but not least“ bildete diese Podiumsdiskussion auf der fünftägigen Veranstaltung in Tübingen das prominente Ende eines gelungenen Kongresses.



Kurzmeldungen



DOKTORANDENWORKSHOP IN SCHMÖCKWITZ



Endspurt: Angeregt diskutierten am 16. und 17. November 2012 die DoktorandInnen des SFB 700 zum dritten Mal in der Förderperiode 2010-2013 den Stand ihrer Dissertationen im Tagungshotel Berlin-Schmöckwitz. Neben den BetreuerInnen selbst waren auch wieder Discussants eingeladen, die in 16 Panels die Arbeiten der DoktorandInnen kritisch beleuchteten.



BUCHPROJEKT

Um „Information and Communication Technology in Areas of Limited Statehood“ geht es in dem gemeinsamen Buchprojekt von Dr. Gregor Walter-Drop, Geschäftsführer des SFB 700, und Prof. Steven Livingston, George Washington University. Es werden zum einen besondere Einflüsse und Auswirkungen von Informations- und Kommunikationstech-

nologien auf den Staat untersucht, andererseits diskutieren die Autoren mögliche Effekte dieser Technologien auf Formen von Governance. Erscheinen wird das Buch voraussichtlich im Sommer 2013 bei Oxford University Press.



GASTWISSENSCHAFTLERIN AUS KAPSTADT AM SFB 700

Im Oktober 2012 konnte der SFB 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ die Gastwissenschaftlerin Moliehi Shale aus Kapstadt, Südafrika, begrüßen. Während ihres 11-monatigen Aufenthalts am SFB 700 untersucht Shale, wie KleinunternehmerInnen aus informellen Siedlungsgebieten in und um Kapstadt – in Abwesenheit des Staates – mit Bedrohungen durch Überschwemmungen umgehen. Shale, die an der University of Cape Town (UCT) promoviert, wird sich während ihres Aufenthalts ebenfalls mit deutschen UnternehmerInnen und deren Umgang mit Umweltbedrohungen beschäftigen, diese Ansätze in Kontrast zur südafrikanischen Situation setzen und mögliche nationale Unterschiede herausarbeiten. Shale wird betreut von Prof. Dr. Tanja Börzel.



Moliehi Shale

Die Mérida Initiative: Transnationale Sicherheits-Governance oder Governance-Intervention?

Der „Krieg gegen Drogenkartelle“ ist gescheitert, wie die 80.000 Toten und ca. 30.000 Verschwundenen, sowie brutale Gräueltaten, die in den letzten Jahren die mexikanische Gesellschaft verändert haben, zeigen. Der „Krieg gegen Drogenkartelle“ bestimmte nicht nur die Regierungszeit des aus dem Amt scheidenden mexikanischen Präsidenten Felipe Calderón (2006-2012), sondern ist auch eng mit der Mérida Initiative (MI) verbunden, die 2008 eine „neue Ära“ der Sicherheitskooperation zwischen den USA, Mexiko und Mittelamerika einleiten sollte.

„Shared responsibility“ statt gegenseitiges Misstrauen?

In einer 2007 veröffentlichten gemeinsamen Erklärung der beiden Regierungen und der Bewilligung von 1,6 Milliarden US-Dollar durch den US-Kongress für Ausrüstung, Ausbildungsprogramme und capacity building in Mexiko sahen viele BeobachterInnen einen Paradigmenwechsel in den bilateralen Beziehungen.

Diese schienen über viele Jahrzehnte bestimmt durch Misstrauen, zurückzuführen auf den mexikanisch-amerikanischen Krieg (1846-1848) bei dem Mexiko große Teile seines Staatsgebietes an die USA verlor. Auf die historischen Asymmetrien reagierte die mexikanische Außenpolitik mit der Doctrina Juaréz, der Grundlage einer auf nationale Souveränität orientierten Außenpolitik. Allerdings konnte diese nicht verhindern, dass gerade im Kampf gegen die Drogenkriminalität verschiedene Sicherheitsagenturen der USA seit Jahrzehnten verdeckt, ohne offizielle Zustimmung bzw. Wissen der mexikanischen Behörden, (illegal) ermittelten und agierten.

Die zeitweise Grenzschließung nach 9/11 durch die USA, die ausbleibende Unterstützung des Irakkrieges im UN-Sicherheitsrat durch Mexiko, und die nicht gelösten bilateralen Probleme im Bereich der Migration, bestärkten die Irritationen in der Außen- und Sicherheitspolitik der letzten Jahre. Trotz des Freihandelsabkommens NAFTA (North American Free Trade Agreement) blieb das Verhältnis in anderen Politikfeldern von Misstrauen geprägt. Vor diesem Hintergrund erfuhr die MI mit ihrer Artikulation einer „shared responsibility“ besondere Aufmerksamkeit. Auch wenn sich die mexikanische Regierung gegen die Qualifizierung als „failed state“ wehrt, erkennt sie mit der MI an, dass die staatlichen Institutionen den Bedrohungen durch die organisierte Kriminalität nicht gewachsen sind.

Getrennte Verantwortungsräume und asymmetrische Governance

Aus der Perspektive transnationaler Sicherheits-Governance, in der grenzüberschreitende Probleme Governance-Akteure und -Instrumente jenseits nationalstaatlicher Grenzen und Souveränität hervorbringen, ist es jedoch problematisch von einem neuen Paradigma zu sprechen. Weder auf diskursiver noch auf operativer Ebene wird mit der formulierten „shared responsibility“ ein solcher transnationaler Governance-Raum angesprochen. Schnell wurden die mittelamerikanischen Staaten ausgenommen, der Governance-Raum ist auf Mexiko, und dort vor allem auf die Grenzregion beschränkt.

Folgt man der offiziellen Erklärung des mexikanischen Außenministeriums, wird bei der MI eine klare Aufgabenteilung in unterschiedlichen Räumen festgeschrieben: Mexiko muss seine „Kapazitäten stärken“ zur effizienteren Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Die USA hingegen sollen die Nachfrage nach Drogen begrenzen sowie Waffenhandel und Geldwäsche bekämpfen. Aus einer geteilten Sicht der Probleme werden hier unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche.

Die MI richtet sich eindeutig auf die jenseits der Südgrenze der USA ausgemachten Probleme und insbesondere darauf, mangelnde „operative Fähigkeiten und Kapazitäten“ durch ein capacity building in Mexiko anzugehen. Die Partner sind zumeist das Militär und die Polizei auf der föderalen Ebene und kaum die Institutionen und zivilen Gruppen auf Landes- und Gemeindeebene. Dort aber ist die Bevölkerung nicht nur den territorialen Kontrollbestrebungen der Drogenkartelle ausgeliefert, sondern auch den Interventionen von föderaler Polizei und Militär. Diese verfügen nicht nur über eine bessere Ausstattung und mehr Finanzmittel, sondern sind auch versucht, die Interventionsmöglichkeiten des Nationalstaates in den Provinzen zu erweitern.

Der Governance-Raum, der mit der MI konstituiert wird, ist also territorial und sozial nicht der Raum, der der Problemartikulation entspricht; er entspricht auch nicht dem Raum, in welchem Instrumente ansetzen müssten, um die Fähigkeit der Regel(durch)setzung auf supra- und subnationalen Ebenen zu verbessern. Elemente emergenter transnationaler Sicherheits-Governance werden so erstickt durch Governance-Interventionen, die durch Machtasymmetrien zwischen den USA und Mexiko einerseits und zwischen den subnationalen politischen Akteuren andererseits geprägt sind. Sie verwandeln die nationalen Streitkräfte und die föderale Polizei in intervenierende, die Menschenrechtsverletzungen vor Ort begehen und wenig unterscheidbar sind von anderen Gewaltakteuren.

Empfehlungen

Die zukünftige Sicherheitskooperation zwischen den USA und den südlichen Nachbarn muss, wenn sie das Interventions-Dilemma überwinden will, den Verantwortungsraum, in welchem Sicherheits-Governance erbracht werden soll, geographisch und sozial breiter definieren. Die Kooperation muss die einseitige Fokussierung auf das Angebot und die damit einhergehende Kriminalisierung von Gütern und Menschen korrigieren (Legalisierung des Konsums bestimmter Produkte) und eine Integration der verschiedenen Problemdimensionen (vor allem Einbeziehung der Konsum- und Gesundheitsproblematik) anstreben. Die Orientierung auf die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und nicht auf jene der Verbrechensbekämpfung sollte den von den Gewaltprozessen betroffenen Regionen und sozialen Gruppen unmittelbarer zugutekommen. Die Menschenrechtsprobleme gilt es ins Zentrum der Herstellung öffentlicher Sicherheit zu stellen. Schließlich kann dem Misstrauen, das durch das Scheitern des „Krieges gegen die Drogenbosse“ wieder bestärkt worden ist, nur über eine gemeinsame Verantwortung gegenüber den Tausenden von Opfern begegnet werden. Angesichts der Schwäche des mexikanischen Rechtsstaates wären Instrumente wie die Einrichtung einer Wahrheitskommission erste Schritte die Bevölkerung in den Prozess emergenter Transnationalisierung von Sicherheitsräumen und Sicherheits-Governance einzubeziehen und das Partnerschafts-Modell zum gewünschten Erfolgsmodell mit Breitenwirkung auszubauen.

Prof. Dr. Marianne Braig leitet am SFB 700 mit Prof. Dr. Günther Maihold das Teilprojekt C3 – „Security Governance in Lateinamerika“. Das Projekt untersucht an den Beispielen Mexiko, El Salvador und Guatemala wie externe Akteure an Security Governance im Rahmen der Bekämpfung organisierter Kriminalität mitwirken. Braig ist seit 2002 Professorin für Politikwissenschaft am Lateinamerika-Institut (LAI) der Freien Universität Berlin, von 2003 bis 2006 war sie dessen Direktorin. Nach Berlin kam sie aus Frankfurt, wo sie von 1997 bis 2002 Hochschuldozentin für Politikwissenschaft im Bereich Internationale Beziehungen an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität war.

Digital, aber nicht berechenbar

Archivforschung in China

„Du fliegst beruflich nach China? Ja - das ist heute natürlich ein wichtiger Markt!“ Als Historiker denke ich gleich: Das hat mein Sitznachbar auf dem Flug nach Peking jetzt aber missverstanden! Schließlich will ich für unser Forschungsprojekt in chinesischen Archiven nach Dokumenten über den Umgang mit Flüchtlingen in den 1940er und 1950er Jahren suchen. Andererseits hat der Mann recht: Das jahrzehntelange Wirtschaftswachstum macht sich längst auch in den Archiven der Volksrepublik bemerkbar. Viele Stadtarchive würden in einem modernen Bankenviertel kaum auffallen: Stahl und Glas, Marmor und Granit, und am Eingang steht ein Wachmann. Mit dem klischeehaften Aktenstaub komme ich immer seltener in Kontakt. Stattdessen schmerzt mein Handgelenk vom tagelangen Klicken mit der Maus. Der chinesische Staat lässt viel Geld in das Katalogisieren, Scannen und Edieren von Quellen fließen. Das vielleicht ehrgeizigste der zahlreichen Projekte widmet sich seit 2003 der Digitalisierung von rund 1,5 Millionen Dokumenten der Qing-Dynastie (1644-1911). Von einem Bürohochhaus in Beijings Universitäts-Viertel Haidian aus koordiniert ein Stab von HistorikerInnen und DatenbankspezialistInnen die Arbeit von landesweit 1600 ArchivarInnen, HistorikerInnen und BibliothekarInnen.

Die Geschichte des 20. Jahrhunderts wird auch bedacht. Ebenfalls im Jahr 2003 hat das Stadtarchiv Qingdao als eines der ersten Archive in China die Digitalisierung seines Bestandes in Angriff genommen. Gut, dass eine unserer Fallstudien zu jenen Menschen, die um 1949 (dem Gründungsjahr der Volksrepublik) vor Krieg, Bürgerkrieg oder Naturkatastrophen in die Städte flohen, in Qingdao angesiedelt ist.

Die Flüchtlinge wurden teils in Lagern versorgt, aber auch „erzogen“ oder zwangsweise in ihre Heimatorte zurückgesiedelt. Heute ist ein Teil der archivierten Dokumente hierzu an den Computern im Lesesaal einsehbar – aber eben längst nicht alle, denn manches ist gar nicht freigegeben, anderes bloß noch nicht digitalisiert. Generell bleibt der Zugang zu Archiven in China abhängig von Beziehungen und Geduld, und das nicht nur an jenem Mikrofilmdrucker, der jedes zweite Blatt zerknittert und bei jedem dritten ausgeht. Vor allem wenn es um politisch umstrittene Episoden der chinesischen Geschichte geht – und daran ist das 20. Jahrhundert nicht gerade arm – gibt nicht jeder Archivar bereitwillig alles heraus oder erteilt gar die Erlaubnis zum Kopieren. Eine Archivreise nach China bleibt daher auch im digitalen Zeitalter immer ein wenig unberechenbar. Anders wäre es vielleicht auch langweilig.



Stadtarchiv Qingdao. Bild: privat

Hajo Frölich ist seit Sommer 2012 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am SFB 700 im Teilprojekt B13 beschäftigt. Das Projekt B13 erforscht unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Mühlhahn die Transformation von Governance-Institutionen in China (1945-1957). Der regionale Schwerpunkt der Forschung liegt auf den zwei nordchinesischen Städten Tianjin und Qingdao.

Anti-Geldwäschepolitik:

Forschung zwischen Bankentürmen und Polizeikasernen

Worum geht es bei Politiken gegen Geldwäsche? Aus einer Perspektive der öffentlichen Sicherheit gefragt, scheint dies leicht zu beantworten: Es geht um die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Eine erfolgreiche Anti-Geldwäschepolitik könnte in El Salvador und Mexiko etwa dazu beitragen, die hohen Mordraten zu senken, indem durch die Verfolgung illegal erworbenen Geldes die Finanzstrukturen der Drogenkartelle geschwächt werden.

Vor Ort wird schnell klar, dass diese Frage eine politische ist, deren Antwort in unterschiedlichen Arenen verhandelt wird. Während der Interviews in den modernen Bürotürmen der Finanzwirtschaft Mexiko-Stadts sind der Drogenhandel und seine negativen Begleiterscheinungen nur Randthemen. Ciudad Juárez, einer der Brennpunkte der Gewalt in Mexiko, ist dort sehr weit weg. Gespickt mit englischem Fachvokabular vermitteln die InterviewpartnerInnen, dass vor allem die Prävention von Geldwäsche wichtig ist, um den mexikanischen Finanzplatz zu stärken. Eine Stärkung der Strafverfolgung wird hingegen selten diskutiert. Diese Position prägt auch die politische Debatte über die Weiterentwicklung der Anti-Geldwäschepolitik. Um über die kriminalistischen Aspekte der Geldwäschebekämpfung zu sprechen, muss man in die politische Peripherie reisen.

In El Salvador findet sich diese in einem Viertel der Hauptstadt San Salvador, das schon bessere Zeiten erlebt hat. Taxifahrer sind dementsprechend beunruhigt, ihren Fahrgast vor der Zentrale der nationalen Antidrogenabteilung der Polizei, zwischen tiefen Schlaglöchern und einer stillgelegten Bahnstrecke, abzusetzen.

In der älteren Polizeikaserne wird deutlich weshalb Polizei- und Strafverfolgungsbehörden Probleme haben an der Ausgestaltung nationaler Anti-Geldwäschepolitiken mitzuwirken: Sie sind häufig schlecht ausgestattet und haben nur begrenzten Zugang zu EntscheidungsträgerInnen sowie dem notwendigen Fachwissen zur Ermittlung von Finanzstraftaten. Die Distanz zwischen Polizei und Anti-Geldwäschepolitik ist so groß, dass sich GesprächspartnerInnen über die Frage wundern, warum die Polizei nicht in dem interinstitutionellen Gremium vertreten ist, das in El Salvador über die Weiterentwicklung nationaler Anti-Geldwäschepolitiken berät.

Die Antwort auf die Frage nach dem Zweck der Anti-Geldwäschepolitik in El Salvador und Mexiko fällt daher komplexer aus. Es lassen sich funktional ausdifferenzierte Akteursgruppen in unterschiedlichen Arbeitsbereichen beobachten, die in der Politikentwicklung jeweils eigene Ziele verfolgen. Während kriminalpolitische Akteure entkoppelt wirken, bestimmen hauptsächlich wirtschaftliche Interessen der Finanzmärkte den politischen Diskurs.

Timo Behrens arbeitet seit Januar 2010 als Projektmitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) am SFB 700. Im Rahmen des Teilprojekts C3 „Transnationale Security Governance: Organisierte Kriminalität und Governance-Interventionen in Mexiko und Zentralamerika“ beschäftigt er sich mit der lokalen Aneignung und Abwehr von Governance-Interventionen im Bereich Geldwäsche. Ein Kernelement seiner Arbeit bilden dabei die Initiativen der „Financial Action Task Force“ (FATF). Behrens hat einen MSc in Development Management an der London School of Economics (LSE) abgeschlossen.

Neuerscheinungen aus dem SFB 700

Monographien und Sammelbände



Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn 2013 (Hrsg.): The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance, in: Cambridge Studies in International Relations, 126, Cambridge University Press: Cambridge.



Börzel, Tanja/Hönke, Jana 2012: Security and Human Rights. Mining Companies between International Commitment and Corporate Practice, in: Schriften des Münchener Centrums für Governance-Forschung, 7, Nomos: Baden-Baden.



Börzel, Tanja/Goltermann, Lukas/Lohaus, Mathis/Striebinger, Mathis (Hrsg.) 2012: Roads to Regionalism. Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations, Ashgate: Farnham.



Draude, Anke 2012: Die Vielfalt des Regierens. Eine Governance-Konzeption jenseits des Eurozentrismus, Campus: Fankfurt/Main.

SFB Working Paper Series

Goikhman, Izabella/Herrmann, Barbara 2012: The Governance Discourse in China. SFB-Governance Working Paper Series, No. 41, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, November 2012.

Willms, Jan 2012: Justice through Armed Groups' Governance – An Oxymoron? SFB-Governance Working Paper Series, No. 40, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, October 2012.

Ickler, Christian/Wiesel, John 2012: New Method, Different War? Evaluating Supervised Machine Learning by Coding Armed Conflict, SFB-Governance Working Paper Series, No. 39, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, September 2012.

Livingston, Steven/Walter-Drop, Gregor 2012: Information and Communication Technologies in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, No. 38, Collaborative Research Center (SFB) 700, Berlin, September 2012.

Eine Übersicht aller bisher erschienenen SFB Publikationen finden Sie auf unserer Website. Die Working Paper stehen dort auch zum Download bereit.

Kontakt

Freie Universität Berlin
Sonderforschungsbereich (SFB) 700
Alfried-Krupp-Haus Berlin
Binger Str. 40
14197 Berlin
Germany

Tel.: +49-30-838 58502
Fax: +49-30-838 58540
E-Mail: sfb700@zedat.fu-berlin.de
Web: www.sfb-governance.de
Redaktion/Layout: Caroline Hupe/Anna Jüschke

Forschungsprogramm des SFB 700

Governance ist zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Der SFB 700 fragt nach den Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, d.h. in Entwicklungs- und Transformationsländern, zerfallen(d)en Staaten in den Krisenregionen der Welt oder, in historischer Perspektive, verschiedenen Kolonialtypen. Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit, Wohlfahrt und Umwelt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei? Der SFB 700, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), hat seine Arbeit 2006 aufgenommen.

Leitung des SFB 700

Sprecher	Prof. Dr. Thomas Risse
Sprecher	Prof. Dr. Stefan Rinke
Wiss. Geschäftsführer	Dr. Gregor Walter-Drop

Partnerorganisationen des SFB 700

Freie Universität Berlin

Universität Potsdam

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Hertie School of Governance (HSoG)

