

### **3.1 Allgemeine Angaben zum Teilprojekt C3**

#### **3.1.1 Titel:**

**Öffentliche Sicherheit als *Governance: Policing* in Transformations- und Entwicklungsländern**

#### **3.1.2 Fachgebiete und Arbeitsrichtung:**

Politikwissenschaft, internationale Politik, Lateinamerikastudien

#### **3.1.3 Leiterinnen:**

PD Dr. Ruth Stanley  
geb. 05.03.1954

Freie Universität Berlin  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
Ihnestr. 21  
14195 Berlin

Tel.: +49-(0)30-8385 2025  
Fax: +49-(0)30-8385 5013  
rstanley@zedat.fu-berlin.de

Prof. Dr. Marianne Braig  
geb. 01.12.1953

Freie Universität Berlin  
Lateinamerika-Institut  
Rüdesheimer Str. 54-56  
14197 Berlin

Tel.: +49-(0)30-8385 3094  
Fax: +49-(0)30-8385 5465  
mbraig@zedat.fu-berlin.de

### **3.2 Zusammenfassung**

#### **3.2.1 Kurzfassung**

Das Projekt untersucht das Geflecht staatlicher und nicht-staatlicher, nationaler und internationaler Akteure, die an der Herstellung innerer Sicherheit in Transformations- und Entwicklungsländern beteiligt sind. Anhand einer vergleichenden und mikro-analytischen Untersuchung der Sicherheitsfürsorge in insgesamt vier Stadtteilen von Buenos Aires und Mexiko-Stadt wird analysiert, unter welchen Bedingungen unterschiedliche Sicherheitsakteure einen Beitrag zur Herstellung öffentlicher und rechtsstaatlich gebundener Sicherheit im Sinne neuer Formen von *Governance* leisten.

#### **3.2.2 Langfassung**

Das Projekt befasst sich mit einem Kernbereich von Staatlichkeit, der Sicherheitsfürsorge nach innen und untersucht diese am Beispiel peripherer und polyarchischer Staaten. Die Privatisierung der inneren Sicherheit ist ein weltweit zu beobachtendes Phänomen, das jedoch in Transformations- und Entwicklungsländern besondere Formen annimmt, die sich aus schwach ausgeprägter Staatlichkeit erklären: *Erstens* wird im Allgemeinen sehr wenig Vertrauen in die staatliche Polizei gesetzt, weil diese aufgrund fehlender rechtsstaatlicher Bindung nur schwach legitimiert ist und zudem als höchst ineffektiv bei der Verbrechensbekämpfung angesehen wird. Es entsteht dadurch ein erhöhter Bedarf an ergänzenden oder konkurrierenden,

nicht-staatlichen Formen der Sicherheitsfürsorge. *Zweitens* fehlt es solchen Staaten gerade wegen der schwachen Ausprägung von Staatlichkeit an effektiver Steuerungskapazität gegenüber nicht-staatlichen Akteuren, so dass die rechtsstaatliche Einbindung von nicht-staatlichen Sicherheitsakteuren problematisch ist. Während in den OECD-Ländern hoheitliche Staatsaufgaben im Bereich der Sicherheitsfürsorge an private Akteure delegiert werden, finden in Räumen begrenzter Staatlichkeit komplexere Prozesse statt, welche die Usurpierung staatlicher Kernfunktionen durch informelle Akteure, die de facto-Privatisierung staatlicher Sicherheitsfunktionen und eine gewichtige (kompensatorische) Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure einschließen. Zudem gewinnen internationale Akteure zunehmend an Bedeutung für die Gestaltung der inneren Sicherheitspolitik in Räumen begrenzter Staatlichkeit, da die negativen Externalitäten rechtsfreier Räume als eine Angelegenheit der Staatengemeinschaft insgesamt wahrgenommen werden und internationale Akteure (MNCs u.a.) unmittelbar an der Sicherheitsherstellung beteiligt sind. Die zentrale Fragestellung des Projekts lautet: Unter welchen Bedingungen ist das Geflecht staatlicher und nicht-staatlicher, nationaler und internationaler Akteure in der Lage, einen Beitrag zur Herstellung innerer Sicherheit als öffentlicher Sicherheit zu leisten? Öffentliche Sicherheit definieren wir als den Schutz der rechtlichen Ordnung der Gesellschaft durch die öffentliche Gewalt, d.h. als die gleichförmige, allgemeine und rechtsstaatlich gebundene Herstellung von Sicherheit. In der ersten Projektphase wird diese Frage anhand einer mikro-analytischen und stadtteilbezogenen Vergleichsstudie über Mexiko-Stadt und Buenos Aires analysiert.

### **3.3 Ausgangssituation des Teilprojekts**

#### **3.3.1 Stand der Forschung**

Unser Projekt befasst sich im Unterschied zu den beiden anderen Teilprojekten des Projektbereichs C nicht mit Sicherheitsproblemen zerfallender Staatlichkeit, sondern mit Fragen der inneren Sicherheit polyarchischer Staaten, die formal als Rechtsstaat konstituiert sind und auf den ersten Blick durchaus als starke Staaten erscheinen. Doch hinter der Performance eines starken Staates verbirgt sich oftmals ein schwacher Staat, der eben nicht über das Gewaltmonopol verfügt und dieses legitim und autoritativ in seinem gesamten Territorium ausüben kann. Insbesondere auch in den großen lateinamerikanischen Transformationsländern wie Argentinien und Mexiko<sup>1</sup> lässt sich zeigen, dass der Staat in vielen Bereichen nicht der alleinige und schon gar nicht der Gewaltakteur mit der höchsten Anerkennung ist. Er stößt vielmehr häufig auf ein verbreitetes Misstrauen in der Gesellschaft. Die theoretische und empirische Untersuchung der unterschiedlichen Begrenzungen von Staatlichkeit innerhalb des nationalstaatlichen Territoriums selbst (vgl. Méndez/O'Donnell/Pinheiro 1999) steht allerdings bislang relativ unverbunden gegenüber entwicklungspolitisch relevanten Fragen nach den Auswirkungen auf *Governance*. Unter welchen Bedingungen sich diese herausbilden kann

---

<sup>1</sup> Daran hat sich für Mexiko auch nichts geändert, nachdem es Mitglied der OECD geworden war.

und wie viel Staatlichkeit für die Herstellung öffentlicher, d.h. rechtsstaatlich gebundener Sicherheit nötig ist, soll im Kernbereich des staatlichen Gewaltmonopols am Beispiel der Herstellung öffentlicher Sicherheit in Argentinien und Mexiko untersucht werden. Dabei kommt der Polizei als der staatlichen Institution, die für die Bereitstellung öffentlicher Sicherheit verantwortlich ist, eine entscheidende Bedeutung zu. Anknüpfen kann das Teilprojekt dabei sowohl an die politikwissenschaftliche Forschung zu Entwicklungs- und Transformationsstaaten, insbesondere die Demokratisierungsforschung, als auch an die von anderen Disziplinen, insbesondere der Kriminologie, der Soziologie und der Ethnologie, getragene Polizeiforschung.

### ***1. Politikwissenschaftliche Forschungsbeiträge***

Nach der klassischen Werberschen Definition ist der Staat durch die zwei Merkmale Territorium und Gewaltmonopol gekennzeichnet (Weber 1980: 29). Die Institution des Militärs und damit die Institution, die das staatliche Gewaltmonopol in Bezug auf die äußere Sicherheit gewährleistet, ist seit langem Gegenstand von breiter Theoriebildung (etwa Lasswell 1941; Huntington 1957; Janowitz 1960, Perlmutter/LeoGrande 1982), und es liegen zahlreiche empirische Studien über die Rolle des Militärs insbesondere in Transformations- und Entwicklungsgesellschaften vor (exemplarisch: Diamond/Plattner 1996). Dagegen stellt die Erforschung der Polizei, also jener Institution, die das Monopol des Staates auf die legitime physische Gewaltausübung gegenüber den eigenen Bürger/innen innehat<sup>2</sup>, einen eher vernachlässigten Bereich politikwissenschaftlicher Forschung dar (vgl. Marenin 1985, immer noch aktuell). Nichtsdestotrotz kann das Projekt auf unterschiedliche politikwissenschaftliche Forschungsstränge zurückgreifen und diese für das eigene Forschungsvorhaben fruchtbar machen:

*Erstens* wird die Dimension der Rechtsstaatlichkeit als ein Kernproblem in der neueren Demokratisierungsforschung thematisiert. Nach ihrer anfänglichen Fokussierung auf das politische Regime als den wesentlichen Maßstab für Demokratisierung in Anlehnung an Schumpeter (1947) und Dahl (1971) nimmt die Demokratisierungsforschung weitere Dimensionen von Staatlichkeit in den Blick (O'Donnell 1993; Jelin/Herschberg 1996). Dabei wird insbesondere gefragt nach dem *state as law* (O'Donnell 1993; Merkel u.a. 2003, 2005) sowie nach dem Charakter von *citizenship* in Staaten, die durch die spezifische Kombination der Merkmale eines „polyarchischen Regimes“ und „schwach ausgeprägter (Rechts-) Staatlichkeit“ gekennzeichnet sind. Diese Kombination ist für viele Transformations- und Entwicklungsländer kennzeichnend (Caldeira 1996; Holston/Caldeira 1998; Méndez/Pinheiro/O'Donnell 1999;

---

<sup>2</sup> Die von Theoretikern der zivil-militärischen Beziehungen schon sehr früh vertretene und seitdem nie grundsätzlich revidierte Definition des Militärs als *alleinigem* Träger des staatlichen Gewaltmonopols (z.B. Lasswell 1941) hatte praktische Konsequenzen: Sie prägte beispielsweise in den 1960er und 1970er Jahren die US-amerikanische Militärhilfe (*military assistance programs*) für Lateinamerika, die die Rolle des Militärs als Hüter der inneren Sicherheit explizit vorsah (Watts 2002).

O'Donnell 2001). In diesem Zusammenhang ist die sehr unterschiedliche Ausprägung von *citizenship*-Rechten zu einem zentralen Thema der jüngeren Demokratisierungsforschung geworden. Empirische Studien (Craske/Molyneux 2002; Jelin 1996a, b; Jelin/Herschberg 1996) analysieren die *low-intensity citizenship* (O'Donnell 1993) von breiten Sektoren der Gesellschaft (darunter Frauen, arme Bevölkerungsschichten, ethnische Minderheiten oder Indigene) in vielen Transformations- und Entwicklungsländern und bringen diese mit Versagen oder Defiziten des Staates einschließlich seines Gewaltapparats in Verbindung.

*Zweitens* werden Rechtsstaatlichkeit und Polizeireform in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend als wesentlicher Bestandteil von *Good Governance* thematisiert, wobei sowohl die Diagnosen wie auch die Einflussmöglichkeiten externer Akteure im Mittelpunkt stehen (Ahrens/Nolte 1999; Domingo/Sieder 2001; Heinz 1999; Alvarez 1991; Ciurlizza 2000; Faúndez 1997). Hier können wir beispielsweise auf Analysen der Rolle transnationaler Netzwerke bei der innerstaatlichen Durchsetzung von internationalen Menschenrechtsnormen (Risse/Ropp/Sikkink 1999; Risse/Jetschke/Schmitz 2002) zurückgreifen und diese für die eigene Fragestellung fruchtbar machen.

Darüber hinaus kann an politikwissenschaftliche Analysen der spezifischen Defizite neuer Polyarchien angeknüpft werden (zu defekten Demokratien exemplarisch Merkel/Puhle 1999; Merkel u.a. 2003, 2005). Zum einen lässt sich das Konzept der informellen Institutionalisierung (O'Donnell 1996) auf den staatlichen Gewaltapparat mit seinen nicht rechtskonformen, aber institutionalisierten Verhaltensmustern anwenden. Zum anderen können wir staatliches Fehlverhalten in diesem Bereich mit Hilfe des Konzepts der *horizontal accountability* – die gegenseitige Kontrolle staatlicher Institutionen, vor allem in Bezug auf rechtmäßiges Handeln – analysieren (O'Donnell 1999a; Schedler/Diamond/Plattner 1999; Mainwaring/Welna 2003). Die Polizei bietet ein reiches Feld für die Anwendung dieses Konzeptes sowie für die Analyse der Bedingungen, unter denen *horizontal accountability* möglich ist. Die politikwissenschaftliche Debatte über *accountability* ist neuerdings um den Begriff der *societal accountability* (Peruzzotti/Smulovitz 2002) bereichert worden, mit dem die kontrollierenden und korrigierenden Wirkungen sozialer Akteure (einschließlich der Medien) erfasst werden sollen. Peruzzotti und Smulovitz präzisieren den Begriff der *societal accountability* dahingehend, dass sie zwischen *legal* and *political accountability* unterscheiden. *Legal accountability* meint die Forderung gesellschaftlicher Akteure nach gesetzes- und verfassungskonformem staatlichem Handeln, während sich *political accountability* auf die Kapazität der Wähler bezieht, mittels gesellschaftlicher Akteure die Regierungspolitik zu beeinflussen (Peruzzotti/Smulovitz 2002: 26ff.). Für unser Teilprojekt ist vor allem der Begriff der *legal accountability* von Bedeutung, der bereits in einigen Fallstudien über illegale Staatsgewalt Anwendung gefunden hat. Dabei stehen die Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Herstellung von *accountability* und Rechtsstaatlichkeit im Bereich der inneren Sicherheit im Mittelpunkt (Peruzzotti/Smulovitz 2003; Stanley 2005a).

Es fehlen jedoch nach wie vor empirische Analysen spezifischer Ausformungen von mangelnder Rechtsstaatlichkeit. Folglich fehlt es auch an überzeugenden Erklärungsansätzen, die über die Konstatierung von „Defekten“ hinausgehen. Selbst bei den Versuchen einer Präzisierung (etwa des Begriffs der informellen Institutionen) fehlt es an gesicherten Erkenntnissen darüber, wie sich informelle und formelle Institutionen verschränken und gegenseitig beeinflussen und wie sich hybride Formen ausbilden. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass sich informelle Institutionen (darunter auch die teils verborgenen, teils illegalen Praktiken formaler und informeller Gewaltapparate) als sperrige Analysegegenstände erweisen (O'Donnell 1999b; Wilson 1968).

## **2. Polizeiforschung**

Die inzwischen sehr breite Polizeiforschung nahm ihren Ausgang in den 1960er/1970er Jahren in den USA; sie ist bis heute stark von einer angelsächsischen Forschungsagenda sowie von den sie tragenden Disziplinen (v.a. Kriminologie, Soziologie, Ethnologie) bestimmt. Nur wenige neuere Studien fragen nach den Interaktionen zwischen staatlichen Polizeikräften und nicht-staatlichen Sicherheitsakteuren in ihrer Bedeutung für *Governance* (Ericson/Haggerty 1997; Johnston/Shearing 2003). Umgekehrt hat sich die *Governance*-Forschung nicht mit der Polizei als zentraler Institution interner *Security Governance* beschäftigt. Hier betritt das Teilprojekt Neuland.

Allerdings können wir auf verschiedene, separate Stränge der Polizeiforschung zurückgreifen und diese gemäß unserer Fragestellung zusammenführen. Dabei sind für uns vier große Forschungsthemen von besonderer Relevanz, die für sich getrennt den unterschiedlichen Dimensionen der Pluralisierung der inneren *Sicherheits-Governance* (die im Mittelpunkt unseres Projektes steht) nachgehen. An *erster* Stelle sind dies Untersuchungen über die Privatisierung der inneren Sicherheitsvorsorge (aus der Fülle der Literatur exemplarisch Johnston 1992; Sack u.a. 1995). Ein *zweiter* Forschungsstrang analysiert die Möglichkeiten demokratischer und zivilgesellschaftlicher Kontrolle der Polizei (Stenning 1995; Mendes u.a. 1999; Lewis 1999; Goldsmith/Lewis 2000). Die Analysen konzentrieren sich hier weitgehend auf formale, institutionalisierte Kontrollmechanismen (etwa *Civilian Complaints Boards*, *Police Commissions* u.ä.). Sie unterscheiden sich damit von politikwissenschaftlichen Beiträgen, die mit dem Konzept der *societal accountability* arbeiten und den Forschungsschwerpunkt eher auf nicht-institutionalisierte, z. T. spontane soziale Mobilisierung als Reaktion auf polizeilichen Machtmissbrauch legen. Die beiden Ansätze lassen sich jedoch in der Analyse der Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Sicherheitsakteuren zusammenführen.

*Drittens* sind die sehr disparaten Konzepte von *community policing* zu nennen. Ausgehend von Großbritannien (Alderson 1979; Moore/Brown 1981) und (zunächst unter der Bezeichnung *problem-oriented policing*) den USA (Goldstein 1977, 1987, 1990) haben sie beträchtliche Verbreitung gefunden. Bei aller Unterschiedlichkeit im Detail ist ihnen gemeinsam, dass

sie die Dienstleistungsfunktion der Polizei stark betonen (für einen Überblick über und kritische Bewertung der *community-policing*-Ansätze siehe Waddington 1999). *Viertens* ist die Forschungsliteratur über das Verhältnis zwischen Massenmedien und Polizeiarbeit für uns relevant: Neben den als klassisch zu bezeichnenden Studien, wie u.a. Cohens Analyse von *folk devils and moral panics* (1973) sowie weiteren Arbeiten in dieser Tradition, welche die mediale Konstruktion von Abweichungen untersuchen (Cohen/Young 1973; Hall u.a. 1978; kritisch dazu Waddington 1986), sind vor allem neuere, differenziertere Analysen von Medien für uns von Bedeutung, die die ambivalente Rolle von Massenmedien als Sicherheitsakteur herausarbeiten (Skolnick/McCoy 1985; Ericson 1989, 1991, 1995).

Wie bereits erwähnt ist das Gros der Polizeiforschung nicht zentral an der *Governance*-Leistung von Sicherheitsarrangements interessiert, obwohl dieser Aspekt angesichts der zunehmenden Pluralisierung auch in der OECD-Welt verstärkt Berücksichtigung findet (Ericson/Haggerty 1997; Johnston/Shearing 2003). Die Pluralisierung von Sicherheits-*Governance* wird kontrovers beurteilt. Während z.B. Rhodes (1994) von einer Aushöhlung des Staates in Folge der Übertragung spezifischer staatlicher Polizeifunktionen an den privaten Sektor spricht, weisen andere Autoren darauf hin, dass der Staat nur periphere Sicherheitsfunktionen an den kommerziellen Sektor abgebe, während Kernfunktionen in den Händen der öffentlichen Polizei verblieben (Cope u.a. 1995). Unserem Ansatz am nächsten kommt die Analyse von Sicherheits-*Governance* durch Johnston und Shearing (2003). Sie schlagen ein *nodal model* vor, womit Sicherheits-*Governance*, oder die Wahrnehmung von polizeilichen Funktionen im weitesten Sinne, als Ergebnis der Interaktionen diverser „Knotenpunkte“ theoretisch gefasst und empirisch dargestellt werden kann. Nach ihrem Verständnis hat kein Knotenpunkt – auch nicht der öffentliche Sektor – konzeptuelle Priorität, vielmehr ist die spezifische Natur von Sicherheits-*Governance* und der Beitrag einzelner Knotenpunkte hierzu immer eine empirisch zu klärende Frage. In diesem Sinne plädieren sie dafür, konkrete Sicherheits-Arrangements als kontingentes Ergebnis spezifischer empirischer Bedingungen zu sehen und die Interaktionen zwischen den Knotenpunkten oder Akteurstypen in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen. Hieran will das vorliegende Projekt anschließen.

Weitgehend unthematized in der Polizeiforschung ist bislang die Frage nach dem Export und Import spezifischer Modelle der Sicherheitsherstellung. Nicht nur gibt es lediglich vereinzelt Literatur über diesen Prozess (Lia 1999; Marenin 1998, 1999; Holm/Eide 1999); es fehlt weiterhin an kritischen Analysen der Übertragbarkeit westlicher (oder genauer angloamerikanischer) Konzepte, die in anderen Kontexten dysfunktional wirken können (Brogden 2002). Indem das vorliegende Projekt trans- und internationale Akteure einschließlich der *epistemic community* der Polizeiforschung in die Detailanalyse lokaler Sicherheitsarrangements integriert, trägt es zur Schließung dieser Lücke bei.

### 3.3.2 Eigene Vorarbeiten

Die Projektleiterinnen bringen unterschiedliche, sich ergänzende Expertisen in das Projekt ein; beide verfügen über ein dichtes Netz an einschlägigen Arbeitskontakten sowie über langjährige Forschungserfahrungen in den zu untersuchenden Staaten der ersten Phase (Argentinien und Mexiko). Aus unterschiedlichen Perspektiven haben beide über die Bedeutung von Zivilgesellschaft und medialer Öffentlichkeit für die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit bzw. für die effektive Kontrolle innerer Sicherheit gearbeitet (Stanley 2005a, b, 2001b; Braig 2005a, 2001a, c).

*Stanley* beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit der Stellung des staatlichen Gewaltapparats und insbesondere der Polizei in Lateinamerika (Schwerpunkt Argentinien). Sie hat Arbeiten vorgelegt: über die Bedingungen für demokratische Kontrolle staatlicher Gewaltapparate in Lateinamerika (2001a), zu den Determinanten abweichenden Polizeiverhaltens in Argentinien (2005c, 2002c, 2001b, c, 2000a, c), über die Diskrepanzen zwischen Rechtsnormen und strafrechtlicher Alltagspraxis in Lateinamerika (2005d, 2002) sowie erste Überlegungen zu den Auswirkungen der Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf polizeiliche *accountability* (2005a, b).

*Braig* setzt sich seit vielen Jahren mit Fragen von *Governance* im Rahmen der Entwicklungstheorien und -politik sowie mit der Rolle nicht-staatlicher und transnationaler Akteure am Beispiel der Frauenbewegung in der internationalen Politik auseinander (2000a, mit Wölte 2003). Ein besonderer Fokus wird hierbei auf die Wirkungsweise internationaler Politik auf unterschiedliche, frauenrelevante Politikfelder (Entwicklung, Konfliktforschung, Menschenrechte) in unterschiedlichen regionalen und lokalen Kontexten gelegt (2000b, 2001a, 2004, mit Wölte 2002). Einen weiteren Forschungsschwerpunkt bildet die Untersuchung der politischen Kultur sowie von Öffentlichkeiten und ihrer Bedeutung im Demokratisierungsprozess insbesondere für die Herausbildung von Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika (2001a, c). Auf der Basis einer Auseinandersetzung mit dem Legitimationsbegriffs von Weber hat sie sich mit Fragen der Legitimation von Politik sowie (anhand ausgewählter Politikfelder) mit hybriden Formen des Regierens in Transformationsgesellschaften mit begrenzter Staatlichkeit (Schwerpunkt Mexiko) auseinandergesetzt (2004, 2005a).

### 3.3.3 Liste der publizierten einschlägigen Vorarbeiten

#### I. Referierte Veröffentlichungen

##### a) in wissenschaftlichen Zeitschriften

Stanley, Ruth 2005a: Controlling the Police: A Case Study on Horizontal and Social Accountability, in: Bulletin of Latin American Research, 24: 1, 71-91.

-- 2004a: Forms of Illegal Coercion: Explaining Police Abuses in Argentina, in: Journal of Third World Studies 21: 2, 83-105.

-- 2002: La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su falta de aplicación en América Latina, in: Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político) 1: 1, 141-165.

- 2001a: Modes of Transition v. Electoral Dynamics: Democratic Control of the Military in Argentina and Chile, in: *Journal of Third World Studies* 18: 2, 71-91.
- 2000a: Polizeigewalt in Buenos Aires: Braucht der Neoliberalismus eine policía brava?, in: *Peripherie* 80: 1, 41-58.

*b) auf wesentlichen Fachkongressen*

Stanley, Ruth 2000b: The Remilitarisation of Internal Security in Argentina, Vortrag auf der Tagung der International Political Science Association (Research Committee Armed Forces and Society), Quebec.

*c) in monographischen Reihen und Sammelbänden*

- Braig, Marianne und Bernecker, Walter L./Hölz, Karl/Zimmermann, Klaus (Hrsg.) 2004: Mexiko heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt/Madrid.
- und Wölte, Sonja (Hrsg.) 2002: Common Ground or Mutual Exclusion? Women's Movements in International Relations, London/New York.
- Stanley, Ruth 2005c (i.E.): Eine unzivile Demokratie: Polizeigewalt in Buenos Aires, in: Lütcke, Alf/Reinke, Herbert (Hrsg.): Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert, Leverkusen (Reihe „Studien zur inneren Sicherheit“).

II. Nicht referierte Veröffentlichungen

*b) in wissenschaftlichen Zeitschriften*

Stanley, Ruth 2002c: Die Remilitarisierung der inneren Sicherheit: Das Beispiel Argentinien, in: *Wissenschaft und Frieden* 20: 3, 28-32.

*c) auf wesentlichen Fachkongressen*

Stanley, Ruth 2000c: Violencia policial en la Argentina, Vortrag auf der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher Lateinamerikaforschung (ADLAF), Hamburg.

*d) in monographischen Reihen und Sammelbänden*

- Braig, Marianne und Huffs Schmid, Anne (Hrsg.) 2005a (i.E.): Los poderes de lo público, Frankfurt/Madrid.
- 2005b (i.E.): Sehnsucht nach Legitimation. Zum Wandel populistischer Politik in Mexiko, Frankfurt.
- 2004: Frauen in Lateinamerika – ein ungenutztes Potential?, in: Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika, München, 147-166.
- 2001a: Zwischen Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Zivile Frauenorganisationen und Demokratisierung des Staates in Lateinamerika, in: Gräser, Marcus/Lammert, Christian/Schreyer, Söhnke (Hrsg.): Staat, Nation und Demokratie. Festschrift für Hans-Jürgen Puhle, Göttingen, 226-243.
- 2001b: Mexiko: Ein populistisches Regime – autoritär aber großzügig, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation. Bd 2: Dokumentation der internationalen Recherche, Gütersloh, 139-163.
- 2001c: Repensando los procesos de violencia en América Latina. La violencia sexualizada como violación de los derechos humanos, in: Bodemer, Klaus/Kurtenbach, Sabine/Meschkat, Klaus (Hrsg.): Violencia y regulación de conflictos en América Latina, Caracas, 25-39.
- (Hrsg.) 2000a: Staat und Markt im Entwicklungsprozeß, Hamburg.
- 2000b: Das Private sichtbar machen: Feministische Perspektiven auf Kriegs- und Friedensprozesse, in: Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard/Schoch, Bruno (Hrsg.): Friedensgutachten 2000, Münster/Hamburg/London, 230-240.
- Stanley, Ruth 2005d (i.E.): Los Niños ante la Ley: Jóvenes y Justicia Criminal en América Latina, in: Potthast, Barbara/Carreras, Sandra (Hrsg.): Juventud en América Latina, Frankfurt am Main.
- 2003: Unsicherheit in der Globalisierung: Zur Entstehung eines neuen Autoritarismus in Lateinamerika, in: Mahnkopf, Birgit (Hrsg.): Globale öffentliche Güter – für menschliche Sicherheit und Frieden, Berlin, 105-127.
- 2002d: How deviant is deviance? ‚Cop culture‘, mainstream culture and abuse of police power in Buenos Aires, in: Maior, Georg Christian/Watts, Larry (Hrsg.): Globalization of Civil-Military Relations: Democratization, Reform and Security, Bucharest, 432-456.
- 2001c: Violencia policial en el Gran Buenos Aires: ¿Necesita el neoliberalismo una policía brava?, in: Bodemer, Klaus/Kurtenbach, Sabine/Meschkat, Klaus (Hrsg.): Violencia y regulación de conflictos en América Latina, Caracas, 237-253.



### 3.4 Planung des Teilprojekts

#### 3.4.1 Forschungsziele und Leitfragen

Das Teilprojekt analysiert am Beispiel von Argentinien und Mexiko die Rahmenbedingungen, unter denen angesichts der Pluralisierung von Sicherheitsakteuren öffentliche Sicherheit als rechtsstaatlich gebundene Sicherheit möglich ist. Wir konzentrieren uns empirisch auf die Untersuchung von Sicherheitsfürsorge in Polyarchien und analysieren die Anwendung autoritativer Gewalt gegenüber den eigenen, *de jure* mit verfassungsmäßig verbrieften Rechten ausgestatteten Bürger/innen. Kern unserer Untersuchung bildet daher die rechtsstaatliche Einbindung der inneren Sicherheit und die spezifische Ausgestaltung des Spannungsverhältnisses zwischen autoritativer Herrschaft und Bürgerrechten in Räumen schwacher rechtsgebundener Staatlichkeit. Untersucht wird damit quasi das andere Extrem von Räumen begrenzter Staatlichkeit: Staaten in Entwicklungs- bzw. Transformationsländern, in denen der gesetzliche Rahmen und der Anspruch auf Sicherheit im Rahmen von Rechtsstaatlichkeit den normativen Bezugspunkt bilden, in denen aber das Gewaltmonopol des Staates (und somit die öffentliche Sicherheit) nur unvollständig ausgebildet ist.

Daher lautet die *zentrale Fragestellung* des Projektes: Unter welchen Bedingungen kann das Geflecht staatlicher und nicht-staatlicher, nationaler, trans- und internationaler Sicherheitsakteure einen Beitrag zur Herstellung von öffentlicher Sicherheit im Sinne rechtsstaatlich gebundener Sicherheit leisten, mithin eine kompensierende Wirkung in Räumen schwacher Staatlichkeit erzielen? Dabei stellt sich auch die Frage, unter welchen Bedingungen dieses Geflecht eher zur Aushöhlung des Staates und somit zum weiteren Legitimationsverlust beiträgt. Wie viel Staat ist notwendig, um Sicherheit als öffentliches Gut zu produzieren? Bei überwiegend negativem Befund wird zu fragen sein: Welche Konsequenzen folgen für die spezifische Ausprägung von Staatlichkeit in Transformations- und Entwicklungsländern aus der Nicht-Erbringung einer im klassischen Staatsverständnis zentralen Leistung der öffentlichen Ordnung?

Unser Begriff der *öffentlichen Sicherheit* bezieht sich auf die in diesen Räumen formal mögliche rechtsstaatliche Bindung der Sicherheitsfürsorge. Dabei beziehen wir uns auf Funk, demzufolge öffentliche Sicherheit „mehr als die Summe der jeweils vorhandenen, berechtigten privaten Sicherheitsinteressen“ darstellt; vielmehr liegt dem Begriff „die Idee einer rechtlichen Ordnung der Gesellschaft, die in gleichförmiger und allgemeiner Weise durch die ‚öffentliche Gewalt‘ geschützt wird“, zugrunde (Funk 1995: 50). Im Gegensatz zu Funk gehen wir jedoch nicht *a priori* davon aus, dass die starke Präsenz nicht-staatlicher (kommerzieller und anderer) Sicherheitsakteure zwangsläufig die öffentliche Sicherheit in Frage stellt.

Empirisch und theoretisch suchen wir über das Konzept der *legal accountability* die Möglichkeiten und Grenzen gesetzes- und verfassungskonformen staatlichen Handelns, gerade auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit, zu erfassen. Mit der Wahl dieser Räume begrenzter Staatlichkeit und der gewählten Begrifflichkeit hoffen wir, angesichts der im Vergleich zur

OECD-Welt anderen empirischen Realität, Licht in die unterschiedlichen Verschränkungen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und die Herausbildung hybrider Formen des Regierens bringen zu können. Diese kennen keine klaren Unterscheidungen zwischen öffentlichen und privaten Sicherheits-Arrangements und zwischen hierarchisch-harter (=staatlich) und nicht-hierarchisch/weicher Steuerung.

In Lateinamerika kann das Gut der öffentlichen Sicherheit selbst in den Staaten, die auf eine lange Geschichte von Staatlichkeit (Riekenberg 2003) und eine beachtliche ökonomische Entwicklung zurückblicken können, angesichts der Fragmentierung der Gesellschaft und der vielfältigen Gewaltakteure vor allem in ländlichen Regionen und in den städtischen Slums, nicht durch die staatlichen Polizeikräfte bereitgestellt werden. Selbst in den abgegrenzten Wohnbezirken der Wohlhabenden ist die Herstellung öffentlicher Sicherheit auf private Anbieter angewiesen. Diese Ab- und Verkapselung einzelner Territorien, in welchen öffentliche Sicherheit erbracht wird, führt nicht selten zu einer Schwächung und Unterhöhlung von Staatlichkeit. Inwieweit die entstehenden Sicherheits-Arrangements insgesamt zu rechtlich gebundener öffentlicher Sicherheit führen, gilt es empirisch zu untersuchen.

Wir gehen von der Annahme aus, dass es sich bei den von uns zu untersuchenden Ausprägungen von begrenzter Staatlichkeit keinesfalls um ein Zwischenstadium auf den Weg zu mehr Staatlichkeit handelt. Einerseits spricht die empirische Evidenz eher für eine zunehmende Pluralisierung, andererseits lässt sich auch in der – oftmals als nachahmenswertes Modell gesehenen – OECD-Welt eine, wenn auch häufig anders geartete, Pluralisierung innerer Sicherheitsfürsorge beobachten. Das Vorbild des staatlichen Gewaltmonopols kommt den rechtsstaatlich schwachen Transformations- und Entwicklungsländer somit abhanden, so dass die Frage nicht ist, ob sie zu Weberscher Staatlichkeit finden, sondern ob sich in diesem Kernbereich klassischer staatlicher Tätigkeit eine neue Form von *Governance* etabliert, in welcher die *legal accountability* der verschiedenen Sicherheitsakteure gewährleistet werden kann.

Im Zuge der Bearbeitung dieser Frage hat das Projekt eine doppelte Übersetzungsleistung zu erbringen. Zum einen gilt es, die Erkenntnisse der soziologischen und ethnologischen Polizeiforschung für politikwissenschaftliche Fragestellungen fruchtbar zu machen und zum anderen aus politikwissenschaftlicher Perspektive einen signifikanten Beitrag zu den erst im Entstehen begriffenen *Governance*-Ansätzen der Polizeiforschung zu leisten. Durch diese doppelte Transferleistung hoffen wir, zur Erforschung der Problematik von pluralisierter Sicherheits-*Governance* als einem gemeinsamen Forschungsfeld der Politikwissenschaft und der soziologisch und ethnologisch orientierten Polizeiforschung beizutragen.

Sowohl der Forschungsgegenstand wie auch die Fragestellung des vorgeschlagenen Projektes sind innovativ. Bis auf die eigene Pilotstudie zu Buenos Aires gibt es noch keinen Versuch, das Geflecht pluralisierter Sicherheitsakteure empirisch zu erfassen. Ebenso fehlen Analysen über die Auswirkungen solcher Geflechte auf die öffentliche Sicherheit bzw. über pluralisierte Sicherheitsarrangements als Beitrag zu Sicherheits-*Governance*. Insofern gehören neben der

systematischen Auswertung vorhandener Daten und Informationen empirisch gesättigte, ethnologisch und mikrosoziologisch angelegte Fallstudien zum Kern der zu leistenden Forschungsarbeit. Das Forschungsdesign hat dabei neben den strukturbedingten Konstanten der Polizeiarbeit insbesondere die beträchtlichen Unterschiede gegenüber den funktionierenden Rechtsstaaten der OECD zu berücksichtigen. Zu den spezifischen Merkmalen der Herstellung innerer Sicherheit in Räumen begrenzter (Rechts-) Staatlichkeit gehören:

(1) Die viel höhere Zahl der Sicherheitsakteure<sup>3</sup>, verstanden als jene Institutionen, Organisationen und Gruppen, die mittelbar oder unmittelbar an der Herstellung innerer Sicherheit beteiligt sind. Dazu gehören die verschiedenen staatlichen und parastaatlichen Polizeikräfte, die in der Regel unter sich eine unklare Kompetenzaufteilung aufweisen; private Sicherheitsunternehmen sowie in vielen Staaten auch Teile des Militärapparats; lokale Menschenrechts- und Lobbygruppen, deren Fokus auf der inneren Sicherheit liegt; informelle Akteure wie die Todesschwadronen; *vigilantes* und andere Protagonisten der Selbstjustiz; internationale Akteure wie Menschenrechts-NGOs; Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (soweit sie innere Sicherheit im Rahmen von Sektorreformen thematisieren) und andere internationale Organisationen; Multinationale Konzerne (MNCs) mit ihren spezifischen, eigenen Sicherheitsbedürfnissen und die internationale *epistemic community* der Polizeiforschung, die zum Teil über die zuvor genannten Institutionen die Polizeiapparate zu beeinflussen sucht.

(2) Die unklaren Handlungsziele der Akteure, die sowohl Ausdruck als auch Folge mangelnder rechtsstaatlicher Kontrolle sind und die dazu führen, dass aus dem formalen Status eines Akteurs (etwa als „staatlich“ oder „kommerziell“) keinesfalls auf seine Handlungsziele geschlossen werden kann. So richten sich sehr häufig – vielleicht sogar als Regelfall – die Handlungen der staatlichen Polizei nicht auf die rechtmäßige Erhaltung der öffentlichen Ordnung, sondern auf individuellen oder kollektiven Nutzen. Umgekehrt sind private Sicherheitsanbieter nicht notwendigerweise an Gewinnmaximierung orientiert, sondern dienen der Erledigung von Aufgaben im (inoffiziellen) Auftrag der staatlichen Polizei (etwa illegale Spionage); *popular policing*-Initiativen sind oftmals nur scheinbar gemeinwohl-, tatsächlich jedoch gewinnorientiert.

(3) Damit verbunden stellt sich das Phänomen der Privatisierung anders dar als in den OECD-Ländern. Die Problematik der Privatisierung der Sicherheitsfürsorge ergibt sich in unseren Untersuchungsräumen weniger aus dem zahlenmäßigen Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Sicherheitsdiensten, sondern vielmehr aus dem Fehlen effektiver Rechtskontrolle über sämtliche Sicherheitsakteure einschließlich der staatlichen Polizei.

(4) Kennzeichnend für viele Transformations- und Entwicklungsländer ist schließlich der Verzicht bzw. die Unfähigkeit des Staates als Träger des staatlichen Gewaltmonopols und als

---

<sup>3</sup> Die Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie dient lediglich zur Illustration der Akteursvielfalt.

Garant öffentlicher Sicherheit innerhalb seines Territoriums zu agieren. Diese Begrenzung der „effektiven Gebiets Herrschaft“ ist nicht allein ein Phänomen entlegener, ländlicher und peripherer Landesteile, sondern bestimmt in wachsendem Maße große Bereiche innerhalb der Metropolen. Dieser Tatbestand veranlasst die Entstehung alternativer Sicherheits-Arrangements, deren Verhältnis zu staatlichen Polizeikräften teils als antagonistisch, teils als kooperierend und kollaborativ zu bezeichnen ist.

### ***Untersuchungsannahmen***

Unsere abhängige Variable ist die Herstellung von Sicherheit als öffentliches, rechtmäßig hergestelltes und gleichmäßig zur Verfügung gestelltes Gut. Wir fragen nach den Bedingungen, unter denen Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit unter der Einwirkung unterschiedlicher Sicherheitsakteure als öffentliche Sicherheit hergestellt werden kann. Was die *Rechtmäßigkeit* dieser Sicherheitsakteure angeht, so erwarten wir, dass das jeweilige Geflecht der Sicherheitsanbieter und –akteure von der Stärke der Agenten der *legal accountability* abhängt und dass die spezifische Zusammensetzung dieser Mischung (eher kommerziellen oder anderen privaten Interessen bzw. eher öffentlichen Interessen verpflichtet) wesentlichen Einfluss hat auf die Herstellung von innerer Sicherheit als öffentliche Sicherheit. D.h. die Rechtmäßigkeit der Sicherheitsherstellung hängt von den beteiligten Sicherheitsakteuren und von der Effektivität der gesellschaftlichen Agenten der *legal accountability* ab.

Ebenso gehen wir davon aus, dass der *Allgemeinheitsanspruch* der öffentlichen Sicherheit (Gleichmäßigkeit der Sicherheitsherstellung) dort eher erfüllt wird, wo gesellschaftliche Agenten der *legal accountability* effektiv sind. Dort, wo gesellschaftliche Akteure der *legal accountability* schwach sind, erwarten wir größere Diskrepanzen in der Sicherheitsherstellung in den Dimensionen Raum, Klasse, Rasse, Geschlecht und Alter.

Dabei lassen wir uns in der ersten Projektphase von folgenden Annahmen leiten:

(1) Die von Peruzzotti und Smulovitz eingeführte Unterscheidung zwischen *legal* und *political accountability* ist für uns zentral, da die letztere nicht notwendigerweise zur Stärkung rechtsstaatlicher Garantien beiträgt und mitunter diese Garantien sogar untergräbt (Stanley 2005a). Demgegenüber impliziert die Forderung nach *legal accountability* – zumindest in unseren Untersuchungsräumen (schwachen Staaten, die formal als Rechtsstaaten mit verfassungsmäßig verbrieften Bürger- und Menschenrechten konstituiert sind) – immer den „Allgemeinheitsanspruch“ (Funk 1995: 50) auf rechtsstaatlich gebundene Sicherheit. Mithin geht es uns nicht um die Stärke der zivilgesellschaftlichen Akteure schlechthin, sondern enger und spezifischer um die Stärke jener zivilgesellschaftlichen Akteure, die für die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien bei der Sicherheitsherstellung sorgen wollen. Dabei verstehen wir „Stärke“ als eine *relationale* Kategorie, welche die Akteure der *legal accountability* in Bezug sowohl zum Staat als auch zu konkurrierenden oder antagonistischen zivilgesellschaftlichen

Gruppen der *political accountability* und zu internationalen Akteuren analysiert. Es ist deshalb zu vermuten:

*Je stärker die gesellschaftlichen Akteure sind, welche legal accountability einfordern, um so eher wird die Vielfalt der öffentlichen und privaten, internationalen, nationalen und lokalen Sicherheitsanbieter einen Beitrag zur Herstellung von Sicherheit als öffentliches Gut leisten.*

(2) Der formell öffentliche Charakter der staatlichen Sicherheitsapparate bietet in unseren Untersuchungsräumen keine Gewähr für rechtsgebundenes Handeln (Waldmann 2002a, b). Vielmehr verfolgen diese häufig partikulare Interessen und stellen eine ernsthafte Bedrohung der Bevölkerung dar. Eine ausschließliche Herstellung innerer Sicherheit durch die staatliche Polizei bietet deshalb keine Garantie für die rechtsstaatlich gebundene Sicherheitsherstellung. Zudem lässt sich beobachten, dass dort, wo zivilgesellschaftliche Akteure besonders effektiv sind, die Herstellung innerer Sicherheit zum ersten Mal als Thema auf die politische Agenda kommt, wobei konkurrierende Akteure und Modelle der Sicherheitsfürsorge entstehen. Dies führt zu einem zunächst widersprüchlich erscheinenden empirischen Befund: Dort, wo wir eher über Informationen und Analysen über Mängel und Menschenrechtsverletzungen bei der Sicherheitsherstellung verfügen, sind diese weniger gravierend als in Regionen, aus denen solche Informationen nicht vorliegen. So gibt es typischerweise eine weit bessere Erfassung solcher Phänomene in den städtischen Zentren als in ländlichen Gebieten. Zudem ist davon auszugehen, dass die pluralisierte Sicherheitsherstellung in den Metropolen eher Züge einer *Public Private Partnership* aufweist (auch wenn sie sich nicht vollständig unter diesem Begriff subsumieren lässt), wenn nämlich zivilgesellschaftliche Gruppen mit staatlichen Instanzen und privaten Organisationen kooperieren. Es ist deshalb von folgender Annahme auszugehen:

*Die Pluralisierung der Sicherheitsakteure ist nicht per se als Indiz für die Schwächung öffentlicher Sicherheit im Sinne rechtsstaatlich gebundener Sicherheit zu werten, sondern kann Ausdruck einer Forderung nach Rechtsstaatlichkeit sein.*

(3) Analysen der Durchsetzung von internationalen Menschenrechtsnormen haben darauf hingewiesen, dass die gleichzeitige und sich gegenseitig verstärkende Ausübung von Druck „von oben“ (trans- und international) und „von unten“ (durch lokale gesellschaftliche Akteure) mitunter eine Erfolgsbedingung für die Umsetzung internationaler Menschenrechtsstandards darstellt (Brysk 1994; Risse/Ropp/Sikkink 1999). Im Zentrum dieser Analyse steht die Durchsetzung von Menschenrechtsnormen im Kontext demokratischer Transitionen. Bislang sind die Untersuchungsergebnisse noch nicht auf die Einhaltung von Menschenrechtsstandards durch Akteure der inneren Sicherheit im Kontext eines polyarchischen, formal rechtsstaatlichen Regimes angewandt worden. Die ausgewählten Länderbeispiele Argentinien und Mexiko weisen in diesem Zusammenhang auf einen interessanten Befund hin. Die im Vergleich zu Mexiko-Stadt größere Effektivität und Stärke der zivilgesellschaftlichen Akteure für *legal accountability* in Buenos Aires scheinen sich aus der Erfahrung mehrerer diktatorischer Regierungen und der daraus resultierenden Sensibilisierung für Menschenrechtsverletzungen

ergeben zu haben. einige der profiliertesten Gruppen, beispielsweise der „Centro de Estudios Legales y Sociales“ (CELS), entstanden während der letzten Militärdiktatur (1976-83). Deshalb vermuten wir:

*Je besser es den gesellschaftlichen Akteure der legal accountability gelingt, trans- und internationale Menschenrechts-Akteure zu aktivieren, umso effektiver können sie die innere Sicherheitspolitik im Sinne öffentlicher Sicherheit beeinflussen.*

(4) Internationale Akteure nehmen rechtsfreie Räume zunehmend als Bedrohung eigener Sicherheitsinteressen wahr und betrachten fehlende Rechtsstaatlichkeit in schwachen Staaten als ihr ureigenstes Problem. So widmen die USA insbesondere ihrer Grenze zu Mexiko (aber auch der Südgrenze des Nachbarlandes) sowie den Grenzen zwischen Argentinien, Paraguay und Brasilien besondere Aufmerksamkeit. Solche Räume gelten als neuralgische Punkte: Ersterer vor allem wegen Drogen- und Menschenhandel und anderer illegaler Handelsaktivitäten, letzterer wegen einer angenommenen Bedeutung als Stützpunkt des internationalen Terrorismus. Dabei ist in Mexiko die unmittelbare Einflussnahme sehr viel deutlicher. Diese drückt sich nicht allein in direkten Interventionen aus (wie bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität), sondern auch in Wissenstransfers, der gezielten Förderung einer gemeinsamen *epistemic community* sowie der Vereinheitlichung von Normen und Standards der Sicherheitsanforderungen (Center for U.S.-Mexican Studies 2002). Folgende Annahme ist zu überprüfen:

*Internationale Akteure im Bereich öffentliche Sicherheit werden nicht notwendigerweise durch lokale gesellschaftliche Akteure auf den Plan gerufen, sondern sie werden aktiv, weil sie ihre eigenen Sicherheitsinteressen bedroht sehen.*

Die beiden letztgenannten Annahmen können sowohl als sich gegenseitig ausschließende Gegenthesen über die Aktivierung trans- und internationaler Akteure verstanden werden, als auch als komplementäre Thesen, die sich ergänzen. Daraus ergibt sich die folgende Überlegung:

(5) Transnationale Menschenrechtsnetzwerke, die über lokale Gruppen aktiviert werden und diese unterstützen, konzentrieren ihre Anstrengungen darauf, die Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten bei der inneren Sicherheitsherstellung einzufordern. Im Gegensatz dazu tendieren andere internationale Akteure (Staaten, MNCs u.a.) dazu, den Faktor Rechtsstaatlichkeit nur so weit in ihre Handlungsstrategien mit einzubeziehen, wie sie für die Erhöhung der eigenen Sicherheit funktional zu sein scheint. Zugleich jedoch können internationale Akteure, die aufgrund eigener Sicherheitsinteressen aktiv werden, unter Umständen die Schwäche lokaler zivilgesellschaftlicher Gruppen kompensieren. Folgende Annahme ist deshalb zu überprüfen:

*Die an der Herstellung innerer Sicherheit beteiligten trans- und internationalen Akteure werden deren konkrete Ausgestaltung unterschiedlich beeinflussen, je nachdem, ob sie durch lokale zivilgesellschaftliche Akteure aktiviert werden, welche die Einhaltung von Rechtsstaat-*

*lichkeit einfordern, oder ob sie durch die Wahrnehmung eigener Sicherheitsinteressen aktiv werden.*

(6) Adressaten der Forderung nach *legal accountability* sind nicht direkt die verschiedenen Sicherheitsanbieter (gleich welchen Charakters), sondern der Staat, der für die Einhaltung seiner eigenen Gesetze bzw. für die Modifizierung seiner Gesetzgebung gemäß den ihn verpflichtenden Menschenrechtsstandards zu sorgen hat.<sup>4</sup> Bei starker Staatlichkeit, so wie diese für den demokratischen Rechts- und Interventionsstaat kennzeichnend ist, wäre prinzipiell davon auszugehen, dass der Staat *in der Regel* für die Einhaltung der eigenen rechtsstaatlichen Garantien sorgt, ohne dass es hierzu der Einforderung solcher Regelungseffektivität durch gesellschaftliche Akteure bedarf. In Räumen begrenzter Staatlichkeit hingegen bedarf es *als Regelfall* der Einwirkung von nicht-staatlichen Akteuren, um Sicherheit als öffentliches Gut herstellen zu können. Gesellschaftliche Akteure der *legal accountability* sind allenfalls partiell in der Lage, direkt zur Herstellung öffentlicher Sicherheit beizutragen. Ihre Wirkung entfaltet sich häufig nur indirekt, bisweilen über den Umweg über internationale Instanzen. Da wir öffentliche Sicherheit als rechtsstaatlich gebundene Sicherheitsfürsorge definieren, ist zu prüfen, welche Rolle dem Staat als Garant und zentraler Akteur öffentlicher Sicherheit zukommt. Im Unterschied zu Johnson und Shearing (2003), die ein Netzwerkmodell ohne Hierarchie vertreten, gehen wir davon aus, dass für die Herstellung rechtlich gebundener Sicherheit ein Mindestmaß an hierarchischer Regulierung unerlässlich ist. Schließlich ergibt sich unsere Betonung der Rolle des Staates aus seiner Regulierungsfunktion heraus, die einerseits die Handlungsmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure einschränkt, andererseits diese Handlungsmöglichkeiten eröffnet und erweitert. Dies kann erreicht werden durch unterschiedliche Programme der formalen Bürgerbeteiligung an der Gestaltung der inneren Sicherheitspolitik oder indem der Staat internationale Menschenrechtsverpflichtungen eingeht, was zivilgesellschaftlichen Gruppen ermöglicht, sich an andere, ebenfalls autoritative Instanzen zu wenden. Wir gehen deshalb von folgender Annahme aus:

*Innere Sicherheit wird am ehesten als rechtsstaatlich gebundenes und öffentliches Gut hergestellt, wenn ein Mindestmaß an effektiver staatlicher Steuerung der Sicherheitsanbieter vorhanden ist.*

---

<sup>4</sup> In der Terminologie des Phasenmodells von Risse, Ropp und Sikkink (1999) haben wir es in diesem Teilprojekt mit Staaten zu tun, die sich im Hinblick auf polizeirelevante Menschenrechtsnormen zwischen der Phase der normativen Verankerung und der des normgeleiteten Verhaltens bewegen. Eine normative Verankerung ist (nicht polizeispezifisch) auf Verfassungsebene, weniger jedoch auf Gesetzesebene (etwa Polizeigesetze sowie die Gesetzgebung zur Regelung kommerzieller Sicherheitsdienste) und noch weniger auf der Ebene der polizei-internen Regelungen (etwa Disziplinar kodizes) gegeben, während das Handeln der Sicherheitsanbieter einschließlich der öffentlichen Polizeikräfte häufig noch weit von einem normgeleiteten Verhalten entfernt ist.

### 3.4.2 Methoden und Operationalisierung

Aus den vorherigen Überlegungen ergibt sich ein Forschungsdesign, bei dem wir die Herstellung öffentlicher Sicherheit in jeweils zwei unterschiedlichen Räumen in Argentinien und Mexiko untersuchen. In der ersten Phase des SFB wird die Sicherheitsherstellung in den jeweiligen Hauptstädten analysiert. Der empirische Schwerpunkt liegt auf einer vergleichenden und mikro-analytischen Stadtteiluntersuchung.<sup>5</sup> Daraus ergeben sich vier Fallstudien, die es uns ermöglichen, die unterschiedlichen Bedingungen der Herstellung pluraler Sicherheits-Arrangements innerhalb der urbanen Zentren vergleichend zu untersuchen und schließlich – als Synthese – einen zwischenstaatlichen Vergleich der öffentlichen Sicherheit in Argentinien und Mexiko zu ziehen, welcher eine Plausibilisierung bzw. Falsifizierung, ggfs. eine Präzisierung unserer Untersuchungsannahmen ermöglicht.

Die empirische Analyse basiert auf sehr unterschiedlichem Datenmaterial. Die von uns benötigten Informationen sind auf zahlreiche, nicht selten äußerst unterschiedliche Quellen verteilt (Berichte staatlicher und ziviler Menschenrechtseinrichtungen, Gerichts- und Polizeiakten, Medien u.a.). Hilfreich ist, dass einzelne spektakuläre Fälle bereits gut recherchiert wurden. Neben der Analyse und der Systematisierung des vorhandenen Materials werden wir *Leitfadeninterviews* mit den verschiedenen Sicherheitsakteuren führen, in denen die vielschichtigen Handlungslogiken der jeweiligen Akteure und die Bedeutung der institutionellen bzw. der informellen Rahmung thematisiert werden. Auf diese Weise kann ihre Einwirkung auf ausgewählte Aspekte der inneren Sicherheitspolitik genauer rekonstruiert werden. Hierbei interessiert uns insbesondere auch, inwiefern es welchen Akteuren gelingt, dahingehend Einfluss auf Institutionen des Staates zu nehmen, dass der öffentliche Charakter der Sicherheitsherstellung gestärkt wird.

#### *Auswahl der Fallstudien*

Die Auswahl der beiden Länderbeispiele für die erste Projektphase ergibt sich neben pragmatischen Gesichtspunkten<sup>6</sup> aus folgenden Überlegungen:

1. Beide Länder können als Räume schwacher Staatlichkeit bezeichnet werden. Sie sind als polyarchische Regime und als Rechtsstaaten formal konstituiert, weisen aber in der Praxis eine schwache Fähigkeit zur Rechtsdurchsetzung auf.
2. In beiden Ländern wird innere Sicherheit als öffentliche Sicherheit (im Sinne unserer obigen Definition) allenfalls partiell hergestellt, wobei die spezifischen Differenzen (wie etwa

---

<sup>5</sup> Die anders gelagerten Gewaltstrukturen und Sicherheits-Arrangements in ländlichen, peripheren Regionen sowie in Grensräumen werden den Schwerpunkt in der zweiten Phase bilden.

<sup>6</sup> Die Projektleiterinnen verfügen in den beiden Ländern über gute Kontakte zum ganzen Spektrum der relevanten Sicherheitsakteure (staatliche Polizeikräfte, private Sicherheitsdienste, Menschenrechtsorganisationen, einschlägig arbeitende Medienvertreter, Ministerien usw.), ohne welche die Erforschung eines prinzipiell sensiblen Bereichs wie jenem der inneren Sicherheit nicht möglich wäre.



die Bedeutung ziviler Akteure der *legal accountability*) für den städtischen Raum im Laufe der ersten Projektphase herauszuarbeiten sind.

3. In beiden Ländern existiert eine Vielfalt an Sicherheitsakteuren, die durch internationale Akteure erweitert und in ihrer Handlungslogik beeinflusst werden. Wie unterschiedlich dabei durch trans- und internationale, lokale und nationale Akteure der Mehrebenenbezug genutzt wird und sich somit unterschiedliche Muster ergeben, gilt es ebenfalls in der ersten Phase näher zu klären. Dabei werden sowohl *Governance*-Anforderungen untersucht, die von der transnationalen Ebene und ihren staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren an die Länder herangetragen werden, als auch die Wirkungen von *Governance*-Forderungen der Akteure in Räumen begrenzter Staatlichkeit auf das internationale System.

4. Beide Staaten weisen in Bezug auf öffentliche Sicherheit nicht nur ein beträchtliches Stadt-Land und Metropole-Peripherie-Gefälle auf, sondern auch Divergenzen in den verschiedenen Stadtteilen in den jeweiligen Hauptstädten. In beiden sorgen rechtsfreie Räume für die Aufmerksamkeit internationaler Akteure. Beide sind als föderative Staaten konstituiert, wobei – bis auf Ausnahmen – die örtliche Sicherheit eine Angelegenheit der jeweiligen Provinz bzw. des Bundesstaates darstellt.

5. Bezogen auf die beiden Metropolen gehen wir davon aus, dass Buenos Aires im Vergleich zu Mexiko-Stadt durch effektivere Agenten der *legal accountability* charakterisiert ist und dass sich dies positiv auf die Herstellung von Sicherheit als öffentliches Gut auswirkt. Von daher erwarten wir sowohl eine unterschiedliche Zusammensetzung des Akteursgeflechts (in Buenos Aires eine stärkere Präsenz von *principled issue groups* und internationalen Menschenrechtsinstanzen; in Mexiko-Stadt eine stärkere Präsenz kommerzieller und anderer partieller Interessenvertreter – einschließlich transnationaler) als auch beträchtliche Differenzen hinsichtlich der Gleichmäßigkeit der Sicherheitsherstellung (größere Gleichmäßigkeit in Buenos Aires und geringere Gleichmäßigkeit in Mexiko-Stadt über die vier Dimensionen Raum, Klasse, Rasse, Geschlecht).

Zur Überprüfung der Hypothese, dass der Grad der Gleichmäßigkeit der Sicherheitsfürsorge von der Effektivität der zivilgesellschaftlichen Akteure der *legal accountability* abhängt, wählen wir je zwei Bezirke in Buenos Aires und Mexiko-Stadt aus, wovon jeweils einer als wohlhabender Mittelschichtbezirk mit guter Infrastruktur und einer als benachteiligter Bezirk mit schlechter Infrastruktur, hoher Bedürftigkeit, hoher Arbeitslosigkeit und hohem Anteil des informellen Sektors gekennzeichnet ist. In Buenos Aires handelt es sich zum einen um den Bezirk *Palermo* im Norden der Stadt und zum anderen um den Bezirk *Villa Lugano* im extremen Süden. In Mexiko-Stadt sind es zum einen *Coyoacan* im Süden und zum anderen *Tepito* am nördlichen Rand des alten Stadtkerns. In allen vier Bezirken lässt sich, unterschiedlich konturiert, eine beträchtliche Dispersion der Sicherheitsanbieter (öffentliche Polizei, kommerzielle bzw. informelle Sicherheitsdienste, *de facto*-Privatisierung/Kommerzialisierung öffentlicher Polizeifunktionen) feststellen. Durch eine bezirksspezifische Erfassung der Si-

cherheitsakteure und der Modi der Sicherheitsherstellung sowie durch Leitfadeninterviews mit Experten und engagierten Bürger/innen in den Stadtteilen sowie mit Betroffenen überprüfen wir unsere Hypothese, dass die rechtmäßige Sicherheitsherstellung in Mexiko-Stadt wesentlich ungleicher verteilt ist, und dass in Buenos Aires die gleichmäßigere Versorgung mit rechtmäßig hergestellter Sicherheit Ausdruck eines stärkeren zivilgesellschaftlichen Einsatzes für *legal accountability* darstellt. Die Interviews in den Stadtteilen werden zum großen Teil durch örtliche Kooperationspartner im Rahmen von Werkverträgen durchgeführt.

### ***Analysedesign***

In den zwei Fallstudien geht es um die Analyse der spezifischen Zusammensetzung der Akteurskonstellation sowie der Handlungsorientierung der Akteure in den jeweiligen Metropolen unter der Fragestellung, ob und wenn ja wie die Zusammensetzung des Akteursgeflechts einerseits und die Handlungsorientierung der verschiedenen Akteure andererseits wesentlich von zivilgesellschaftlichen Akteuren der *legal accountability* beeinflusst werden.

Hierzu soll sowohl für Buenos Aires wie auch für Mexiko-Stadt *erstens* eine möglichst genaue *empirische Bestandsaufnahme* der Sicherheitsakteure vorgenommen werden. Wir wissen zwar im Allgemeinen um die Pluralisierung und Dispersion der Sicherheitsanbieter, jedoch wenig über Unterschiede in der spezifischen Zusammensetzung des Akteursspektrums und insbesondere über die Aktivitäten jener Sicherheitsanbieter, die im Verborgenen operieren. Bei diesem *mapping* oder der „Knotenpunkt-Kartographie“ (Johnston/Shearing 2003: 147) werden die unterschiedlichen Akteure in einem ersten Schritt nach ihrem formalen Charakter als „staatlich“, „parastaatlich“, „öffentlich“, „privat“ usw. sowie nach Personalstärke, Ressourcenausstattung und Umsatz erfasst. Dabei wird insbesondere zu klären sein, inwieweit formale Kennzeichnungen überhaupt tragen.

In einem *zweiten* Schritt sollen die Beziehungen dieser Akteure untereinander analysiert und deren Handlungsorientierung bestimmt werden, wobei wir davon ausgehen, dass ein scheinbar formal klar definierter Akteur (z.B. die staatliche Polizei) situations- und kontextbedingt unterschiedliche Handlungsorientierungen aufweisen kann. Bei der *Interaktionsanalyse* interessiert uns sowohl, wie staatliche und nicht-staatliche Akteure interagieren, als auch, wie trans- und internationale Akteure im lokalen Kontext handeln bzw. welche (möglicherweise unintendierten) Wirkungen sie erzielen. Zu diesen Akteuren zählen wir neben einschlägigen Institutionen und Netzwerken auch einflussreiche Vertreter andernorts erprobter Sicherheitsmodelle (*zero tolerance*, *community-oriented policing* u.a.), die ihre Konzepte in Mexiko-Stadt und Buenos Aires als Lösungen anbieten.

Inwiefern die pluralisierten Sicherheits-Arrangements überhaupt einen Beitrag zur öffentlichen Sicherheit leisten können, wird durch eine *Analyse der einschlägigen Regulierungsinstrumente* der öffentlichen Gewalt genauer zu bestimmen sein. Hierbei sind die Gesetzgebung zur staatlichen Polizei und zur Regulierung privater (kommerzieller) Sicherheitsanbieter, zum

privaten Waffenbesitz, zur urbanen Raumentwicklung (Zulassung von privat geschützten *gated communities*), zur Regelung formaler Modelle der Bürgerbeteiligung an der Überwachung öffentlicher Polizeiaufgaben sowie die staatliche Selbstverpflichtung auf einschlägige Menschenrechtsnormen und –verfahren zu erfassen. In einem weiteren Schritt überprüfen wir, inwiefern das Agieren der verschiedenen Sicherheitsakteure mit diesen öffentlich gesetzten Rahmen übereinstimmt. Hierbei geht es uns weniger um die Feststellung einzelner Regelverletzungen, sondern um das Erkennen von Mustern der Regelverletzung, die ihrerseits Aufschluss über die reale Steuerungskapazität staatlicher Instanzen geben. Damit erfassen wir das jeweils spezifische Akteursgeflecht in den zwei Städten und können Aussagen darüber treffen, inwiefern die Sicherheitsherstellung jeweils rechtlichen Grundsätzen entspricht.

Zur Überprüfung unserer Annahme, dass sowohl die Zusammensetzung der Akteurskonstellation wie auch der Grad der Rechtmäßigkeit bei der Sicherheitsherstellung von der Effektivität zivilgesellschaftlicher Akteure der *legal accountability* abhängt, erfassen wir die *Ressourcenausstattung* solcher zivilgesellschaftlichen Akteure. Diese zeigt sich einerseits darin, inwiefern es diesen Akteuren gelingt, transnationale Netzwerke und internationale Institutionen in ihre Strategien einzubinden, Medienaufmerksamkeit zu erzeugen und Übertritte der diversen Sicherheitskräfte als Menschen- und Bürgerrechtsvergehen zu „rahmen“. Andererseits lässt sich die Ressourcenausstattung aber auch daran messen, a) inwiefern sie eigene Expertise in Fragen der inneren Sicherheit entwickeln und diese nachgefragt wird, und b) inwieweit sie an oftmals erst aufgrund ihrer Aktivitäten gegründeten neuen öffentlichen Einrichtungen beteiligt werden.

Nach unserer Definition der öffentlichen Sicherheit ist diese ein sowohl rechtmäßig herzustellendes wie auch gleichmäßig zu verteilendes Gut. Daher unterziehen wir schließlich das gewonnene Gesamtbild der Sicherheitsherstellung in beiden Städten einer nach den Kategorien Raum, Klasse (bzw. soziale Schicht), Rasse (bzw. ethnische Zugehörigkeit), Geschlecht und Alter differenzierteren Analyse. Wir fragen danach, wie die *Verteilung der Sicherheitsherstellung* in beiden Städten über diese Kategorien erfolgt. Wir ergänzen die klassische Triade der gesellschaftlichen Diskriminierungsmerkmale Klasse, Rasse und Geschlecht durch die Dimensionen Raum und Alter aus folgenden Gründen: *Raum* – die polizeiliche Ungleichbehandlung unterschiedlicher räumlicher Gebiete – ist ein von der Forschung weithin erkanntes Diskriminierungsmerkmal bei der öffentlichen Sicherheitsfürsorge, auch in den OECD-Staaten (Kelling/Wilson 1988). Mithin geht es uns nicht um den banalen Nachweis der Ungleichmäßigkeit schlechthin, sondern um eine Erklärung für die vermutete Differenz zwischen zwei prinzipiell vergleichbaren Metropolen. Insofern lässt sich in einer ersten Annäherung die ungleichmäßige Verteilung in Bezug auf die weiteren Dimensionen Ethnie und Schicht über die Kategorie Raum erschließen. Das Merkmal *Alter* nehmen wir aufgrund der empirischen Beobachtung auf, dass es für gewöhnlich männliche *Jugendliche* (ca. 17-28) sind, die zur Zielscheibe staatlicher und nicht-staatlicher Sicherheitskräfte werden. Allerdings lässt diese Feststellung vorläufig offen, inwiefern Menschenrechtsvergehen an Frauen durch Polizeikräfte

zwar ebenso häufig geschehen, jedoch weitgehend verborgen geblieben sind, wofür die Beispiele aus Mexiko sprechen. Während hier illegale Polizeigewalt gegen Männer (Erschießungen) als notwendiger Teil der Polizeiarbeit deklariert und oft von der Polizei selber als Beleg für den erfolgreichen „Krieg gegen die Kriminalität“ bekannt gegeben wird, trifft dies keinesfalls auf die Anwendung sexualisierter Gewalt gegen Frauen zu. Ebenso ist im Verlauf des Projektes die Frage zu klären, inwiefern diese Diskriminierungsmerkmale sich kreuzen bzw. gegenseitig verstärken.

### **3.4.3 Arbeitsprogramm und Zeitplan**

Das Arbeitsprogramm umfasst folgende Schritte:

Im ersten Förderjahr (2006) steht zunächst neben der gründlichen Auswertung der länderspezifischen, oftmals unveröffentlichten, grauen Literatur und die Identifizierung der unterschiedlichen Quellen und Materialien im Vordergrund. Hieraus können erste Hinweise auf die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der verschiedenen lokalen, nationalen und internationalen Sicherheitsakteure und ihre formale Konstituierung als staatliche und nicht-staatliche Knotenpunkte gewonnen werden. Auf Basis der Auswertung der Literatur und der ersten Rekonstruktion von Akteurskonstellationen soll die Vergleichsheuristik präzisiert werden. Zur Vorbereitung der Fallstudien scheinen uns ein erster, orientierender und die längere Feldforschung vorbereitender (50 Tage) Aufenthalt in den beiden Untersuchungsorten notwendig. So müssen sich die Doktoranden selbst, durch Expertengespräche mit Sicherheitsexperten (u.a. aus Wissenschaft, Justiz, Polizei und Medien) mit der aktuellen Diskussion vor Ort vertraut machen und einen konkreten Einblick in die verschiedenen Sicherheits-Arrangements gewinnen. Zugleich sind die Möglichkeiten der Kooperation sowie die Nutzung der unterstützenden Infrastruktur (einschließlich der notwendigen lokalen Mitarbeiter/innen) vor Ort zu präzisieren. Zudem lehrt die praktische Forschungserfahrung der Projektleiterinnen in Lateinamerika, dass sich die Vorbereitung des Forschungsterrains nicht ausreichend aus der Ferne bewerkstelligen lässt, sondern persönliche Kontakte vor Ort voraussetzt. Abgeschlossen wird dieser erste Forschungsaufenthalt durch die Präsentation und Diskussion der ersten Arbeitsergebnisse sowie mit der Konzeption der Dissertationen im Rahmen eines Nachwuchskolloquiums mit Wissenschaftlern vor Ort. Nach der Rückkehr haben die Auswertung des ersten Feldforschungsaufenthaltes und die Vorbereitung eines Beitrages zum geplanten Expertenworkshop zu Beginn des Jahres 2007 Priorität.

Im zweiten Jahr (2007) steht die empirische Forschung im Rahmen der Fallstudien im Zentrum. Geplant sind für jede der beiden Studien jeweils längere (180 Tage) Feldforschungsaufenthalte in Buenos Aires und Mexiko-Stadt. Hierbei gilt es zunächst Kartographien der verschiedenen Sicherheits-Knotenpunkte auf verschiedenen Ebenen (national, lokal und differenziert nach den beiden ausgewählten Stadtteilen) zu erstellen bzw. zu verfeinern, und dabei v.a. auch die Grenzen formaler Kennzeichnungen deutlich zu machen. Zugleich sind die Bezie-

hungen der verschiedenen Akteure untereinander und ihre Handlungslogiken zu bestimmen. Neben der Sichtung sehr unterschiedlicher Quellen und Archive sowie der systematischen Auswertung der gewonnenen Daten und Informationen entlang der weiterzuentwickelnden Vergleichsmatrix sind Experteninterviews bzw. Einzelfallanalysen zur Vertiefung und zum weitergehenden Verständnis notwendig. Es folgt sodann die Auswertung der einschlägigen Regelungsinstrumente der öffentlichen Gewalt und die Analyse nicht-staatlicher Sicherheitsakteure, um klären zu können, inwiefern überhaupt von Sicherheits-Arrangements im Sinne der *legal accountability* gesprochen werden kann. Neben der Identifizierung von Mustern der Regelverstöße sollen a) die Effektivität unterschiedlicher nicht-staatlicher Akteure der *legal accountability*, b) die unterschiedliche Bedeutung und Wirkung internationaler Institutionen und transnationaler Akteure sowie c) die Importe von Sicherheitskonzepten untersucht werden.

Parallel zum Sammeln, Erheben und Systematisieren von Daten und einschlägigen Informationen soll mit der Auswertung des Materials begonnen werden, erste Arbeitsergebnisse sollen in Form von Arbeitspapieren schriftlich festgehalten und der SFB-Gruppe zur Diskussion zur Verfügung gestellt werden. Sowohl untereinander als auch mit den anderen Teilprojekten des Projektbereichs C sowie mit den Querschnittsarbeitsgruppen sollen darüber ein kontinuierlicher Austausch gewährleistet werden. Die Arbeitspapiere werden zugleich auch in einem Workshop vor Ort den Kooperationspartnern vorgestellt.

Im dritten Förderjahr (2008) stehen die Auswertung der Fallstudien, Nachrecherchen sowie Veröffentlichungen im Mittelpunkt. Zugleich wird mit der Niederschrift der Dissertationen begonnen, die dann im vierten Jahr eingereicht werden können. Aus Erfahrung mit ähnlichen empirischen Forschungen in den ausgewählten Regionen ist es sinnvoll, zu Beginn des dritten Jahres einen Monat (30 Tage zu Beginn 2008) für Nachrecherchen einzuplanen. Die weiteren Monate werden für die Erstellung von Vorträgen auf internationalen Konferenzen (ins Auge gefasst wird der Kongress der Latin American Studies Association, LASA, im Frühjahr 2008, auf welchem zusammen mit den Partnern ein eigenes *panel* gestaltet werden soll) sowie für die Abfassung von Artikeln in einschlägigen Zeitschriften genutzt. Geplant ist die Erstellung eines Dossiers zu unserem Thema in der Zeitschrift *Iberoamericana* bis August 2008. Für die Doktoranden bilden diese Aktivitäten integrale Bestandteile der Arbeit an ihren Dissertationen, die bis zu Beginn des Jahres 2009 als Manuskript vorliegen sollen. Zusammen mit den verschiedenen *working papers* bilden die Vorträge und Zeitschriftenbeiträge die Grundlage für den im vierten Förderjahr abzufassenden DFG-Bericht und für die geplante Monographie, in der die Grundannahmen zu Hypothesen verdichtet und die weiterführenden Forschungen vorbereitet werden.

Ausgehend von den dargelegten Arbeitsschritten ergibt sich der im Folgenden hier schematisch dargestellte Arbeitsplan für die ersten vier Jahre.

<b>Arbeitsschritte</b>	<b>2006</b>		<b>2007</b>		<b>2008</b>		<b>2009</b>	
Erarbeitung des jeweiligen regionalspezifischen Kontext für die ausgewählten Fallbeispiele, Erstellung einer Vergleichsmatrix, erster kurzer, explorativer Feldforschungsaufenthalt								
Feldforschungsphase Zwischenauswertung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse, Weiterentwicklung der Vergleichsheuristik,								
Auswertung, Erstellung von working papers, Beteiligung an internationalen Konferenzen, Nachrecherchen								
Vergleichende Auswertung der Fallstudien, Dissertationen								
Synthese und Schlussbericht, gemeinsame Publikation								

Während in der *ersten* Projektphase (2006-2009) die Bedingungen, unter denen unterschiedliche Sicherheitsakteure einen Beitrag zur Herstellung öffentlicher, rechtsstaatlich gebundener Sicherheit leisten und die Entstehung und Wirkungen neuer Formen von *Sicherheits-Governance* in urbanen Zentren im Mittelpunkt stehen, geht es in der *zweiten Phase* (2010-2013) darum, aufbauend auf diesen Ergebnissen die Arbeitshypothesen systematisch zu testen und die Vergleichsheuristik weiterzuentwickeln. Dazu sollen weitere Formen von *Sicherheits-Governance* empirisch untersucht werden, einmal anhand von städtischen Räumen aus anderen kulturellen Kontexten (ins Auge gefasst sind Johannesburg in Südafrika und Rio de Janeiro in Brasilien), zum zweiten durch die Einbeziehung ländlicher peripherer Zonen und von Grenzräumen (gedacht wird an die Grenzregionen Mexikos sowie an die Grenzgebiete zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay). Die Ausweitung der empirischen Basis auf andere urbane Zentren erlaubt eine Überprüfung der gewonnen Hypothesen in unterschiedlichen regionalen und kulturellen Kontexten, die zudem jeweils durch unterschiedliche koloniale Erfahrungen geprägt sind. Wir erhoffen uns dadurch Aufschlüsse über mögliche Pfadabhängigkeiten.

Einen besonderen Beitrag zur Theoriebildung erhoffen wir uns durch die Untersuchung von *Sicherheits-Governance* in ländlichen Zonen und Grenzräumen: Zum ersten stoßen die Kernelemente von Staatlichkeit, „effektive Gebietsheerrschaft“ und die Fähigkeit zur autoritativen

Durchsetzung politischer Entscheidungen, an die Grenzen spezifisch lokaler Machtkonfigurationen, die sich traditionell in einer gewissen Autonomie gegenüber dem ‚fernen‘ Nationalstaat und durch abgekapselte autoritäre Sicherheits-Arrangements charakterisieren lassen. Zum zweiten finden über Migration, Anbau und Handel illegaler Güter u.a.m. nicht allein dynamische Veränderungen der international verbundenen lokalen Gewaltsegmente statt, sondern es bilden sich transnationale Sicherheits-Arrangements heraus, über deren Entstehung und Wirkung auf Staatlichkeit und ihre Bedeutung für *Governance* bislang wenig bekannt ist.

In der *dritten Phase* (2014-2017) wollen wir das langfristige Interesse des SFB-Vorhabens die strukturellen Folgen, die die unterschiedlichen *Governance*-Formen und ihre Leistungen für die Weltgesellschaft haben, aus der Perspektive der öffentlichen Sicherheit unterstützen, in dem wir diese in Bezug auf den bislang nur wenig hinterfragten Kern von Staatlichkeit, für unterschiedliche Sicherheits-*Governance* genauer bestimmen. Dabei wollen wir einmal (in Abstimmung mit den historischen Projekten) verstärkt nach den Einflüssen der kulturellen Faktoren auf die Geschichte von Staatlichkeit sowie auf die Entwicklung und die Wirkungen von alternativen Formen von Sicherheits-*Governance* in unterschiedlichen Weltregionen fragen. Ziel ist es, über eine Typologisierung von Sicherheits-*Governance* Hinweise auf die Anforderungen und Interventionsmöglichkeiten der unterschiedlichen Akteure auf den verschiedenen Ebenen (lokal, national, regional, international, transnational) zu gewinnen.

### **3.5 Stellung innerhalb des Sonderforschungsbereichs**

Das Teilprojekt liefert einen Beitrag zur Analyse von Sicherheits-*Governance* in schwachen und polyarchischen Staaten. Durch die Untersuchung einer der elementaren Funktionen politischer Ordnung, der Herstellung der inneren Sicherheit, durch die Wahl der spezifischen Räume begrenzter Staatlichkeit und durch die mikro-analytische Vorgehensweise trägt es zur Bearbeitung der Gesamtfragestellung des SFB bei. Das Teilprojekt wird empirisch gesicherte Erkenntnisse über die spezifischen Erscheinungsformen mangelnder Rechtsstaatlichkeit liefern. Aus den Ergebnissen unseres Projekts sind wichtige Anregungen für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung über Staatlichkeit in Transformations- und Entwicklungsländern als typischen Räumen begrenzter Staatlichkeit zu erwarten. Des Weiteren versuchen wir deutlich zu machen, dass es sich bei den von uns zu untersuchenden Ausprägungen von Grenzen der Staatlichkeit keinesfalls um ein Zwischenstadium auf den Weg zu mehr Staatlichkeit handelt.

Unser Projekt gehört dem Projektbereich C „Sicherheit“ an. Im Unterschied zu den anderen beiden Teilprojekten befassen wir uns nicht mit gewaltoffenen Räumen zerfallender Staaten und somit auch nicht mit kriegerischer Gewalt und den damit zusammenhängenden Problemen der Herstellung von Sicherheit, sondern wir konzentrieren uns auf das Problem der *legal accountability* bei der Herstellung innerer Sicherheit. Wir leisten damit einen spezifischen Beitrag zur Klärung der für den gesamten Projektbereich wichtigen Frage danach, welche

Formen von *accountability* möglich und notwendig sind, wenn von Sicherheitsherstellung gesprochen werden soll. Wir untersuchen zum einen, ähnlich wie das Projekt C2 Chojnacki, die Verknappung und anschließende Kommerzialisierung von Sicherheit. Zum anderen fragen wir (wie die Projekte C1 Zürcher/Schneckener und C2 Chojnacki), inwiefern nicht-staatliche Akteure als (zumindest partielle) funktionale Äquivalente für unzureichend wahrgenommene staatliche Tätigkeiten fungieren können und welche Implikationen daraus für Staatlichkeit jenseits der OECD-Welt resultieren. Je nach den empirischen Befunden der Teilprojekte im Bereich C können sich – durch die Kooperation der Projekte untereinander – die Bedingungen für einen Übergang von gewaltoffenen Räumen zerfallen(d)er Staatlichkeit zu Räumen schwacher Staatlichkeit (oder umgekehrt) herausarbeiten lassen.

Über den Projektbereich C hinaus ergeben sich durch unsere Analyse der inneren Sicherheit (Kernfunktion von Staatlichkeit) als Herrschaftslegitimation und Voraussetzung der Bereitstellung materieller Güter, Verknüpfungen zu den Projektbereichen A, B und D. Zu den verschiedenen historischen Projekten werden Anschlussstellen und diachrone Vergleichsmöglichkeiten deutlich, wenn nach hybriden Formen des Regierens, der Verschränkung informeller und formeller Verfahren und nach unterschiedlichen (Rechts-) Traditionen gefragt wird. Im Bereich A erwarten wir insbesondere mit den Projekten A2 Göhler, A3 Schuppert und A4 Rudolf einen bereichernden Austausch zwischen den Ergebnissen der Untersuchung unserer empirischen Realitäten und der Überprüfung theoretischer Konzepte, die die Realität der ausgebildeten Rechtsstaaten der OECD-Welt voraussetzen. In diesem Sinne werden wir zu den geplanten dialogischen Querschnittsarbeitsgruppen „Theoretische Reflexion von *Governance* und ‚neuen‘ Formen des Regierens“ und „Räume begrenzter Staatlichkeit und ihre zeitlichen Kontextbedingungen“ beitragen.

### **3.6 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten der Teilprojektleiterinnen**

Marianne Braig ist derzeit eine der Sprecherinnen des Forschungsverbundes „Wege des Wissens. Transregionale Studien“, welcher vom Land Berlin und vom Bund gefördert wird. Dieser kultur- und sozialwissenschaftlich angelegte Verbund befasst sich mit außereuropäischen Regionen und ihren transregionalen Beziehungen, wobei der Fokus auf Wissensproduktionen und -zirkulationen liegt. Es bestehen keine inhaltlichen Überschneidungen.



### **Aufgabenbeschreibung von Mitarbeitern der Grundausrüstung für die beantragte Förderperiode**

#### *Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (einschließlich Hilfskräfte)*

1. PD. Dr. Ruth Stanley (C2) ist mit 15 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Ihre Aufgaben umfassen die allgemeine Leitung und Koordination des Teilprojektes sowie die Betreuung der Fallstudie zu Argentinien.
2. Prof. Dr. Marianne Braig (C4) ist mit 6 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Ihre Aufgaben umfassen die Betreuung der Fallstudie zu Mexiko.
3. Dr. Stephanie Schütze (C1) wird ihre soziologische und ethnologische Expertise bei der Vorbereitung der geplanten Feldarbeit in Lateinamerika beratend einbringen und z.B. bei der Erstellung der Fragebögen behilflich sein.
4. N.N. (BAT IIa/halbe) ist mit 19.25 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Seine Aufgaben umfassen die Bearbeitung der Fallstudie zu Mexiko.
5. N.N. (Stud. Pol.) ist mit 5 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Die Aufgaben umfassen Literatur- und Materialrecherchen in Berlin sowie Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Tagungen.

#### *Nichtwissenschaftliche Mitarbeiter/innen*

1. Frau Claudia Daheim (BAT Vc/b) wird im Rahmen von 4 Wochenstunden verschiedene Verwaltungs- und Schreibebeiten erledigen.

### **Aufgabenbeschreibung von Mitarbeitern der Ergänzungsausstattung für die beantragte Förderperiode**

#### *Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen (einschließlich Hilfskräfte)*

1. N.N. (BAT IIa/halbe) ist mit 19,25 Wochenstunden am Teilprojekt beteiligt. Seine/Ihre Aufgaben umfassen die Bearbeitung der Fallstudie zu Argentinien.
2. Stud. Pol. N.N. ist als studentische Hilfskraft mit 10 Wochenstunden für die Unterstützung der Fallstudienarbeit zu Argentinien in Berlin (Recherchen, Transkription, Auswertung) vorgesehen.
3. Stud. Pol. N.N. ist als studentische Hilfskraft mit 10 Wochenstunden für die Unterstützung der Fallstudienarbeit zu Mexiko in Berlin (Recherchen, Transkription, Auswertung) vorgesehen.

## Literatur

- Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.) 1999: Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt a. M.
- Alderson, John 1979: Policing Freedom, Plymouth.
- Alvarez, Jose 1991: Promoting the „Rule of Law“ in Latin America: Problem and Prospects, in: George Washington Journal of International Law and Economy 25: 2, 287-332.
- Brogden, Michael 2002: Implanting Community Policing in South Africa: A Failure of History, of Context, and of Theory, in: Liverpool Law Review 24: 3, 157-179.
- Brysk, Alison 1994: The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change, and Democratization, Stanford.
- Caldeira, Teresa P.R. 1996: Crime and Individual Rights: Reframing the Question of Violence in Latin America, in: Jelin, Elizabeth/Hershberg, Eric (Hrsg.): Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America, Boulder/Oxford, 197-211.
- Center for U.S.-Mexican Studies 2002: Reforming the Administration of Justice in Mexico. General Project Description, University of California-San Diego
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales): Informe anual sobre derechos humanos en Argentina, diverse Jahrgänge.
- Ciurlizza, Javier 2000: Judicial Reform and International Legal Technical Assistance: Latin America, in: Democratization 7: 2, 211-230.
- Cohen, Stanley 1973: Folk Devils and Moral Panics, St Albans.
- Cohen, Stanley/Young, Jock (Hrsg.) 1973: The Manufacture of News. Social problems, Deviance and the Mass Media, London.
- Cope, Stephen/Leishman Frank/Starie, Peter 1995: Hollowing-out and hiving-off: re-inventing policing in Britain, in: Lovenduski, Joni/Stanyer, Jeffrey (Hrsg.): Contemporary Political Studies, Bd 2, Belfast, 552-565.
- Craske, Nikki/Molyneux, Maxine (Hrsg.) 2002: Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America, Houndmills.
- Dahl, Robert 1971: Polyarchy. Government and Opposition, New Haven/London.
- Diamond, Larry/Plattner, Marc 1996: Civil-Military Relations and Democracy, Baltimore.
- Domingo, Pilar/Sieder, Rachel (Hrsg.) 2001: Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform, London.
- Ericson, Richard V. 1989: Patrolling the facts: secrecy and publicity in police work, in: British Journal of Sociology 40: 2, 204-226.
- Ericson, Richard V. 1991: Mass Media, Crime, Law, and Justice. An Institutional Approach, in: British Journal of Criminology 31: 3, 219-249.
- Ericson, Richard V. 1995: The News Media and Accountability in Criminal Justice, in: Stenning, Philip (Hrsg.): Accountability for Criminal Justice, Toronto, 135-161.
- Ericson, Richard V./Haggerty, Kevin D. 1997: Policing the Risk Society, Oxford.
- Faúndez, Julio (Hrsg.) 1997: Good Government and Law: Legal and Institutional Reform in Developing Countries, London.
- Funk, Albrecht 1995: Die Fragmentierung öffentlicher Sicherheit. Das Verhältnis von staatlicher und privater Sozialkontrolle in der politikwissenschaftlichen Diskussion, in: Sack, Fritz/Voß, Michael/Frehsee, Detlef/Funk, Albrecht/Reinke, Herbert (Hrsg.): Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden-Baden, 38-55.
- Goldsmith, Andrew/Lewis, Colleen (Hrsg.) 2000: Civilian Oversight of Policing. Governance, Democracy and Human Rights, Oxford/Portland.
- Goldstein, Herman 1977: Policing a Free Society, Cambridge, MA.
- Goldstein, Herman 1987: Towards Community oriented policing, in: Crime and delinquency 33: 1, 6-30.
- Goldstein, Herman, 1990: Problem-Oriented Policing, New York.
- Hall, Stuart/Clark, John/Critcher, Charles/Jefferson, Tony/Roberts, Brian 1978: Policing the crisis: mugging, the state, and law and order, London.
- Heinz, Wolfgang 1999: Rechtsberatungsprogramme in der Entwicklungszusammenarbeit. Erfahrungen im internationalen Vergleich, in: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt a.M., 256-281.
- Holm, Tor T./Eide, Espen B. (Hrsg.) 1999: Peacebuilding and Police Reform, London.

- Holston, James/Caldeira, Teresa P. 1998: Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship. in: Aguero, Felipe/Stark, Jeffrey (Hrsg.): Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America, Miami, 263-296.
- Huntington, Samuel 1957: The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations, Cambridge, MA.
- Janowitz, Morris 1960: The Professional Soldier: A Social and Political Portrait, Glencoe, IL.
- Jelin, Elizabeth 1996a: Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights, in: Herschberg, Eric/Jelin, Elizabeth (Hrsg.): Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America, Boulder/Oxford, 101-119.
- Jelin, Elizabeth 1996b: Women, Gender, and Human Rights, in: Herschberg, Eric/Jelin, Elizabeth (Hrsg.): Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America, Boulder/Oxford, 177-196.
- Jelin, Elizabeth/Herschberg Eric (Hrsg.) 1996: Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America, Boulder.
- Johnston, Les 1992: The Rebirth of Private Policing, New York.
- Johnston, Les/Shearing, Clifford 2003: Governing Security. Explorations in Policing and Justice, London/New York.
- Lasswell, Harold 1941: The Garrison State and Specialists on Violence, in: American Journal of Sociology 46, 455-468.
- Lewis, Colleen 1999: Complaints against Police. The Politics of Reform, Annendale.
- Lia, Brynjar 1999: The Establishment of a Palestinian Police Force in the West Bank and Gaza Strip, in: Holm, Tor T./Eide, Espen B. (Hrsg.): Peacebuilding and Police Reform, London, 157-170.
- Mainwaring, Scott/Welna, Christopher (Hrsg.) 2003: Democratic Accountability in Latin America, Oxford.
- Marenin, Otwin 1985: Police Performance and State Rule: Control and Autonomy in the Exercise of Coercion, Comparative Politics 18: 1, 101-122.
- Marenin, Otwin 1998: The Goal of Democracy in International Police Assistance Programs, in: Policing 21: 2, 159-177.
- Marenin, Otwin 1999: The Role of Bilateral Support for Police Reform Processes: The Case of the United States, in: Holm, Tor T./Eide, Espen B. (Hrsg.): Peacebuilding and Police Reform, London, 93-112.
- Mendes, Errol P. u.a. 1999: Democratic Policing and Accountability. Global Perspectives, Aldershot.
- Méndez, Juan/Pinheiro, Sérgio P./O'Donnell, Guillermo (Hrsg.) 1999: The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, Notre Dame.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen 1999: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter (Hrsg.) 2003: Defekte Demokratie. Bd.1: Theorie, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thiery, Peter (Hrsg.) 2005 (i.E.): Defekte Demokratie. Bd.2: Defekte Demokratien in Osteuropa, Ostasien und Lateinamerika, Opladen.
- Moore, Charles/Brown, James 1981: Community Versus Crime, London.
- O'Donnell, Guillermo 1993: On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries, in: World Development 21: 8, 1355-1369.
- O'Donnell, Guillermo 1996: Illusions about Consolidation, in: Journal of Democracy 7: 2, 34-51.
- O'Donnell, Guillermo 1999a: Horizontal Accountability in New Democracies, in: Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Platter, Marc (Hrsg.): The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies, Boulder/London, 29-51.
- O'Donnell, Guillermo 1999b: Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion, in: Méndez, Juan/Pinheiro, Sérgio P./O'Donnell, Guillermo (Hrsg.): The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, Notre Dame, 303-337.
- O'Donnell, Guillermo 2001: Democracy, Law and Comparative Politics, in: Studies in Comparative International Development 36: 1, 7-36.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead, Laurence (Hrsg.) 1986: Transitions from Authoritarian Rule, Baltimore/London.
- Perlmutter, Amos/LeoGrande, William M. 1982: The Party in Uniform: Towards a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems, in: The American Political Science Review 78: 4, 778 – 789.
- Peruzzotti, Enrique/Smulowitz, Catalina (Hrsg.) 2002: Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas, Buenos Aires.

- Peruzzotti, Enrique/Smulowitz, Catalina 2003: Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship, in: Mainwaring, Scott/Welna, Christopher (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, 309-331.
- Rhodes, Richard: 1994: The hollowing out of the state: the changing nature of the public services in Britain, in: *Political Quarterly* 65/2, 138-151.
- Riekenberg, Michael: 2003: *Gewaltsegmente. Über einen Ausschnitt der Gewalt in Lateinamerika*, Leipzig.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter 2002: *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*. Baden-Baden.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Sack, Fritz u.a. (Hrsg.) 1995: *Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen*, Baden-Baden.
- Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Plattner, Marc 1999: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder/London.
- Schumpeter, Joseph 1947: *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York.
- Skolnick, Jerome H./McCoy, Candace 1985: *Police Accountability and the Media: American Bar Foundation Research Journal*, 521-557.
- Stanley, Ruth 2005a: *Controlling the Police: A Case Study on Horizontal and Social Accountability*, in: *Bulletin of Latin American Research*, 24: 1, 71-91.
- Stenning, Philip C. (Hrsg.) 1995: *Accountability for Criminal Justice. Selected Essays*. Toronto, Buffalo/London.
- Waddington, Peter 1986: *Mugging as a Moral Panic: A Question of Proportion*, in: *British Journal of Sociology* 37, 250-256.
- Waddington, Peter 1999: *Policing Citizens: Authority and Rights*, London.
- Waldmann, Peter 2002a: *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Opladen.
- Waldmann, Peter 2002b: *Selbstverständnis, Organisation, Machtmißbrauch: Porträt der lateinamerikanischen Polizei*, in: Waldmann, Peter: *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen, 143-167.
- Watts, Larry 2002: *Whose Professionalism? Separating the Institutional Roles of the Military and Police*, in: Maior, George C./Watts, Larry (Hrsg.): *Globalization of Civil-Military Relations: Democratization, Reform and Security*, Bucharest, 100-119.
- Weber, Max 1980 (1921): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. rev. Aufl., besorgt von Johannes Winkelmann, Tübingen.
- Wilson, James Q. 1968: *Dilemmas in Police Administration*, in: *Public Administration Review* 26: Sept./Oct., 407-417.