



Carlo Masala (Hrsg.)

Ordnung.

Beiträge aus der Ringvorlesung „Staat, Gesellschaft und Normen“
vom Herbsttrimester 2016.

Carlo Masala (Hrsg.)

Ordnung.

Beiträge aus der Ringvorlesung „Staat, Gesellschaft und Normen“
vom Herbsttrimester 2016.

Der Studiengang Staats- und Sozialwissenschaften an der Universität der Bundeswehr München ist interdisziplinär akzentuiert. Das übergreifende Themenfeld „Staat, Gesellschaft und Normen“ wird aus der Perspektive der Politikwissenschaft, der Geschichte, der Jurisprudenz sowie der Soziologie, der Ökonomie und der Ethik behandelt. Um den Studierenden die Differenzen, aber auch die Verbindungen zwischen diesen sechs Disziplinen zu verdeutlichen, wird seit dem Herbst 2015 im ersten Trimester eine einführende „Ringvorlesung“ angeboten. In dieser stellen die verschiedenen Fächer ihre Forschungsperspektive jeweils zu einem zentralen Stichwort aus dem Themenkreis „Staat, Gesellschaft und Normen“ vor.

→ www.unibw.de/sowi

Inhalt

- 07 *Marc Frey*
Kolonialismus und normative Ordnungen: Zur Universalisierung
des europäischen Völkerrechts im 19. Jahrhundert.
- 19 *Thomas Bohrmann*
Ordnung als Thema der christlichen Sozialethik
- 27 *Franz Kohout*
Law and Order. Eine Kriminalstrategie oder ein Wahlkampfslogan?
- 35 *Stephan Stetter*
Ordnungsmuster in der internationalen Politik: Ein Essay über
Macht, Herrschaft und Widerstreit
- 41 *Sylvia Schraut*
Gesellschaftliche Ordnungssysteme in historischer Perspektive
- 49 *Kathrin Groh*
Wenn zu viel (Rechts-)Ordnung vielfach widersinnig wird –
Der nudgende Nanny-Staat
-
- 58 Impressum

Prof. Dr. Marc Frey

**Professor für Neueste Geschichte und Zeitgeschichte
unter besonderer Berücksichtigung der Geschichte der
internationalen Beziehungen**

Universität der Bundeswehr München

marc.frey@unibw.de

Kolonialismus und normative Ordnungen: Zur Universalisierung des europäischen Völkerrechts im 19. Jahrhundert.

Von Marc Frey

Einleitung

Die zeitgenössische internationale Ordnung der Staaten wird durch das Völkerrecht legitimiert und strukturiert. Gebildet wird diese Ordnung durch 193 Staaten, die in den Vereinten Nationen vertreten sind; bei einigen weiteren Territorien (zwölf) ist die Staatlichkeit umstritten bzw. nicht allgemein anerkannt. Vor allem die Vielzahl dieser Staaten ist ein historisch junges Phänomen. Denn erst durch die Dekolonisierung, die in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg das Gesicht der Welt und den Charakter der internationalen Beziehungen nachhaltig veränderte, bildete sich die Ordnung, die uns heute entgegentritt.¹ Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie und warum sich diese Ordnung bildete. Unter welchen Bedingungen kam sie zustande, und welche Akteure und Triebkräfte waren dafür verantwortlich?

Frühes Völkerrecht und europäische Expansion

Der Beginn der *Ius Publicum Europaeum* wird häufig mit der Ordnung in Verbindung gebracht, die sich nach dem Westfälischen Frieden von 1648 entwickelte. Diese Ordnung basierte auf drei Prinzipien, die das Wesen des Staates ausmachten: die Souveränität, die Gleichheit, und das (über der Herrscherperson stehende) Staatsinteresse. Souveränität bedeutete, dass ein politisches Gemeinwesen keine andere Autorität als die eigene anerkennen musste. Zweitens herrschte unter den Staaten Gleichheit, ungeachtet aller Unterschiede in der Regierungsform, der Größe, der Bevölkerung usw. Drittens verfolgte jeder Staat seine eigenen politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Interessen; er

teilte sie nicht grundsätzlich mit anderen Staaten, sondern arbeitete, nur wenn es die eigenen Interessen erforderten, mit anderen Staaten zusammen.² Das Prinzip der Territorialität als eine Bedingung von Staatlichkeit entwickelte sich erst im 19. Jahrhundert. Wenn sich also politische Einheiten – Staaten – nach 1648 allmählich zu den primären Akteuren der internationalen Ordnung entwickelten, so bedeutete das nicht ihre Ausschließlichkeit. Die Hanse beispielsweise blieb auch nach 1648 Vertragspartner von Abkommen mit Staaten, und in Staaten selbst herrschte durchaus das Prinzip der geteilten Souveränität. Die großen Handelskompanien etwa erhielten souveräne Rechte in außereuropäischen Aktionsgebieten. Im Heiligen Römischen Reich durften nach 1648 nicht die Kaiser, sondern die Reichsstände über Krieg und Frieden entscheiden; darüber hinaus erhielten die deutschen Fürsten das Recht, eine unabhängige Außenpolitik zu betreiben. Die Entwicklung hin zu einer ungeteilten Souveränität war also ein langer Weg. Ebenso wenig lässt sich 1648 als Beginn der Existenz von Nationalstaaten bezeichnen. Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein gab es neben frühen Nationalstaaten wie etwa Frankreich (seit dem 18. Jahrhundert) vor allem Reiche, multiethnische, multikonfessionelle und multikulturelle politische Gebilde, deren Territorium entweder in Europa lag (Österreich-Ungarn) oder sich über mehrere Kontinente erstreckte (Russland, Deutsches Reich, das British Empire, das Empire Français, und die Weltreiche Spaniens, Portugals oder der Niederlande). Und bereits 1905 gab es mehr Internationale Organisationen als völkerrechtlich anerkannte Staaten.³ Die häufig in der Politikwissenschaft postulierte ‚Westfälische Ordnung‘ oder auch das ‚Westfälische System‘ gab es 1648 also bestenfalls in Ansätzen.



Abbildung 1 (li.) Portrait von Hugo de Groot, Atelier Michiel Jansz van Mierevelt, 1631 (Ölfarbe auf Holz, H63cm, B55cm), Collectie Rijksmuseum Amsterdam. Abbildung 2 (re.) Die Faktorei der VOC in Hougly, Bengalen, Hendrik van Schuylenburgh, 1665 (Ölfarbe auf Leinwand, H203cm, B316cm), Collectie Rijksmuseum Amsterdam.

Bereits lange vor 1648 hatten europäische Grundsätze der zwischenstaatlichen Beziehungen wie etwa des Rechts des Friedens und des Krieges jedoch Anwendung an und jenseits der Grenzen Europas gefunden. Europäer hatten seit Jahrhunderten mit der moslemischen Welt interagiert und waren seit dem 15. Jahrhundert zunächst mit afrikanischen und im 16. Jahrhundert mit amerikanischen Gesellschaften in einen regelmäßigen Kontakt getreten. Römische Münzfunde in Vietnam belegen Handelskontakte zwischen Europa und dem Fernen Osten bereits für die Antike. Doch mit der Ausweitung inner-europäischer Rivalitäten auf asiatische Gewässer und Küstenregionen nach 1600 gewannen völkerrechtliche Normen erheblich an Bedeutung. Denn Niederländer und Engländer, später auch andere Europäer wie Franzosen oder Dänen, machten Spanien und Portugal ihre Privilegien streitig, die sie im Vertrag von Tordesillas erworben hatten. 1494 hatte nämlich der Papst die Welt in zwei Einflusssphären geteilt und die westliche Hemisphäre mit dem gerade entdeckten Lateinamerika und den Pazifik einschließlich der Philippinen Spanien zugeschlagen, Afrika und einen Großteil Asiens Portugal. Doch dies erkannten Niederländer und Engländer nicht an. Auch sie wollten vom lukrativen Handel mit Asien profitieren.⁴ Die völkerrechtliche Munitio lieferte ein Jurist der 1602 gegründeten niederländischen Vereinigten Ostindischen Kompanie (Verenigde Oostindische Compagnie, VOC), Hugo de Groot. Im Auftrag der VOC verfasste er 1604/05 die Schrift *De jure praedae* („Über das Prisenrecht“), aus der einige Jahre später, 1608, ein Kapitel anonym veröffentlicht wurde, das den Titel *De Mare Liberum* („Über das freie Meer“) trug.

Darin argumentierte de Groot, niemand könne das Meer als Eigentum besitzen; es gehöre vielmehr allen und dürfe als internationales Gewässer von allen Händlern genutzt werden. Die

katholische Kirche verbot die Schrift umgehend, und in England wurde ein Gegengutachten erstellt, das eine weiträumige Gewässerhoheit um die britischen Inseln postulierte. De Groots Sicht setzte sich jedoch langfristig durch und wurde zur Grundlage des modernen Seerechts. Damals aber lieferte de Groot seinem Auftraggeber zunächst einmal eine juristische Legitimation für das Eindringen in die portugiesische (und später spanische) Einflusszone.⁵ Die Karten und nautischen Kenntnisse, mit denen die frühen niederländischen Flotten ab 1595 nach Asien aufbrachen, hatte Jan Huygen van Linschoten zusammengetragen. Er hatte jahrelang in portugiesischen Diensten unter anderem in Goa gestanden. Dieser frühe Fall von Wirtschaftsspionage begünstigte die niederländischen Handelsaktivitäten ganz erheblich.⁶

Wo immer nun die niederländischen (und englischen) Handelsflotten auftauchten, suchten ihre Befehlshaber, im niederländischen Fall jeweils ein Admiral, der die Flotte befehligte und sie wieder in die Heimat navigierte, Verträge mit lokalen Machthabern abzuschließen. Dabei handelte es sich um Machthaber, die unterschiedlichsten Rechtsformen folgten. Denn die Handelsaktivitäten der Niederländer erstreckten sich von der West- und Ostküste Afrikas über Südafrika (als spätere Siedlungskolonie) über den Persischen Golf und Ceylon bis an die West- und Ostküsten Indiens, weiter über Südostasien mit dem heutigen Indonesien als Mittelpunkt bis nach Taiwan, China und Japan. Bis weit ins 18. Jahrhundert hinein spielte der erste multinationale Konzern der Welt, die VOC, eine zentrale Rolle in einem Raum zwischen Amsterdam und Nagasaki.⁷

Die Niederländer und andere Europäer trafen auf unterschiedliche Rechtsräume. Diese rekurrten auf unterschiedliche Rechtsquellen. Im arabischen Raum etwa war das der Koran,

in Indien handelte es sich um alte Schriften des Hinduismus, und in Südost- und Ostasien um Varianten des chinesischen Tributsystems. Die vergleichende Rechtsgeschichte hat herausgearbeitet, dass es bei allen Unterschieden der Rechtssysteme auch frappierende Gemeinsamkeiten gab, etwa bei Fragen von Krieg und Frieden oder der Interaktion zwischen Einheimischen und Fremden, zwischen Herrschern und Händlern. Insofern waren die Herrschaftsformen und Rechtssysteme, auf die die Niederländer und andere Europäer trafen, anders, aber in wichtigen Fragen funktional kompatibel.⁸

In Südostasien, wo die VOC auf Java im Jahre 1619 Batavia (das heutige Jakarta) gründete und die befestigte Siedlung zur Hauptstadt ihres asiatischen Netzwerkes machte, trafen die Niederländer auf eben diese Variationen des chinesischen Tributsystems. Diese internationale Ordnung basierte auf drei Merkmalen. Erstens waren Konzepte und Begriffe von Souveränität unbekannt. Herrschaft konnte sich überlappen und war organisiert wie ein Mandala: im Zentrum, etwa um den Sitz seines Palastes, besaß ein Herrscher große Macht, doch je weiter sich ein Machtbereich erstreckte, umso mehr war dieser Herrscher auf die Zusammenarbeit mit Dorfräten oder kleineren Machthabern angewiesen.⁹ Zweitens war Herrschaft selten territorial markiert. Wichtiger war in diesen überwiegend dünn besiedelten Regionen Südostasiens die Kontrolle über Bevölkerung; siamesische oder burmesische Könige nahmen daher nach Feldzügen häufig die lokale Bevölkerung mit sich und siedelten sie in der Nähe ihrer Herrschaftszentren neu an. Dies erklärt zum Teil die Größe südostasiatischer Herrschaftszentren. Ayutthaya, die alte Hauptstadt Siams, zählte etwa um 1600 geschätzte 300.000 Einwohner; Angkor im heutigen Kambodscha war um das Jahr 1000 herum der mit Abstand größte urbane Raum der Welt.

Drittens war das Prinzip der formalen Gleichheit, das sich in Europa nach dem Westfälischen Frieden herauszubilden begann,

unbekannt. Herrschaften waren hierarchisch organisiert, es gab größere und mächtigere und kleinere und unbedeutendere. Nicht alle ost- und südostasiatischen Herrschaften bezogen sich letztlich auf den Kern dieses Systems, China. Japan etwa löste sich bereits früh vom chinesischen Tributsystem und konstruierte sein eigenes. Siam oder die kleineren Herrschaften im maritimen Südostasien bezogen sich nur lose auf China. Bei Herrscherwechseln wurden jedoch häufig Delegationen nach China entsandt, die Tribut zollten, beschenkt wurden und Legitimation und Anerkennung erhielten.¹⁰ Wie verhielten sich diese funktional verwandten, aber doch auch unterschiedlichen Systeme zueinander?

In Südostasien, aber auch in Indien, schlossen die europäischen Handelskompanien zahlreiche Verträge mit lokalen und regionalen Machthabern ab. Im niederländischen Fall waren das häufig Freundschaftsverträge, die Beistandsklauseln enthielten, dazu Handelsverträge, die in der Regel darauf zielten, möglichst große Mengen eines Produkts zu Verzugspreisen beziehen zu können. Sie konnten Klauseln enthalten, die andere europäische Gesellschaften oder Händler ausschlossen, oder auch Bestimmungen, die auf die Errichtung eines Monopols zielten. Immer mal wieder gab es Reziprozitätsklauseln, die etwa dem siamesischen König die gleichen Rechte in den Niederlanden einräumten wie den Niederländern in Siam. Im Verlauf des 17. Jahrhunderts drängten Niederländer verstärkt auf die Einräumung exterritorialer Rechte, wodurch etwa Straftaten, die innerhalb der Faktorei begangen worden waren, nach niederländischem Recht geahndet werden konnten. Bis ins frühe zwanzigste Jahrhundert schlossen die VOC, und nach ihr der niederländische Staat, mehrere Hundert Verträge mit lokalen und regionalen Machthabern im indonesischen Archipel ab. Erst als im 19. Jahrhundert Territorialität im europäischen Völkerrecht an Bedeutung gewann, fragten sich Beamte, Juristen und Politiker, ob es sich bei diesen Verträgen nun um völkerrechtliche Verträge handelte oder nicht – und wenn

Abbildung 3

Ansicht auf Judea (Ayutthaya), die Hauptstadt von Siam, zugeschrieben Johannes Vinckboons, 1662-1663, Ölfarbe auf Tuch, H97cm, B140cm), Collectie Rijksmuseum Amsterdam.



nicht, welchen Charakter sie denn nun eigentlich trügen. Im 19. Jahrhundert ging es aber vorwiegend nicht mehr um den Handel, um Austausch, sondern um Bestimmung und Abgrenzung eines klar definierten Territoriums nach außen, also um territoriale Ansprüche gegenüber anderen europäischen Staaten. Das war noch im 18. Jahrhundert anders. Denn in der frühen europäischen Expansion traten die VOC und auch andere Handelskompanien gewissermaßen als ‚Lehnsnehmer‘ lokaler Machthaber, der ‚Lehnsgeber‘, auf. Das war auch mit europäischen Kategorien vereinbar und nicht unbekannt. Sie integrierten sich also rechtlich in bestehende asiatische Ordnungen und machten sich zu ‚Vasallen‘, die mit Hilfe von Freundschafts- und Handelsverträgen bestimmte Privilegien erhielten. Das funktionierte in vielen Fällen gut. Wo immer sich aber Herrschaftswechsel ereigneten oder sich überlappende Herrschaft für Unklarheit sorgte, konnte es Probleme geben. Ein neuer Machthaber konnte sich nicht mehr an den Vertrag gebunden fühlen, weil ihm (meistens ‚ihm‘) ein überpersonales ‚Staatsverständnis‘ fremd war oder weil er sich andere Konditionen oder gar keinen Vertrag wünschte. In sich überlappenden Herrschaften konnte ein Teil der politischen Elite sich nicht an den Vertrag gebunden fühlen. Dann positionierte sich die VOC (oder eine andere europäische Handelsgesellschaft) neu: sie konnte sich auf das europäische Prinzip des *pacta sunt servanda* berufen, auf die transpersonale Gültigkeit völkerrechtlich bindender Normen pochen, sie konnte aber auch einen Vertrag neu aushandeln oder diesen, wenn nötig, mit Gewalt zu erzwingen suchen. Historisch tritt uns hier ein breites Spektrum an Möglichkeiten entgegen, die im Einzelfall häufig durch die Machtfrage geprägt waren.¹¹ Auf den Banda-Inseln etwa, wo die VOC bereits 1602 einen Monopolvertrag mit einer auf Pulau Ay lebenden sozialen Gruppe abgeschlossen hatte, kam es zu Mißverständnissen, der Nichtanerkennung des Vertrages durch Bewohner anderer Inseln und 1622 letztlich zur brutalen Verschleppung und Vernichtung der Bewohner mehrerer Inseln durch eine niederländische Streitmacht unter Jan Pieterszoon Coen, einem frühen *Empire-builder* und Gründer Batavias. Im öffentlichen Diskurs und in Teilen der niederländischen Forschung wird dies als ein früher Fall von Völkermord angesehen.¹²

Zwischen grausamer Durchsetzung von Rechtsnormen und der friedlichen Aushandlung von Interessen gab es also ein breites Spektrum. In der Regel waren beiden Vertragspartnern die Bestimmungen bekannt. Anders als im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert, als Kolonialbeamte gegenüber lokalen afrikanischen *chiefs* ihre Ansprüche mit vorgegedruckten Formularen legitimierten, gingen den Verträgen mit südostasiatischen Machthabern Verhandlungen voraus. In diesen Verhandlungen suchten beide Seiten ihre Interessen durchzusetzen. Schriftstücke wurden in mehreren Sprachen ausgefertigt, im indonesischen Archipel in der Regel in Niederländisch, Malaiisch, Arabisch oder Persisch. Dabei waren etwa die Niederländer bzw. die VOC nicht immer die dominante Größe. Ihre Schiffe waren schwer bewaffnet, die Schiffsartillerie in der Regel der lokal eingesetzten Technik überlegen (das konnten Kanonen chinesischer, einhei-

mischer, portugiesischer oder auch englischer Provenienz sein). Aber die Niederländer mussten vielfach Kompromisse eingehen: Flotten brauchten sieben Monate für eine Fahrt von Amsterdam nach Batavia; die Kräfte vor Ort waren dünn und häufig durch Krankheiten geschwächt; Konkurrenten und Feinde lauerten; der Kostendruck war enorm, Märkte und Marktverhalten konnten sich verschieben.

Alle diese Faktoren begünstigten die Entstehung eines pluralen Rechtsraums, in dem unterschiedliche Normen miteinander konkurrierten, nebeneinander existierten oder sich auch vermischten.¹³ Wie bereits erwähnt, ersetzten die Niederländer erst im 19. Jahrhundert die Normenvielfalt durch uniforme Verträge mit lokalen Machthabern, die aus niederländischer Sicht zum Verlust der Souveränität indonesischer Sultane und Machthaber führten und einen einheitlichen, vom europäischen Völkerrecht konstruierten Rechtsraum schufen.¹⁴

Die Chinesische Weltordnung und das europäische Völkerrecht

Rechtspluralismus war in einer ohnehin fragmentierten und heterogenen Region wie Südostasien eine pragmatische Form, mit konfessionellen, ethnischen, kulturellen und politischen Unterschieden umzugehen. Anders stellte sich das für das Reich der Mitte dar. Das Tributsystem regelte über viele Jahrhunderte die Außenbeziehungen Chinas. Es operierte mit zwei Prinzipien. Erstens war es hierarchisch. China als das Reich der Mitte war zivilisatorisch allen anderen Herrschaften überlegen. Zweitens war es universal. Es gab Herrschaften, die näher am Zentrum China lagen als weit entfernte ‚Barbaren‘. Aber die Beziehungen zu allen Herrschaften regelte die tributäre Ordnung. Nichtchinesen erkannten mit ihrem Tribut die Suzeränität des Kaisers an. Dessen Gunst und Geschenke legitimierten Herrschaft anderswo. Diese Ordnung war Ausdruck der angenommenen kulturellen Überlegenheit des frühen China. Sie wurde von chinesischen Kaisern letztlich zum Zweck der Selbstverteidigung fortgeschrieben. In der Praxis regelte sie auch die wichtigen Handelsbeziehungen mit Regionen jenseits des Kernlandes China. Und sie bestimmte die politischen Außenbeziehungen mit Nachbarn und weiter entfernten Akteuren.¹⁵ Da diese Ordnung keine Grenzen kannte, war sie letztlich universal und als weltumspannende Ordnung kein System, das von Markierungen begrenzt ist.

Grenzen bezeichnen etwas Trennendes. Zugleich aber verbinden sie unterschiedliche Einheiten, Territorien oder Akteure, indem sie grenzüberschreitende Aktivitäten regulieren. Insbesondere an einer sich vorschiebenden *frontier* werden Grenzen von Belang, drängen unterschiedliche Interessen und Ansprüche auf eine Aushandlung. Mit anderen Worten: auch eine universale Ordnung stößt dort an Grenzen, wo diese von einem anderen Akteur beansprucht werden. Damit entwickelt sich eine Grenze zu einer Kontaktzone, in der unterschiedliche, auch konkurrierende Forderungen und Normen verhandelt werden. Solch eine Grenze



Abbildung 4 Nertschinsk um 1700. Bildunterschrift: „All die Einwohner hier sind Soldaten, die mit China Handel treiben und große Freiheit genießen“. Evert Ysbrants Ides, *Drie-Jarige Reize naar China; te Lande gedaan, door den Moskovischen Afgezant*, Amsterdam 1704, S. 95.

steht am Beginn des Zusammentreffens zweier völkerrechtlicher Ordnungen, der chinesischen und der europäischen. Der Schauplatz des Geschehens war eine kleine russische Siedlung im fernen Sibirien, Nertschinsk, gegründet 1658. Ein niederländischer Reisender schrieb um 1700 über den Ort: „All die Einwohner hier sind Soldaten, die mit China Handel treiben und große Freiheit genießen“.¹⁶ Wenige Jahre vorher, 1689, trafen hier zwei Delegationen zweier Reiche aufeinander: konkurrierende Mongolenhorden erschwerten 500 Russen zunächst den Zugang nach Nertschinsk, von Süden marschierten bis zu 15.000 chinesische Soldaten auf.

Die Vertreter der Qing-Dynastie verhandelten in Mandschurisch und nicht in Han-Chinesisch. Han-Chinesen waren auch nicht zugegen, denn sie hätten gemäß der chinesischen Weltordnung auch nicht mit Barbaren verhandeln können. Als Dolmetscher fungierten Jesuiten, die die Verhandlungen ins Latein und dann ins Mandschurische bzw. Russische übertrugen. Man einigte sich über den Grenzverlauf und den grenzüberschreitenden Handel. Der in Latein, Mandschurisch und Russisch verfasste Vertrag wurde von den Verhandlungsführern unterzeichnet. Die Erleichterung der Russen über den gerade unterzeichneten Vertrag hielt jedoch nicht lange an, denn zu ihrem Entsetzen verbrannte die chinesische Delegation den Vertrag. Gemäß mandschurischer Sitte musste die Übereinkunft den Göttern, dem Himmel und der Erde, mitgeteilt werden. Und das ging nur durch Verbrennen des Papiers und durch Schwur auf die Götter.

Der Vertrag hatte dann aber Bestand. Es war die erste zwischenstaatliche Übereinkunft zwischen China und einer europäischen Macht, und damit auch die erste Übereinkunft, die zwei sehr unterschiedliche Rechtssysteme zusammenführte. Ermöglicht wurde sie jedoch nur dadurch, dass keine Han-Chinesen am Zustandekommen des Vertrags beteiligt waren. Denn diese hätten keinen Vertrag unter Gleichen abschließen können, und ein *quid pro quo* beim Handel sowie eine exakte territoriale Markierung der Grenze wäre wohl unmöglich gewesen. Im Grunde genommen hatten die Mandschu-Beamten pragmatisch die chinesische Weltordnung umgangen.¹⁷

Das sogenannte Kanton-System (1757-1842) befand sich in Einklang mit dem Tributsystem und erforderte auch keine völkerrechtlichen Verträge auf europäischer Seite. Während dieser Zeit beschränkte China den Handel von Europäern mit China auf den Hafen Kanton (Guangzhou). Vom Kaiser lizenzierte chinesische Händler waren für den Im- und Export von Waren verantwortlich, die Europäer anboten bzw. nachfragten. Darüber gab es zwar unter den Europäern häufig Klagen, weil etwa die Ausfuhrmengen für Tee für zu gering galten oder weil das Lizenzsystem einer wuchernden Korruption Vorschub leistete. Letztlich mussten sie aber das System akzeptieren.

Ende der 1780er Jahren war die British East India Company dazu aber nicht mehr bereit. Sie hielt ein Monopol auf den Handel von chinesischem Tee in Großbritannien, und um den

Tee zu bezahlen, führte sie große Mengen Silber heran. Das war kostspielig, und so war ihr an einer Diversifizierung ihrer Importe nach China gelegen. Die britische Regierung wiederum war ebenfalls an einer Intensivierung von Kontakten mit China interessiert. Nach langen Vorbereitungen entsandte sie 1792/93 eine Mission unter George Macartney, einem ehemaligen Gouverneur der Company in Madras (heute Chennai). Macartney sollte die Öffnung weiterer Häfen und die Abtretung einer kleinen Insel für Großbritannien erwirken, eine ständige Botschaft in Peking öffnen und Erleichterungen im Handel mit China erlangen. Für unsere Zwecke sind nicht alle Facetten dieser Reise von Bedeutung. Im Zusammenhang mit dem Aufeinandertreffen zweier Rechtsordnungen sind folgende Aspekte wichtig: während die Briten darauf bestanden, dass ihre Mitbringsel (darunter ein Planetarium und andere wertvolle Instrumente) ‚Geschenke‘ des englischen Königs für den Kaiser Qianlong waren, sahen die Chinesen sie als ‚Tribut‘ an. Komplizierte Verhandlungen entspannen sich an der Frage des Begrüßungsrituals. Selbstverständlich bestanden die Chinesen zunächst darauf, dass der englische Gesandte einen Kotau vollzog (also vor dem Kaiser siebenmal mit der Stirn den Boden berührte). Das lehnte Macartney entschieden ab. Er hielt Großbritannien für die mächtigste Nation der Welt, und für ihn kam es nicht in Frage, sich wie ein Tributär auf den Boden zu werfen. Er wollte das Prinzip der Gleichheit zwischen den Ländern und den Herrschern etablieren. Man einigte sich mühsam: Macartney begrüßte den Kaiser so wie er seinen König begrüßen würde, mit einem Kniefall, aber ohne den üblichen Handkuss.¹⁸ Das war ein Novum in den Beziehungen Chinas mit fremden Emissären und konnte mühelos als große Konzession verbucht werden. In der Sache aber erreichte Macartney nichts. Kein weiterer Hafen wurde geöffnet, Erleichterungen im Handel sollte es nicht geben, eine ständige Botschaft widersprach der Tradition, der zu Folge Tributäre dem Kaiser gelegentlich ihre Aufwartung machten. Kaiser Qianlong gab dem Botschafter einen langen Brief für den englischen König George III mit, in dem er seine Entscheidung erläuterte:

“[...] *Swaying the wide world, I have but one aim in view, namely, to maintain a perfect governance and to fulfill the duties of the State: strange and costly objects do not interest me. If I have commanded that the tribute offerings sent by you, O King, are to be accepted, this was solely in consideration for the spirit which prompted you to dispatch them from afar. Our dynasty’s majestic virtue has penetrated unto every country under Heaven, and Kings of all nations have offered their costly tribute by land and sea. As your Ambassador can see for himself, we possess all things. I set no value on objects strange or ingenious, and have no use for your country’s manufactures. This then is my answer to your request to appoint a representative at my Court, a request contrary to our dynastic usage, which would only result in inconvenience to yourself. ... It behoves you, O King, to respect my sentiments and to display even greater devotion and loyalty in future, so that, by perpetual submission to our Throne, you may secure peace and prosperity for your country hereafter. [...]*”¹⁹

Dieser denkwürdige Brief ist häufig als Ausdruck chinesischer Überlegenheit, kaiserlicher Arroganz oder schlichter Unwissenheit gelesen worden. Die neuere Forschung dagegen sieht ihn eher strategisch motiviert: der Kaiser war sich bewusst, dass hier zwei inkompatible Ordnungen aufeinander prallten. Er wollte die seine bewahren. Und er wollte die Engländer, über deren Macht, Wohlstand und Kolonialreich er durchaus informiert war, abschrecken und sie dazu bewegen, China in Ruhe zu lassen. Während ihm das erste zunächst gelang, sollte ihm sein zweites Ziel misslingen.

Für die europäischen Handelskompanien war es immer schon schwierig gewesen, Waren für die asiatischen Märkte zu liefern. Abgesehen von Uhren, Instrumenten oder Militärtechnik waren europäische Produkte in Asien nicht gefragt. Deshalb bezahlten die Kompanien die von ihnen erstandenen Waren, etwa Textilien in Indien, Gewürze in Indonesien oder Tee in China, mit Silber. Schon Mitte des 17. Jahrhunderts hatte Japan Silberexporte verboten, und nur ein Teil der Nachfrage konnte mit spanischem Silber befriedigt werden, das aus Südamerika nach Manila gelangte. Also mussten die Kompanien große Mengen Silber aus Europa heranzuführen. Angesichts der unterschiedlichen Nachfrage variierte der Silberpreis in Europa und Asien erheblich, das europäische Silber war auf asiatischen Märkten weniger wert. Im ausgehenden 18. Jahrhundert experimentierte daher die britische East India Company mit dem Anbau von Mohn in Indien. In den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts explodierte das Geschäft mit Opium. Die East India Company verkaufte die Droge an unabhängige Händler, die sie nach China exportierten, genauer gesagt, schmuggelten. Denn die Einfuhr war verboten. Das hielt Chinesen aber nicht vom Opiumkonsum ab, und auch die East India Company ließ sich von dem Einfuhrverbot nicht abschrecken. Denn die Opiumverkäufe drehten den Silberstrom um. Die Company bereitete den Mohn in riesigen Fabriken in Nordindien zu Opium auf. Allein in China verkaufte sie 1838 etwa 1400 Tonnen (zum Vergleich: Kolumbien, Peru und Bolivien produzierten 2016 etwa 1100 Tonnen Kokain). In ihrer Eigenschaft als weltgrößter Drogenproduzent brachte sie die chinesische Weltordnung ins Wanken.²⁰

Ende der 1830er Jahre mündete eine Serie englischer Provokationen, chinesischer Beschlagnahmungen von Opium und Säbelrasseln auf beiden Seiten im sogenannten Ersten Opiumkrieg (1839-1842). Während die chinesische Regierung dem fortgesetzten Schmuggel endgültig ein Ende bereiten wollte, verteidigte der britische Außenminister Lord Palmerston im Namen des Rechts auf freien Handel den Opiumhandel, und als sich keine Einigung erzielen ließ, rückte die Royal Navy heran. Der technologischen Überlegenheit der britischen Schiffe – unter anderem sah das erste aus Eisen gefertigte Kriegsdampfschiff, die HMS Nemesis (in der griechischen Mythologie die Göttin des ‚gerechten Zorns‘) seinen ersten Einsatz – hatten die schlechter bewaffneten chinesischen Kriegsdampfschiffe nichts entgegenzusetzen. An Bord der HMS Cornwallis unterzeichneten Vertreter

beider Seiten am 29. August 1842 einen Friedensvertrag, den sogenannten Vertrag von Nanking. Der Vertrag stand am Beginn einer Serie sogenannter ‚ungleicher‘ Verträge, mit denen sich Europäer Privilegien in China, Japan und Siam zusicherten. Japan konnte sich dieser Verträge in den 1890er Jahren entledigen, China und Siam erst im Gefolge ihrer Beteiligung am Krieg gegen das Deutsche Reich nach dem Ersten Weltkrieg.²¹

Der Vertrag von Nanking läutete das Ende der chinesischen Weltordnung ein. Er stipulierte die Gleichheit der Mächte (Großbritannien und China), öffnete weitere Häfen, erlaubte es den Briten, in diesen Häfen die Höhe der Zölle zu bestimmen, sprach Großbritannien Hong Kong zu und legte China Reparationen und Entschädigungen auf. Von nun an folgten die Vertragsbeziehungen zwischen China und europäischen Staaten dem europäischen Völkerrecht. Noch einige Jahrzehnte orientierten sich Nachbarn an der chinesischen Weltordnung, bis mit der vollständigen Besetzung Burmas durch Großbritannien 1886 und der Niederlage Chinas im chinesisch-französischen Krieg um Indochina 1884/85 wichtige vormalige Tributäre unter Kolonialherrschaft gelangten. Das Ende kam mit dem chinesisch-japanischen Friedensvertrag von 1895 (Vertrag von Shimonoseki), dessen Artikel 1 lautete:

„China recognizes definitely the full and complete independence and autonomy of Corea, and, in consequence, the payment of tribute and the performance of ceremonies and formalities by Corea to China in derogation of such independence and autonomy shall wholly cease for the future.“²²

Bereits einige Jahrzehnte früher, in den 1860er Jahren, waren damalige Standardwerke des Völkerrechts ins Japanische und Chinesische übersetzt worden, hatten Delegationen in Europa und den USA Wissen gesammelt und wissenschaftliche Netzwerke geknüpft.²³

Paradoxerweise aber schloss das europäische Völkerrecht just zu dem Zeitpunkt nicht-europäische Herrschaften, Länder und Staaten aus, als es beständiger in Berührung mit fernen Rechtsordnungen kam. Im 19. Jahrhundert entwickelten Völkerrechtler die Vorstellung eines aus alten christlichen Traditionen entstandenen ‚Zivilisationsstandards‘ (*standard of civilization*). Mit wenigen Ausnahmen, mit denen man gewissermaßen notgedrungen seit langem in Kontakt stand – darunter das Osmanische Reich, Persien und die nordafrikanischen Berberstaaten –, galten außereuropäische Herrschaften nicht als zivilisierte Staaten, sondern als ‚despotische‘ oder ‚barbarische‘ Länder. Ihnen beispielsweise extraterritoriale Rechte abzuverlangen war ein Gebot der Vernunft. Sie aufzunehmen in die ‚Familie der Nationen‘, die *family of nations* (und damit waren die europäischen Staaten und Reiche gemeint) kam nicht in Frage: ihnen fehlte offenkundig der nötige ‚Zivilisationsstandard‘. Denn würden Europäer sonst auf extraterritoriale Rechte pochen? Diese zirkuläre Logik knüpfte an einen breiten europäischen (oder besser:

westeuropäischen) Diskurs über die vermeintliche Überlegenheit Europas über den Rest der Welt an. Dieser in der Aufklärung des 18. Jahrhunderts entstandene Diskurs verdichtete sich unter dem Eindruck des allgegenwärtigen ‚Fortschritts‘ in Technik, Wissenschaft, Industrie und Handel während des 19. Jahrhunderts. Aus dem europäischen Völkerrecht wurde so eine „Club-satzung“ der ‚zivilisierten‘ Staaten und Völker, die sich rigoros gegenüber anderen abgrenzte und die „Unterwerfung der Welt“ normativ legitimierte.²⁴

Nach dem Ersten Weltkrieg ließ sich die Vorstellung eines europäischen Zivilisationsstandards mühsamer aufrechterhalten als vor 1914. Diejenigen, die für sich den Standard in Anspruch genommen hatten, hatten sich in einem grausamen Krieg mit Millionen von Toten erschöpft. Und die von diesem Standard Ausgeschlossenen hatten zum Sieg der Alliierten und vorrangigen Kolonialmächte beigetragen. China und Siam hatten am Krieg teilgenommen, um ihre zivilisatorische Ebenbürtigkeit zu beweisen, Hunderttausende von Indern, Vietnamesen, Afrikanern und Arabern hatten gegen die Mittelmächte gekämpft.²⁵ Der Völkerbund, 1920 mit dem Ziel gegründet, Frieden durch schiedsgerichtliche Beilegung internationaler Konflikte, Abrüstung und ein System der kollektiven Sicherheit zu sichern, war die erste Internationale Organisation, die außereuropäischen Ländern den Status gleichberechtigter Staaten zubilligte (Lateinamerika als europäischer Rechtsraum gehörte bereits dazu). China, Siam und Liberia waren Gründungsmitglieder, später kam unter anderem Äthiopien hinzu. Der Völkerbund entwickelte auch erstmals – und einmalig – Mechanismen, wie Territorien Staatlichkeit erlangen und Teil der *family of nations* werden konnten. Zwar steuerte die Mandatsmacht Großbritannien im Irak den Prozess, aber dieser verlief unter der Ägide der globalen Institution Völkerbund. Die Unabhängigkeit des Irak im Jahre 1932 war nicht das Resultat eines Konflikts, sondern erfolgte nach einer Abstimmung der Mitgliedstaaten.²⁶

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es dann die Vereinten Nationen, die den Prozess der Dekolonisierung begleiteten und die Emanzipation abhängiger Territorien in souveräne Staaten förderten. Die Vorstellung einer Gemeinschaft ‚zivilisierter Staaten‘ verschwand aber nicht völlig aus dem Völkerrecht. Beispielsweise heißt es in Artikel 38 des Statuts des 1946 gegründeten Internationalen Gerichtshofs in Den Haag (die Nachfolgeinstitution des Ständigen Internationalen Gerichtshofs der Zwischenkriegszeit):

„Der Gerichtshof, dessen Aufgabe es ist, die ihm unterbreiteten Streitfälle nach Völkerrecht zu entscheiden, wendet an: ...die von den zivilisierten Staaten anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze.“²⁷

In der Völkerrechtspraxis spielte dies jedoch keine besondere Rolle mehr. Staaten wurden souverän, wenn sie als solche international anerkannt wurden, unabhängig von jeder Qualifizierung.



Abbildung 5
Eröffnung der 25. Session der UN
Kommission für Internationales
Recht, Genf, 7. Mai 1973. Thema:
Verantwortung von Staaten und
Staatensukzession, UN Bildarchiv,
www.unmultimedia.org

Mit den Vereinten Nationen entwickelte sich das europäische Völkerrecht zu einem universalen, weltumspannenden und exklusiven Recht. Rechtspluralismen und alternative Ordnungen fanden darin keinen Platz mehr. Insofern vollzog sich durch die Auflösung der europäischen Kolonialreiche nach dem Zweiten Weltkrieg etwas, was vor 1914 unmöglich gewesen wäre: die neuen Staaten wurden als formal gleichwertige Mitglieder der Ordnung akzeptiert. Sie akzeptierten mit ihrem Eintritt in die Völkerrechtsordnung der Vereinten Nationen aber auch das europäische Völkerrecht als alleinige Norm des internationalen Systems. Die Objekte wurden zu Subjekten der Ordnung.²⁸

Tatsächlich untersuchten Völkerrechtler in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts abseits der Anerkennung der Macht des Faktischen die Frage, ob dies nun historisch gerecht gewesen war oder nicht.

Jahrelang dachten die Experten in der den Vereinten Nationen zugeordneten International Law Commission darüber nach, wie es zu bewerten sei, wenn Staaten einer Ordnung beiträten, über die sie selbst nicht bestimmen konnten, die sie auch nicht ablehnen konnten, und die sie zuvor offenkundig diskriminiert hatte. Die Lösung bestand in einem pragmatischen Vorgehen: die Kommission bewertete die Dekolonisierung als einen historisch singulären Prozess, und sie sprach neuen Staaten das Recht zu, nach Belieben mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen umzugehen, die die Kolonialmächte in ihrem Namen (oder für ein Territorium) eingegangen waren. Konkret bedeutete die Doktrin des ‚clean slate‘, das jeder neue Staat selbst entscheiden konnte, ob er Pensionsansprüche ehemaliger Kolonialbeamter honorierte oder nicht, ob er Stationierungsrechte anerkannte oder Bergbaukonzessionen aufrechterhielt. Damit waren neue Staaten vor Regressansprüchen geschützt und konnten formal souverän entscheiden, wie sie mit ihrem historischen Erbe umgehen wollten und welche Politik sie zu führen gedachten.²⁹

Schluss

Mit diesen für den komplexen Gegenstand eigentlich unangemessen wenigen Worten haben wir eine kleine Reise durch eine große Zeitspanne unternommen. Offenkundig bewahrheitet sich hier der alte Spruch von ‚Macht geht vor Recht‘. Das erschließt sich aus der Begegnung zwischen Niederländern und den Bewohnern der Banda-Inseln im frühen 17. Jahrhundert ebenso wie aus der Kolonialherrschaft des 20. Jahrhunderts, die mittels ‚zivilisatorischer Standards‘ Herrschaft zu legitimieren suchte. Recht und Völkerrecht besaßen aber stets eine große Bedeutung für die Akteure. Das Völkerrecht verregelte in ‚Kontaktzonen‘ und in interkontinentalen Netzwerken Beziehungen zwischen weit entfernten Akteuren, und weil Interessen häufig ähnlich waren (Handel, friedlicher Austausch, Gewinn), konnten sie mühelos Brücken zwischen unterschiedlichen Rechtsordnungen und Rechtsräumen bauen. Rechtspluralismen mussten dem europäischen Völkerrecht weichen, als europäische Technik, Wirtschaft und Politik, und in Europa akkumuliertes Wissen im 19. Jahrhundert die effektive territoriale Kontrolle über weite Teile der außereuropäischen Welt ermöglichten.

Ist damit auch das letzte Wort gesprochen? Es erscheint unwahrscheinlich, dass auf absehbare Zeit die bestehende internationale Rechtsordnung grundlegend in Frage gestellt würde. Aber ist es gänzlich ausgeschlossen, dass beispielsweise China eine Rückkehr zum Tributsystem postuliert und damit Ansprüche etwa auf die Spratly-Inseln im südchinesischen Meer untermauert? Wie gesagt: das ist unwahrscheinlich, aber in der Geschichte ist nichts unmöglich.

Literatur

- Alexandrowicz, Charles H. 1973: *The European-African Confrontation. A Study in Treaty Making*, Leiden.
- Anghie, Antony 2005: *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law* (Cambridge Studies in International and Comparative Law, Band 37), Cambridge.
- Arnauld, Andreas v./Odendahl, Kerstin (Hrsg.) 2015: *German Yearbook of International Law / Jahrbuch für Internationales Recht* (Band 58), Berlin.
- Benton, Lauren A. 2002: *Law and Colonial Cultures. Legal Regimes in World History, 1400-1900* (Studies in Comparative World History), Cambridge.
- Bickers, Robert A. (Hrsg.) 1993: *Ritual and Diplomacy. The Macartney Mission to China, 1792 - 1794*, London.
- Burbank, Jane/Cooper, Frederick 2012: *Imperien der Weltgeschichte. Das Repertoire der Macht vom alten Rom und China bis heute* (Geschichte 2012), Frankfurt am Main.
- Cassese, Antonio 2012: *States: Rise and Decline of the Primary Subjects of the International Community*, in: Fassbender, Bardo/Peters, Anne (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 49-70.
- Craven, Matthew 2007: *The Decolonization of International Law. State Succession and the Law of Treaties*, Oxford.
- Duchhardt, Heinz 199: "Westphalian System". Zur Problematik einer Denkfigur, in: *Historische Zeitschrift* 269: 2, 305-315.
- Emmer, Piet C./Gommans, Jos J. L. 2012: *Rijk aan de rand van de wereld. De geschiedenis van Nederland overzee, 1600 - 1800* (De geschiedenis van Nederland), 2. Auflage, Amsterdam.
- Fairbank, J. K./Teng, S. Y. 1941: *On the Ch'ing Tributary System*, in: *Harvard Journal of Asiatic Studies* 6: 2, 135-246.
- Fordham University: *Modern History Sourcebook. Qian Long: Letter to George III 1793*, in: <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1793qianlong.asp>; 11.7.2017.
- Gaastra, Femme S. 2012: *Geschiedenis van de VOC. Opkomst, bloei en ondergang* (11. Auflage). Rev. ed., Zutphen.
- Gong, Gerrit W. 1984: *The Standard of "Civilization"*, in: *International Society*, Oxford.
- Haggrenmacher, Peter 2012: „Hugo Grotius (1583-1645)“, in: Fassbender, Bardo/Peters, Anne (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 1098-1102.
- Hell, Stefan 2010: *Siam and the League of Nations. Modernisation, Sovereignty and Multilateral Diplomacy, 1920 - 1940*, Bangkok.
- Hevia, James L. 1995: *Cherishing Men from Afar. Qing Guest Ritual and the Macartney Embassy of 1793*, Durham.
- Ides, Evert Y. 1704: *Driejarige Reize Naar China, te lande gedaan door den Moskovischen Afgezant*, in: <http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?PPN339777869> (Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen); 19.12.2018.
- Iriye, Akira 2002: *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, CA.
- Kämmerer, Jörn A. 2006: *Das Völkerrecht des Kolonialismus: Genese, Bedeutung und Nachwirkungen*, in: *Verfassung in Recht und Übersee* 39: 4, 397-424.
- Kemme, Clara 2017: *Between Tribute and Treaty* (Dissertation) (Schriftenreihe rechtsgeschichtliche Studien, Band 75), o.O.
- Kleinschmidt, Harald 2013: *Geschichte des Völkerrechts in Krieg und Frieden*, Tübingen.
- Kleinschmidt, Harald 2015: *Decolonisation, State Succession, and a Formal Problem of International Public Law*, in: Arnauld, Andreas v./Odendahl, Kerstin (Hrsg.): *German Yearbook of International Law / Jahrbuch für Internationales Recht* (Band 58), Berlin, 265-316.
- Lieberman, Victor B. 2003: *Strange Parallels. Southeast Asia in Global Context, c. 800-1830* (Volume 1. *Integration on the Mainland*) (Studies in Comparative World History), Cambridge.
- Lovell, Julia 2011: *The Opium War. Drugs, Dreams and the Making of China*, New York, NY.
- Manela, Erez 2007: *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford.
- Mao, Haijian 2016: *The Qing Empire and the Opium War. The Collapse of the Heavenly Dynasty*, Cambridge.
- Mazower, Mark 2013: *Die Welt regieren. Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute*, München.
- Nagel, Jürgen G. 2007: *Abenteuer Fernhandel. Die Ostindienkompanien*, Darmstadt.
- Nagel, Jürgen N. 2007: *Abenteuer Fernhandel*, Darmstadt.
- Onuma, Yasuaki 2000: *When was the Law of International Society Born? An Inquiry of the History of International Law from an Intercivilizational Perspective*, in: *Journal of the History of International Law* 2: 1, 1-66.
- Page, Melvin E. (Hrsg.) 2003: *Colonialism. An International Social, Cultural, and Political Encyclopedia* (Band 1), Santa Barbara, CA.
- Pedersen, Susan 2015: *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*, New York, NY.
- Ravenstein, Ernst G. 1861: *The Russians on the Amur. Its Discovery, Conquest, and Colonisation*, London.
- Reid, Anthony 1990: *Southeast Asia in the Age of Commerce, 1450-1680* (Band 1: *The Lands below the Winds*), New Haven, CT.
- Reinhard, Wolfgang 2016: *Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte der europäischen Expansion 1415-2015* (Historische Bibliothek der Gerda Henkel Stiftung), München.
- Sayward, Amy L. 2017: *The United Nations in International History* (New Approaches to International History), London.
- Stern, Philip J. 2011: *The Company-State. Corporate Sovereignty and the Early Modern Foundations of the British Empire in India*, Oxford.
- Tang, Chi-Hua 2012: *China-Europe*, in: Fassbender, Bardo/Peters, Anne (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, 701-723.
- van Goor, Jurrien 2015: *Jan Pieterszoon Coen, 1587 - 1629. Koopman-koning in Azië*, Amsterdam.
- Vereinte Nationen 1945: *Statut des Internationalen Gerichtshofs*, in: <http://www.staatsvertraege.de/uno/gerichtshofstatut45-i.htm>; 08.7.2017.
- Wolters, Oliver W. 1999: *History, Culture, and Region in Southeast Asian Perspectives* (Studies on Southeast Asia, Band 26), Ithaca, NY.

Bildnachweise

- Abbildung 1 links: *Portrait von Hugo de Groot, Atelier Michiel Jansz van Mierevelt, 1631* (Ölfarbe auf Holz, H63cm, B55cm), Collectie Rijksmuseum Amsterdam (SK-A-581). Rijksstudio Account: <https://www.rijksmuseum.nl/nl/rijksstudio/historische-personen/hugo-de-groot/objecten#/SK-A-581,0>.
- Abbildung 2 rechts: *Die Faktorei der VOC in Hougly, Bengalen, Hendrik van Schuylenburgh, 1665* (Ölfarbe auf Leinwand, H203cm, B316cm), Collectie Rijksmuseum Amsterdam (SK-A-4281). Rijksstudio Account: <https://www.rijksmuseum.nl/nl/zoeken/objecten?q=Schuylenburgh+Hougly&p=1&ps=12&st=Objects&ii=1#/SK-A-4282,1>.
- Abbildung 3 links: *Ansicht auf Judea (Ayutthaya), die Hauptstadt von Siam, geschrieben Johannes Vinckboons, 1662-1663, Ölfarbe auf Tuch, H97cm, B140cm*, Collectie Rijksmuseum Amsterdam (SK-A-4477). Rijksstudio Account: <https://www.rijksmuseum.nl/nl/zoeken/objecten?q=Judea+Vinckboons&p=4&ps=12&st=Objects&ii=8#/SK-A-4477,44>.
- Abbildung 4 oben: *Nertschinsk um 1700. Bildunterschrift: „All die Einwohner hier sind Soldaten, die mit China Handel treiben und große Freiheit genießen“*. Evert Ysbrants Ides, *Drie-Jarige Reize naar China; te Lande gedaan, door den Moskovischen Afgezant*, Amsterdam 1704, S. 95. Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen (Göttinger Digitalisierungszentrum): <http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?PPN339777869> (permanent URL).
- Abbildung 5 oben: *Eröffnung der 25. Session der UN Kommission für Internationales Recht, Genf, 7. Mai 1973. Thema: Verantwortung von Staaten und Staatensukzession, UN Bildarchiv, www.unmultimedia.org. United Nations Photo: Permanent URL: <https://www.unmultimedia.org/s/photo/detail/178/0178529.html> (permanent URL von Photo # 178529)*.

-
- [1] Mark Mazower, *Die Welt Regieren. Eine Idee und ihre Geschichte*, München 2013; Amy L. Soward, *The United Nations in International History*, London 2017.
- [2] Antonio Cassese, „States: Rise and Decline of the Primary Subjects of the International Community“, in: Bardo Fassbender & Anne Peters, Hg., *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford 2012, 49-70, hier 50-52.
- [3] Jane Burbank & Frederick Cooper, *Imperien der Weltgeschichte. Das Repertoire der Macht vom alten Rom und China bis heute*, Frankfurt 2012, 281-458; Heinz Duchhardt, „Westphalian System“. Zur Problematik einer Denkfigur, in: *Historische Zeitschrift* 269 (1999), 305-315; Akira Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002; Harald Kleinschmidt, *Geschichte des Völkerrechts in Krieg und Frieden*, Tübingen 2013, 156-229.
- [4] Wolfgang Reinhard, *Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte der Europäischen Expansion 1415-2015*, München 2016, 77-254.
- [5] Piet Emmer & Jos Gommans, *Rijk aan de rand van de wereld. De geschiedenis van Nederland overzee 1600-1800*, Amsterdam 2016, 21-23 u. passim; Peter Haggenmacher, „Hugo Grotius (1583-1645)“, in: Fassbender & Peters, Hg., *The Oxford Handbook of the History of International Law*, 1098-1102.
- [6] Linschotens reich bebildertes „Itinerario“ lässt sich in einer online-Ausstellung der Universitätsbibliothek Utrecht bestaunen. Siehe <http://bc.library.uu.nl/key-east-jan-huygen-van-linschoten-s-itinerario.html> (10.07.2017).
- [7] Femme S. Gastra, *Geschiedenis van de VOC. Opkomst, Bloei en Ondergang*, Zutphen, 11. Aufl. 2012; Jürgen G. Nagel, *Abenteuer Fernhandel. Die Ostindienkompanien*, Darmstadt 2007.
- [8] Yasuaki Onuma, „When was the Law of International Society Born? An Inquiry of the History of International Law from an Intercivilizational Perspective“, in: *Journal of the History of International Law* 2.1. (2000), 1-66.
- [9] O. W. Wolters, *Culture and Region in Southeast Asian Perspectives*, Ithaca 1999, 27f. Das Mandala-Konzept blieb nicht unwidersprochen. Victor Lieberman wirft ihm Statik vor und spricht lieber von einem ‚Planetensystem‘. Victor Lieberman, *Strange Parallels. Southeast Asia in Global Context, c. 800-1830*, Bd. 1: *Integration on the Mainland*, Cambridge 2003, 7-33.
- [10] Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680*, Bd. 1: *The Lands below the Winds*, Ann Arbor 1988.
- [11] Charles Henry Alexandrowicz, *The European-African Confrontation: A Study in Treaty-Making*, Leiden 1973; Clara Kemme, *Between Tribute and Treaty: Implementing the Law of Nations in South and Southeast Asia*, Hamburg 2017, 217-306; Philip Stern, *The Company-State. Corporate Sovereignty and the Early Modern Foundation of the British Empire in India*. New York 2011.
- [12] Jur van Goor, *Jan Pieterszoon Coen, 1587-1629. Koopman-koning in Azië*, Amsterdam 2015, 433-466.
- [13] Laura Benton, *Law and Colonial Cultures. Legal Regimes in World History, 1400-1900*, Cambridge 2002, 127-153.
- [14] Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge 2005, 33-114.
- [15] Immer noch grundlegend John K. Fairbank & S.Y. Teng, „On the Ch'ing Tributary System“, in: *Harvard Journal of Asiatic Studies* 6, 2 (1941), 135-246. Zur Kritik siehe Chi-Hua Tang, „China-Europe“, in: Fassbender & Peters, *The Oxford Handbook of the History of International Law*, 701-703.
- [16] Evert Ysbrants Ides, *Drie-Jarige Reize naar China; te Lande gedaan, door den Moskovischen Afgezant*, Amsterdam 1704, 95.
- [17] Eine lebendige Darstellung des Zusammentreffens liefert Ernst G. Ravenstein, *The Russians on the Amur. Its Discovery, Conquest, and Colonisation*, London 1861, 45-53. Siehe auch Melvin E. Page, Hg., *Colonialism: An International Social, Cultural and Political Encyclopedia*, Bd. 1, Santa Barbara 2003, 412f.
- [18] Robert A. Bickers, Hg., *Ritual and Diplomacy: The Macartney Mission to China 1792-1794*, London 1993; James L. Hevia, *Cherishing Men From Afar. Qing Guest Ritual and the Macartney Embassy of 1793*, Durham 1995.
- [19] Fordham University, *Modern History Sourcebook*, Qian Long: Letter to George III, 1793, <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1793qianlong.asp> (11.07.2017).
- [20] Mao Haijian, *The Qing Empire and the Opium War. The Collapse of the Heavenly Dynasty*, Cambridge 2016; Julia Lovell, *The Opium War. Drugs, Dreams, and the Making of Modern China*, New York 2011.
- [21] Stefan Hell, *Siam and the League of Nations. Modernization, Sovereignty, and Multilateral Diplomacy, 1920-1940*, Bangkok 2010, 13-34.
- [22] Yasuaki Onuma, „When was the Law of International Society Born?“ *An Inquiry of the History of International Law from an Intercivilizational Perspective*, in: *Journal of the History of International Law* 2: 1 (2000), 1-66, 52.
- [23] Gerrit W. Gong, *The Standard of ‚Civilisation‘ in International Society*, Oxford 1984, 27, 154.
- [24] Jörn Axel Kämmerer, „Das Völkerrecht des Kolonialismus: Genese, Bedeutung und Nachwirkungen“, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 39 (2006), 397-424; Reinhard, Wolfgang, *Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte der europäischen Expansion 1415-2015 (Historische Bibliothek der Gerda Henkel Stiftung)*, München 2016.
- [25] Erez Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford 2007, 81.
- [26] Susan Pederson, *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford 2015, 261-288.
- [27] <http://www.staatsvertraege.de/uno/gerichtshofstatut45-i.htm> (08.07.2017)
- [28] Matthew Craven, *The Decolonization of International Law. State Succession and the Law of Treaties*, Oxford 2007.
- [29] Harald Kleinschmidt, „Decolonisation, State Succession and a Formal Problem of International Public Law“, in: *German Yearbook of International Law* 58 (2015), 265-316.
-

Prof. Dr. Thomas Bohrmann

**Professor für Katholische Theologie mit dem
Schwerpunkt Angewandte Ethik**

Universität der Bundeswehr München

thomas.bohrmann@unibw.de

Ordnung als Thema der christlichen Sozialethik

Von Thomas Bohrmann

Vorbemerkung

Seit Anfang ihrer akademischen Etablierung am Ende des 19. Jahrhunderts beschäftigt sich die christliche Gesellschaftslehre bzw. christliche Sozialethik mit Fragen einer gerechten Gesellschaftsordnung. Zunächst standen Probleme der Sozial- und Wirtschaftsordnung im Zentrum der ethischen Reflexion, mittlerweile werden alle gesellschaftlichen Teilsysteme in den Blick genommen und auf ihre zugrunde liegende menschendienliche Ordnung überprüft. Im folgenden Beitrag sollen ausgewählte Aspekte des Themas *Ordnung* aus der Perspektive der christlichen Sozialethik vorgestellt werden. Zunächst wird erläutert, was Ethik und Sozialethik bedeuten (1), dann werden mit den Sozialprinzipien normative Grundlagen einer gerechten Gesellschaftsordnung skizziert (2). Nach der Berücksichtigung der ökonomischen Freiheit als konstitutives Element einer Wirtschaftsordnung (3) kommen schließlich zwei Herausforderungen, die die Wirtschaftsordnung betreffen, zur Sprache (4).

1. Begriffsklärungen: Ethik und christliche Sozialethik

Ethik ist die wissenschaftliche Reflexion des menschlichen Urteilens und Handelns aus der Perspektive von Gut oder Böse, Richtig oder Falsch. Die ethische Reflexion kann sich dabei zum einen auf das Handeln einzelner Personen (*Individuethik*) und zum anderen auf die Gestaltung der Gesellschaft und ihrer sozialen Strukturen (*Sozialethik*) beziehen. Individuethik und Sozialethik können aber nicht losgelöst voneinander betrieben werden, sondern bleiben stets aufeinander verwiesen. Insofern der Mensch in Gemeinschaft lebt, ist jedes individuelle Handeln nämlich auf das Handeln anderer bezogen. Jede Ethik hat daher einen sozialen Aspekt. Der Gegenstand der Sozialethik sind soziale Gebilde bzw. Strukturen. Konkret sind darunter die Normen,

Institutionen, sozialen Systeme bzw. gesellschaftlichen Ordnungen zu verstehen, die für gelingende Lebensvollzüge sowohl für den Einzelnen als auch für die Gesellschaft als Gesamtheit notwendig sind. Sozialethik ist „Ethik der menschliches Handeln steuernden gesellschaftlichen Ordnungsstrukturen“ (Korff 2000, 380). Im Mittelpunkt der sozialetischen Auseinandersetzung stehen somit die *Strukturprobleme* der Gesellschaft und die davon betroffenen unterschiedlichen funktional ausdifferenzierten Teilsysteme.

Sozialethik wird zur *christlichen Sozialethik*, indem sie das menschliche Urteilen und Handeln vor dem Hintergrund des Glaubens reflektiert. Dabei ist das zugrunde liegende Menschenbild von fundamentaler Bedeutung. Das Proprium einer theologischen Ethik bzw. christlichen Sozialethik wurzelt nämlich im spezifischen Verständnis vom Menschen. Nach dem alttestamentlichen Schöpfungsbericht sind drei anthropologische Grundaussagen für den Status des Menschen entscheidend:

- (1) Der Mensch ist Abbild Gottes (Gen 1,26/27) oder *imago dei*.
- (2) Als gesellschaftliches Wesen ist er auf andere Menschen zu seiner Entfaltung angewiesen (Gen 1,27).
- (3) Der Mensch ist von Gott als Herrscher über die Erde eingesetzt worden (Gen 1,28).

Aus diesen drei Aussagen können entsprechend drei Grunddimensionen abgeleitet werden, die für die christliche Ethik von handlungsrelevanter Bedeutung sind:

(Zu 1) Da der Mensch *imago dei* ist, wird dadurch nicht nur seine verantwortliche Sonderstellung innerhalb der Schöpfung ausgedrückt, sondern die Folge eines solchen Verständnisses ist zum einen die Hinwendung des Menschen zu Gott – das heißt, der Mensch ist fähig, in eine Beziehung zu seinem Schöpfer zu

treten – und zum anderen auch die Hinwendung des Menschen zu anderen Menschen. Denn wenn der Mensch sich als ein Wesen begreift, das von Gott geschaffen wurde, und die Geschöpflichkeit des Menschen universell zu verstehen ist, dann hat eine solche religiöse Perspektive auch Konsequenzen für das alltägliche soziale Miteinander. Aufgrund der Spur des Göttlichen, die in allen Menschen vorhanden ist, folgt daraus nämlich das Postulat, würdevoll miteinander umzugehen.

(Zu 2) Auch aus der schöpfungstheologisch begründeten Sozialnatur des Menschen, die den Gemeinschaftscharakter des *homo sapiens* zum Ausdruck bringt, resultiert diese besondere Hinwendung des Menschen zum Menschen. Leben ist nur in Gemeinschaft möglich; kooperatives Handeln ist die Basis jeder Gesellschaft und ihrer Entwicklung.

(Zu 3) Schlussendlich impliziert der biblische Herrschaftsauftrag ein spezielles Verhältnis zur Welt. Diese ist dem Menschen zur verantwortlichen Gestaltung übergeben worden. Aber der Auftrag, sich die Erde untertan zu machen, darf nicht als ihre schrankenlose und willkürliche Ausbeutung verstanden werden, wie dies im Laufe der abendländischen Kulturgeschichte gedeutet wurde oder wie das verschiedene Kritiker (vgl. Amery 1972; Drewermann 1991) dem Christentum vorwerfen. Der Herrschaftsauftrag (Gen 1,28) korrespondiert mit dem ebenfalls biblisch begründeten Gärtner- oder Hegeauftrag (Gen 2,15), der darin besteht, die Erde zu bebauen, zu pflegen und zu schützen. Man kann auf der Basis der alttestamentlichen Schöpfungstheologie also einerseits von einem Herrschaftsmodell und andererseits von einem Fürsorgemodell im Hinblick auf den menschlichen Umgang mit der Welt als Schöpfung sprechen (vgl. Irrgang 1992, 143). Der gestaltende Charakter beschränkt sich aber nicht allein auf die natürliche Umwelt des Menschen, sondern umfasst auch die von Menschenhand und Menschenvernunft geschaffenen vielfältigen sozialen Gebilde. Da der Mensch ein moralisches Subjekt ist, verantwortlich für sein Tun und Unterlassen, wird er auch in die Pflicht genommen für seine kulturellen Erregenschaften und gesellschaftlichen Strukturen.

Aus den hier entfalteten drei biblischen Dimensionen des Menschseins (Geschöpflichkeit, Sozialnatur, Herrschaftsauftrag) und den daraus abzuleitenden ethischen Konsequenzen ergibt sich die Verantwortung der Christen für Mensch, Gesellschaft und Umwelt. Christliche Sozialethik vertritt also eine spezifische Perspektive der Ethik, die Konsequenzen hat: Der Glaube prägt die Moral und damit sowohl das Handeln von Individuen als auch die Gestaltung des menschlichen Miteinanders und der zugrunde liegenden Gesellschaftsordnung.

2. Der sozialetische Kerngedanke: eine gerechte und menschendienliche Gesellschaftsordnung

Eine Gesellschaft besteht aus Menschen. Eine Gesellschaft besteht nur für Menschen. Weil eine Gesellschaft und ihre sozialen

Gebilde für die Menschen da sind und nicht umgekehrt, gründet darin auch ihr Sinn, nämlich den Menschen so viel wie möglich zur Entfaltung und Erfüllung des Menschseins zu verhelfen. Gesellschaftliche Strukturen existieren aber nicht zufällig, sondern sie sind von Menschen für Menschen geschaffen und gestaltet worden. „Gesellschaft ist ein menschliches Produkt. Gesellschaft ist eine objektive Wirklichkeit. Der Mensch ist ein gesellschaftliches Produkt.“ (Berger/Luckmann 1980, 65). Dieser wissenssoziologische Ansatz hat Konsequenzen für die Ethik. Denn weil alle gesellschaftlichen Strukturgebilde als Kulturschöpfungen des Menschen verstanden werden müssen, sind sie „darum zu verantworten und darum ethisch auf ihre Legitimation hin zu befragen“ (Baumgartner 1995, 38). In diesem Sinne hat der Mensch Verantwortung für alles, was er erschaffen hat; somit kann er seine gesellschaftlichen Ordnungen optimieren und seine Bedürfnisse anpassen.

Für den humanen Aufbau einer Gesellschaft und ihrer Ordnung bieten die vier Sozialprinzipien der christlichen Sozialethik eine normative Orientierungsbasis. Mit (1) Personalität, (2) Solidarität, (3) Subsidiarität und (4) Nachhaltigkeit werden dem Menschen Gestaltungsprinzipien an die Hand gegeben, mit denen er die von ihm geschaffenen sozialen Strukturen normativ reflektieren, ordnen und formen kann.

Personalität: Das Personprinzip bringt zum Ausdruck, dass der Mensch als *Person* Ursprung, Träger und Ziel aller gesellschaftlichen Gebilde ist (vgl. GS 1965, Art. 25). Diese sollen seine Bedürfnisse befriedigen und seine Freiheitsentfaltung ermöglichen. Da er also der Schöpfer von Normen, Institutionen, sozialen Systemen bzw. gesellschaftlichen Ordnungen ist, sind all diese Produkte auch gestaltbar und veränderbar. Und das bedeutet, dass er als moralisches Subjekt für seine Erzeugnisse und Leistungen auch verantwortlich bleibt und dementsprechend zur Rechenschaft gezogen werden kann. Alle gesellschaftlichen Strukturen müssen dem Personprinzip gerecht werden, denn sie sind allein um der Menschen willen da (vgl. Baumgartner 2004a, 265-267). Die Berücksichtigung der menschlichen Person, wie sie in den sozialen Strukturen realisiert werden soll, ist die Basis jeder Sozialethik.

Solidarität: Der Ausgangspunkt des Solidaritätsprinzips (von lat. *solidum* = fester Grund, Boden) ist die Erfahrung der Zusammengehörigkeit. Menschen schließen sich in solidarischer Verbundenheit zusammen, um ihre Aufgaben in Kooperation besser zu realisieren, sich sicherer zu fühlen, gemeinsame Ziele durchzusetzen. Nur durch die „Hinordnung auf den Menschen als Person“ (Baumgartner/Korff 1990, 238) wird Solidarität zu einem Prinzip für die Gestaltung von gesellschaftlichen Strukturen. Denn erst wenn sich ein solidarischer Zusammenschluss an der personalen Würde, die allen Menschen zu eigen ist, orientiert, sich also von einem rein partikularen Verständnis im Sinne eines reinen Gruppenegoismus verabschiedet, wird Solidarität zum ethischen Prinzip. Der sozialetische Begriff der Solidarität

enthält demzufolge eine universelle Dimension. Der gemeinsame Zusammenschluss von Menschen im Geiste der Solidarität kennt keinerlei Ausnahmen; nicht die Exklusivität dominiert hier, sondern die inklusive Ausdehnung, die alle umfasst, die dem Menschengeschlecht angehören (vgl. Baumgartner 2004b, 289-291). Die gemeinsame personale Würde aller Menschen gilt somit als Bindeglied für das universelle Verständnis von Solidarität. Nach dem personalen Bezugspunkt des Solidaritätsbegriffs und seines prinzipiell universellen Charakters kommt in diesem Prinzip weiterhin eine besondere Anwaltschaft für die Schwachen und Ausgegrenzten zum Ausdruck („Option für Armen“), denen prioritär solidarische Hilfe zuteilwerden soll. Schließlich realisiert sich das Solidaritätsprinzip in den sozialen Strukturen der Rechts- und Sozialordnung, die die Solidaritätsansprüche und -pflichten normativ für alle Gesellschaftsmitglieder in gleichem Maße verbindlich regeln. Aus dieser Perspektive ist Solidarität auch als ein fundamentales, gesellschaftliches *Rechtsprinzip* zu verstehen (vgl. Baumgartner/Korff 1990, 409-410; Heimbach-Steins 2008, 189-190).

Subsidiarität: Erstmals wird das Subsidiaritätsprinzip (von lat. *subsidium* = Hilfsmannschaft, Beistand) in seiner klassischen Formulierung in der Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI. definiert (vgl. QA 1931, Nr. 79-80). Es regelt Kompetenzen und Zuständigkeiten und enthält vier charakteristische Grundaussagen: (1) Der Mensch ist ein verantwortliches Subjekt und führt sein Leben in Eigenverantwortung. (2) Aufgrund seiner Autonomie ist der Mensch zunächst für seine Bedürfnisbefriedigung und seine Angelegenheiten selbst verantwortlich. Individuelle Initiativen und Leistungen dürfen ihm nicht entzogen und einer höheren Organisation übertragen werden. Es sollen dort die Probleme gelöst werden, wo sie zuerst anzutreffen sind. Demnach wird dieser negative Aspekt der Subsidiaritätsidee als *Nichteinmischungsprinzip* oder *Kompetenzanmaßungsverbot* bezeichnet. (3) Die positive Seite von Subsidiarität kommt in dem *Hilfestellungsgebot* zum Ausdruck, denn Unterstützung ist dann zu gewähren, wenn die kleineren sozialen Gebilde sich aus eigenen Kräften nicht mehr selbst helfen können und somit auf subsidiären Beistand angewiesen sind. (4) Die gewährte Hilfeleistung darf aber niemals totalitär sein, sondern muss sich – entsprechend dem Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ – nach erfolgtem Beistand zurückziehen. Damit ist wieder die Kompetenz zur eigenverantwortlichen Lebensführung hergestellt (vgl. Bohrmann 2004, 295-297).

Nachhaltigkeit: Mit dem Nachhaltigkeitsprinzip wird der Prinzipientraktat der christlichen Sozialethik um die ökologische Dimension ergänzt. Denn die drei klassischen Sozialprinzipien (Personalität, Solidarität, Subsidiarität) „richten sich auf die Ordnung der menschlichen Sozialverhältnisse, nicht hingegen auf die Interaktion dieser Verhältnisse mit der Natur“ (Hausmanninger 1999, 354). Nachhaltigkeit ist ein normatives Leitbild, das sich auf ein gesamtgesellschaftliches und globales Entwicklungskonzept bezieht. Dabei werden ökologische, öko-

nomische und soziale Bereiche so miteinander vernetzt, dass dadurch sowohl die Bedürfnisse gegenwärtiger als auch zukünftiger Generationen befriedigt werden. Im Mittelpunkt der Nachhaltigkeitsidee stehen somit (1) die *Natur*, die dem Menschen als Ressource seiner Bedürfnisbefriedigung dient, (2) die *Vernetzung* der menschlichen Kulturwelt mit den Bedingungen der Natur, (3) die *Zukunft* und damit die Verantwortung für eine Welt, in der auch spätere Generationen noch gut leben können, und schließlich (4) die *Globalität*, da die großen ökologischen Gefahren weltweite Auswirkungen haben (vgl. Lienkamp 2009; Veith 2004; Vogt 2009).

Systematisch zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die Sozialprinzipien die Gestaltungsverantwortung des Menschen für seine sozialen Strukturen konkretisieren; sie sind Kriterien für die Ausgestaltung der von Menschen geschaffenen gesellschaftlichen Ordnungsgebilde und geben damit Impulse für das Handeln gesellschaftlicher Akteure. Dabei ist Subsidiarität ein formales Prinzip. Als Strukturprinzip regelt sie Zuständigkeiten. Solidarität hingegen ist ein inhaltliches Prinzip, indem die Frage nach der Reichweite solidarischer Hilfe beantwortet wird. Nachhaltigkeit berücksichtigt schließlich die natürliche Umwelt und damit die gegenwärtigen sowie zukünftigen Lebensgrundlagen der Menschheit. Alle drei Prinzipien sind aber ganz der Personalität zugeordnet und erfüllen eine Dienstfunktion im Hinblick auf die menschliche Entfaltung.

3. Ökonomische Freiheit als Grundlage der Wirtschaftsordnung: die wirtschaftsethische Perspektive

Ordnungen schaffen Rahmenbedingungen für das soziale Miteinander. Nach allgemeinem Verständnis bezeichnet eine Ordnung einen stabilen, dauerhaften und ganzheitlichen Zusammenhang von Teilen aufgrund bestimmter Gesetzmäßigkeiten oder Prinzipien. Grundlegend für die Entstehung sozialer Ordnungen ist das Prinzip der Reziprozität. Austauschprozesse und Kooperationen sowie die Herausbildung stabiler Institutionen gehören demzufolge zum Kernbestand jeder gesellschaftlichen Ordnung. Ihre Stabilität hängt davon ab, inwieweit die bestehende Ordnung von den Gesellschaftsmitgliedern als natürlich, gottgewollt und unwandelbar empfunden oder durch Reflexionsprozesse als geschichtlich bedingt, willkürlich, veränderbar und bewusst gestaltbar eingeschätzt wird (vgl. Hillmann ⁵2007, 650). Im Folgenden soll beispielhaft die ethische Logik der Wirtschaftsordnung herausgestellt und ihr zugrunde liegendes ethisches Leitpostulat sowie die Implementierung der Sozialprinzipien präsentiert werden.

Ökonomische Freiheit, die auf die Selbstverantwortung und Entscheidungsautonomie von Anbietern und Nachfragern zielt, ist die zentrale Leitidee des Marktes und das wirtschaftsethische Postulat einer liberalen Wirtschaftsordnung. Das bedeutet, dass zum einen die Unternehmen selbst darüber bestimmen können, welche Produkte und Dienstleistungen sie herstellen wollen.

Zum anderen entscheiden die Konsumenten bzw. Haushalte, wie sie ihr Einkommen für welche Güter ausgeben wollen (vgl. Meckenstock 1997, 171). Gerade in dieser Freiheitsentfaltung beider ökonomischer Akteure konkretisiert sich das Personprinzip. Die Marktwirtschaft mit ihren grundlegenden ökonomischen Entscheidungsprozessen hat eine ethische Qualität und ist für die gesellschaftliche Entwicklung von sittlicher Bedeutung. Der *Markt*, also jenes dezentrale Informations- und Koordinationskriterium, das den unternehmerischen Initiativen einen Rahmen gibt, bezeichnet einen fiktiven oder realen Ort, an dem sich Anbieter und Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen treffen, um hier einen Tauschprozess zu vollziehen. Als Steuerungsmittel für Quantität und Qualität sowie von Angebot und Nachfrage dient der variable Preis (vgl. Baßeler/Heinrich/Koch¹⁴1995, 125; Weede 1993, 643-644).

In der marktwirtschaftlichen *Ordnung* dominiert der Wettbewerb als leitendes Prinzip, bei dem sich die verschiedenen Wettbewerber in ihren Leistungen untereinander messen und dabei versuchen, die Mitbewerber mit besseren Leistungsangeboten zu überbieten. In diesem Sinne reizt der Wettbewerb an, „ja er zwingt zur Leistungssteigerung; das ist seine vorzüglichste Wirkung“ (Nell-Breuning/Sacher 1949, 70). Die umworbenen Verbraucher sind in diesem Prozess die Adressaten und zugleich auch die Entscheidungsträger, die mit ihrem Kauf darüber urteilen, welcher Wettbewerber die besseren Leistungen im Hinblick auf Produkterneuerung, Preis oder Qualität zu bieten hat. In der volkswirtschaftlichen Theorie erfüllt der Wettbewerb unterschiedliche Aufgaben: Er lenkt die knappen Produktionsfaktoren in den Unternehmen und trägt zu ihrer sparsamen Verwendung bei; er initiiert neue Produkte sowie technische Verfahren und erweist sich dadurch als Strukturfaktor des ökonomischen Wandels; er gewährt jenen Unternehmern eine Belohnung, die sich nachfragegerecht und kostenbewusst verhalten. Schließlich hat funktionierender Wettbewerb eine Entmachtungsfunktion und erschwert Monopolstellungen auf dem herkömmlichen Konsumgütermarkt (vgl. Baßeler/Heinrich/Koch¹⁴1995, 222-223).

Für einen funktionierenden Wettbewerb sind vier idealtypische Voraussetzungen erforderlich: (1) *Wettbewerbsfreiheit*: Sie ist Ausdruck individueller Freiheitsrechte. Die Freiheit, sich wirtschaftlich zu betätigen sowie Güter und Dienstleistungen anzubieten, setzt wesentlich das Recht auf Privateigentum (vgl. Art. 14 GG), das Recht auf freie Berufswahl und Berufsausübung (vgl. Art. 12 Abs. 1 GG) sowie das Recht auf Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (vgl. Art. 9 Abs. 1 GG) voraus. Dabei steht die Produktionsfreiheit mit der Konsumfreiheit in Verbindung. Sie sind die ersten konstitutiven Elemente des Leistungswettbewerbs. (2) *Freier Marktzugang*: Dahinter steht eine dezentrale Organisationsstruktur des Marktes ohne ein weitreichendes staatliches Eingreifen in den Wirtschaftsprozess. (3) *Pluralität der Marktteilnehmer*: Nur wenn genügend Konkurrenten auf dem Markt vorhanden sind, die sich – wie im Falle der Produzenten – mit ihren Leistungen bei den Konsumenten

oder – wie im Falle der Verbraucher – beim Anbieter bewerben, kann von einer wettbewerblichen Konkurrenzsituation gesprochen werden. (4) *Markttransparenz*: Alle Nachfrager haben den gleichen Zugang zu Marktinformationen und können somit Produktvergleiche anstellen. Hier spielt beispielsweise die Werbung als Symbol einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung die entscheidende Rolle, da sie es ist, die mit ihrer Informationsfunktion die nötige Transparenz auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten vermittelt.

Aus der Perspektive der Sozialethik kann die ethische Qualität von Marktwirtschaft und Wettbewerb dadurch begründet werden, dass eine solche Wirtschaftsordnung die prinzipielle Freiheit der Wirtschaftssubjekte betont und entsprechend dem Grundrecht auf individuelle Entwicklung der menschlichen Person für die humane Selbstentfaltung und Autonomie von Produzenten und Konsumenten gleichermaßen eintritt. Eine Wettbewerbswirtschaft führt dazu, dass der Mensch seine Bedürfnisse optimal befriedigen kann. Erstens können Verbraucher aus der Pluralität der Güter und Dienstleistungen jene Angebote auswählen, die ihren Konsumbedürfnissen am besten entsprechen. Dieser Wirtschaftstypus, der als „Innovativwirtschaft“ (Korff 1990a, 176) bezeichnet werden kann, zeichnet sich durch „Neuentwicklung von Produktionsmitteln, Neuerschließung von Produktionszielen und somit generell durch Produktivitätssteigerung“ (Korff, 1990a, 176) aus. Ein solches auf ständige Innovationen abzielendes Wirtschaftssystem vermag „neue, bisher unbekannte Güter zu entwickeln und bereitzustellen, mit denen [es] zwar an gegebene Bedürfnisse anknüpft, diese aber damit auch ständig fortentwickelt.“ (Korff 1990b, 32). Zweitens wird eine optimale Bedürfnisbefriedigung dadurch erreicht, dass Wettbewerb und gegenseitige Konkurrenz die Anbieter dazu zwingen, bessere, kostengünstigere und innovative Güter zu produzieren. Damit profitieren nicht nur die einzelnen Unternehmer, die gewinnmaximierende Individualinteressen verfolgen, vom Wettbewerb, sondern alle, die dem Gemeinwesen angehören. In der Marktwirtschaft werden zwar individualistische Motive verfolgt, aber gleichzeitig tragen auch diese unternehmerischen Initiativen zum Gemeinwohl, also zur Leistungssteigerung einer Volkswirtschaft bzw. ganzen Gesellschaft, bei. Und genau darin besteht die moralische Qualität der marktwirtschaftlichen Ordnung (vgl. Homann/Blome-Drees 1992, 47-52). Da der Wettbewerb als Leistungswettbewerb und nicht als Behinderungswettbewerb verstanden werden muss, ist er aus einer ethischen Perspektive gerechtfertigt und positiv zu bewerten (vgl. Nell-Breuning 1992, 42). Gleichwohl ist der freie Markt auf eine funktionierende Rahmenordnung angewiesen, die das ökonomische Handeln der Unternehmen zugunsten der Verbraucher durch rechtliche Strukturen absichert (vgl. Nothelle-Wildfeuer 2015, 208-209; Postlep/Billing 1999).

In der Vergangenheit stand die katholische Soziallehre bzw. kirchliche Sozialverkündigung dem Wettbewerb und der freien Entfaltung der Unternehmer oft eher skeptisch gegenüber und

hat die Vorrangstellung des Stärkeren und den zügellosen Wettbewerb kritisiert (vgl. z. B. QA 1931, Nr. 109). Die erste Sozialenzyklika, die sich deutlich zum Wettbewerbsprinzip und zur Marktwirtschaft bekennt, ist „Centesimus annus“ von 1991. Diese Verlautbarung von Papst Johannes Paul II. erkennt im freien Markt „das wirksamste Instrument für die Anlage der Ressourcen und für die beste Befriedigung der Bedürfnisse“ (CA 1991, Nr. 34). Für ein ethisch legitimes und positiv zu bewertendes Wirtschaftssystem ist aber entscheidend, dass die wirtschaftliche Freiheit in eine feste Rechtsordnung eingebunden ist, die in den Dienst der menschlichen Freiheit gestellt wird (vgl. CA 1991, Nr. 42). Etwas ausführlicher als „Centesimus annus“ beschreibt die wirtschaftsethische Denkschrift der Evangelischen Kirche „Gemeinwohl und Eigennutz“ die gesellschaftliche Relevanz des Marktes und betont dabei den Wettbewerb als hilfreiches Instrumentarium einer Volkswirtschaft: „In der Marktwirtschaft dient der *Wettbewerb* als wirksames Entmachtungsinstrument. Er entmachtet, weil er Alternativen für die Käufer schafft und dadurch bewirkt, daß Chancen zur Benachteiligung anderer erst gar nicht entstehen oder jedenfalls verringert werden. Wo Konsumenten zwischen zahlreichen Anbietern auswählen können, sind die Anbieter zu normgerechtem Verhalten in der Regel wirksam angehalten. Wettbewerb ist somit ein zentrales Moment jeder Wirtschaft, und dies auch unter ethischen Gesichtspunkten.“ (GuE 1991, Nr. 40). Im Gemeinsamen Wort der Kirchen „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ von 1997 wird ebenfalls die ethische Qualität von Marktwirtschaft und Wettbewerb hervorgehoben. Das ökumenische Kirchenpapier betont die unverzichtbare Rolle marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien, die als Elemente bürgerlicher Freiheit und als Bedingung innovativen unternehmerischen Handelns zu deuten sind. Funktionierender Wettbewerb ist wie kein anderes gesellschaftliches Ordnungsprinzip in der Lage, den ökonomischen Ressourceneinsatz zu gewähren und somit den individuellen Bedürfnissen der Konsumenten gerecht zu werden (vgl. ZSG 1997, Nr. 142). Dieser Grundgedanke wird dann 17 Jahre später von dem Impulstext der beiden großen Kirchen in Deutschland zur ökumenischen Sozialinitiative wiederholt: „Die Marktwirtschaft hat sich als das bestmögliche System herausgestellt, um unter den notorischen Knappheitsbedingungen des irdischen Lebens den Bereich der materiellen Bedarfsdeckung zu organisieren.“ (GVG 2014, 57-58). Auch wenn die Kirchen die positiven Aspekte der marktwirtschaftlichen Ordnung herausstellen, sind sie sich der negativen Seiten bewusst, die sich beispielsweise in der internationalen Finanzmarktkrise von 2007/2008 gezeigt haben (vgl. GVG 2014, 7-9). Eine Finanzethik, die die wirtschaftliche Ordnung unter den Bedingungen der Globalisierung zu gestalten versucht, ist vor diesem Hintergrund ein weiter zu entfaltendes Projekt christlicher Sozialethik (vgl. Emunds 2014).

So sehr marktwirtschaftliche Mechanismen notwendig sind, so sehr muss dieses Wirtschaftssystem aber eingebunden sein in eine bestimmte staatliche Ordnung, die zum einen den grundsätzlichen Rahmen setzt für die konkreten Wettbewerbsbedin-

gungen und zum anderen auch diejenigen unterstützt, die nicht (mehr) im Wirtschaftsleben eingebunden und auf einen sozialen Ausgleich angewiesen sind. Dieses Ziel wird am besten durch die *soziale Marktwirtschaft* ermöglicht. Sie ist ein Kompromiss zwischen der wirtschaftlichen Freiheit auf der einen Seite und dem sozialen Ausgleich auf der anderen Seite. „Als ‚sozial‘ gilt sie, weil sie auf Dauer einen sozial gerechten Ausgleich und die Beteiligung und Teilhabe eines jeden Menschen – auch des Nicht-Erwerbstätigen – nach seinem Vermögen an dem gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben zum Ziel hat.“ (ZSG 1997, Nr. 143; vgl. auch GVG 2014, 58). Vor dem Hintergrund der ökologischen Krise ist nicht mehr allein die Rede von der sozialen Marktwirtschaft, sondern von ihrer ökologischen Umgestaltung zur *ökologisch-sozialen Marktwirtschaft* (vgl. ZSG 1997, Nr. 148; GVG 2014, 22). Mit dieser Terminologie wird auch der Umweltgedanke in Form des nachhaltigen Wirtschaftens in das Ordnungskonzept der Wirtschaft integriert. Die hinter dem Nachhaltigkeitsleitbild stehende Zukunftsdimension, die in den letzten Jahren auch in der christlichen Sozialethik und kirchlichen Sozialverkündigung immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, muss auch innerhalb wirtschaftlicher Prozesse gebührend berücksichtigt werden, da das Leben der zukünftigen Generationen in entscheidender Weise von den gegenwärtigen Bedingungen des Wirtschaftens abhängt.

Die *ökologisch-soziale Marktwirtschaft* als grundlegende Ordnung für das Wirtschaftssystem entspricht zusammengefasst einer Wirtschaft, in der die freie Entfaltung der Wirtschaftssubjekte am besten zum Tragen kommt: Sie befürwortet die Einzelinitiativen von Unternehmern und Konsumenten und entspricht in diesem Sinne einer subsidiären Ordnung, der Staat hält sich zurück und beschränkt sich auf die Schaffung einer funktionierenden Rahmenordnung. Aufgrund der sozialen Umverteilungsprozesse und der Berücksichtigung der Schwächeren folgt sie weiterhin der Idee der Solidarität; die Integration des Umweltschutzgedankens verdeutlicht schließlich die große Bedeutung der Nachhaltigkeitsidee. Subsidiarität, Solidarität und Nachhaltigkeit gründen letztlich im Personprinzip, ist doch der Mensch, Mittelpunkt aller gesellschaftlichen Gebilde. Soziale Strukturen haben keinen Selbstzweck, sie erfüllen lediglich eine Dienstfunktion: „Die gesellschaftliche Ordnung und ihre Entwicklung müssen sich dauernd am Wohl der Person orientieren; denn die Ordnung der Dinge muß der Ordnung der Personen dienstbar werden und nicht umgekehrt.“ (GS 1965, Nr. 26). Die den Menschen umgebenden gesellschaftlichen Strukturen sind also nur dann ethisch zu legitimieren, wenn sie einen humanen Zweck erfüllen und auf die Förderung und Mehrung des menschlichen Personseins ausgerichtet sind.

4. Ausblick: Sozialethische Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der Darstellung der Wirtschaftsordnung sollen abschließend zwei wirtschaftsethische Herausforderungen thesenartig vorgestellt werden, die – freilich neben vielen

anderen – als Problembereiche einer Innovativwirtschaft gelten können:

Wirtschaftsordnung und Umweltschutz: Als Resultat einer expandierenden Wirtschaftsweise ohne Beachtung der Nebenfolgen wurde die ökologische Krise seit den 1970er-Jahren immer stärker als globales Problem erkannt und forderte die Wirtschaft und ihr zugrunde liegendes Ordnungssystem zunehmend heraus. Gegenwärtig prägt vor allem der Klimawandel als ernste Herausforderung der Menschheit die ökologische Debatte. Auch die katholische Kirche hat sich hier zu Wort gemeldet und 2015 mit der Enzyklika „Laudato si“ von Papst Franziskus erstmals ein Lehrschreiben der Sozialverkündigung mit einer umweltethischen und klimapolitischen Schwerpunktsetzung veröffentlicht (vgl. LS 2015). Diese Schrift macht deutlich, dass eine gerechte Wirtschaftsordnung auch den Umweltschutzgedanken berücksichtigen muss. Nur mit einer Wirtschaftsweise, die nach dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung ausgelegt ist, ist eine Regeneration des Ökosystems möglich. Die Wirtschaft ist demnach so zu ordnen und zu gestalten, dass sie die Solidarität zwischen den Generationen fördert, denn die Ressourcen der Erde gehören nicht nur den jetzt Lebenden, sondern auch den zukünftigen Generationen, die Anrecht auf einen bewohnbaren Planeten haben. Zwar wurden für das Problem des Umweltschutzes und insbesondere des Klimawandels auf der politischen Ebene mit den verschiedenen internationalen Klimakonferenzen der letzten Jahre entscheidende Weichen für unseren Planeten und die nachkommenden Generationen gestellt. Dabei muss aber ausschlaggebend sein, dass sich die Völkergemeinschaft gegenseitig in die Pflicht nimmt und in solidarischer Verbundenheit gemeinsam das Ziel eines klimaverträglichen Handelns im Sinne einer zukunftsgerechten Klimaschutzpolitik verfolgt.

Wirtschaftsordnung und Werbung: In der Marktwirtschaft ist Werbung ein unverzichtbares Informationsinstrument. Trotz klarer inhaltlicher Normen der Werbegestaltung, die vor allem in den grundlegenden Verhaltensregeln des Deutschen Werberats ausgedrückt werden, kommt es immer wieder zu Verstößen. Damit versuchen einzelne Anbieter aufzufallen, um ihre Produkte bekannt zu machen. Nur Werbung, die auffällt, ist im Gespräch und damit öffentlich präsent. Deshalb werden Werbemaßnahmen, die Aufmerksamkeit erregen, in der Marktkommunikation immer vorhanden sein. Obwohl also moralische Verfehlungen einzelner Marktteilnehmer (etwa im Hinblick auf sexistische Werbemotive oder einer Verletzung religiöser Gefühle) auch zukünftig nicht auszuschließen sind, stimmt doch die Tatsache zuversichtlich, dass sich eine übergroße Mehrheit der werbungstreibenden Unternehmen an die werbeethische Ordnung mit den entsprechenden normativen Vorgaben hält.

Vor dem Hintergrund einer werbeethischen Perspektive besteht die Werbewirtschaft aus einem komplexen Geflecht verschiedener Verantwortungsträger. In diesem Sinne ist Werbeethik Berufsethik der Produzenten und Distributeure von Werbung, gleichzeitig aber auch *Verbraucher-* bzw. *Rezipientenethik* und zudem marktwirtschaftlich orientierte Ordnungsethik (vgl. Bohrmann 1999). Ein solcher strukturethischer Zugang betont, dass Normen in der rechtlichen Rahmenordnung, in den branchenspezifischen Codes (etwa in den Verhaltensregeln des Deutschen Werberats) und schließlich im Ethos der Konsumenten zur Geltung zu bringen sind. Diese Ausdifferenzierung in Verantwortungsstrukturen wird der Komplexität moderner Kommunikation unter den Bedingungen von Wirtschaftswerbung am besten gerecht. Gleichzeitig wird auch deutlich, dass Werbeethik nur gemeinsam als Sozialethik und Individualethik zu verstehen ist.

Literatur

- Amery, Carl 1972: *Das Ende der Vorsehung. Die gnadenlosen Folgen des Christentums*, 15. Auflage, Reinbek bei Hamburg.
- Baßeler, Ulrich/Heinrich, Jürgen/Koch, Walter 1995: *Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft. Studienausgabe*, 14. Auflage, Köln.
- Baumgartner, Alois 1995: *Familie als personale Lebensgemeinschaft*, in: Rauscher, Anton (Hrsg.): *Welche Zukunft hat die Familie?*, Köln, 37-62.
- Baumgartner, Alois 2004a: *Personalität*, in: Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.): *Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch (Band 1: Grundlagen)*, Regensburg, 265-269.
- Baumgartner, Alois 2004b: *Solidarität in: Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.): Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch (Band 1: Grundlagen)*, Regensburg, 283-292.
- Baumgartner, Alois/Korff, Wilhelm 1990: *Das Prinzip Solidarität. Strukturgesetz einer verantworteten Welt*, in: *Stimmen der Zeit* 208: 4, 237-250.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas 1980: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt a. M.
- Bohrmann, Thomas 1999: *Grundlagen der Werbeethik*, in: *Ethica* 7: 3, 227-244.
- Bohrmann, Thomas 2004: *Subsidiarität*, in: Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.): *Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch (Band 1: Grundlagen)*, Regensburg, 293-301.
- Drewermann, Eugen 1991: *Der tödliche Fortschritt. Von der Zerstörung der Erde und des Menschen im Erbe des Christentums*, Freiburg/Basel/Wien.
- Emunds, Bernhard 2014: *Politische Wirtschaftsethik globaler Finanzmärkte*, Wiesbaden.
- Franziskus 2015: *Laudato si'.* Über die Sorge für das gemeinsame Haus, Vatikan (= *Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls*, 202, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz), Bonn [abgekürzt mit LS].
- *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit* 1997: *Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland* (hrsg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz), Hannover/Bonn [abgekürzt mit ZSG].
- *Gaudium et spes* 1965/1989: *Die pastorale Konstitution über die Kirche in der Welt von heute*, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands – KAB (Hrsg.): *Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, mit Einführungen von Oswald von Nell-Breuning/Johannes Schasching, Köln/Kevelaer*, 331-435 [abgekürzt mit GS].
- *Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft* 2014: *Initiative des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung*, Hannover/Bonn [abgekürzt mit GVG].
- *Gemeinwohl und Eigennutz* 1991: *Wirtschaftliches Handeln in Verantwortung für die Zukunft. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland*, Gütersloh [abgekürzt mit GuE].
- Hausmanning, Thomas 1999: *Bedarf die Bewältigung der ökologischen Krise einer Neuen Ethik? Überlegungen zur Herausforderung der Christlichen Sozialethik* durch die ökologisch-ethische Debatte, in: Gruber, Hans-Günter/Hintersberger, Benedikta (Hrsg.): *Das Wagnis der Freiheit. Theologische Ethik im interdisziplinären Gespräch, Johannes Gründel zum 70. Geburtstag*, Würzburg, 354-372.
- Heimbach-Steins, Marianne 2008: *Sozialethik*, in: Arntz, Klaus u. a.: *Orientierung finden. Ethik der Lebensbereiche*, Freiburg/Basel/Wien, 166-208.
- Hillmann, Karl-Heinz 2007: *Wörterbuch der Soziologie*, 5. Auflage, Stuttgart.
- Homann, Karl/Blome-Drees, Franz 1992: *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen.
- Irrgang, Bernhard 1992: *Christliche Umweltethik. Eine Einführung*, München/Basel.
- Johannes Paul II. 1991/1992: *Centesimus annus*, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands – KAB (Hrsg.): *Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, mit Einführungen von Oswald von Nell-Breuning/Johannes Schasching, Köln/Kevelaer*, 689-764 [abgekürzt mit CA].
- Korff, Wilhelm 1990a: *Wirtschaft vor der Herausforderung der Umweltkrise*, in: *Münchener Theologische Zeitschrift* 41: 2, 173-185.
- Korff, Wilhelm 1990b: *Wirtschaft und Ethik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, 20.07.1990 (hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung), 32-38.
- Korff, Wilhelm 2000: *Sozialethik*, in: Ders./Beck, Lutwin/Mikat, Paul (Hrsg.): *Lexikon der Bioethik* (3. Band), Gütersloh, 377-388.
- Lienkamp, Andreas 2009: *Klimawandel und Gerechtigkeit. Eine Ethik der Nachhaltigkeit in christlicher Perspektive*, Paderborn.
- Meckenstock, Günter 1997: *Wirtschaftsethik*, Berlin/New York.
- Nell-Breuning, Oswald von 1992: *Wirtschaftsethik* in: Lenk, Hans/Maring, Matthias (Hrsg.): *Wirtschaft und Ethik*, Stuttgart, 31-44.
- Nell-Breuning, Oswald von/Sacher, Hermann 1949: *Wettbewerb*, in: *Wörterbuch der Politik* (4. Heft), Freiburg i. Br., 65-80.
- Nothelle-Wildfeuer, Ursula 2015: *Wirtschaftsethik*, in: Sajak, Clauß Peter (Hrsg.): *Christliches Handeln in Verantwortung für die Welt*, Paderborn, 183-212.
- Pius XI. 1931/1989: *Quadragesimo anno*, in: Bundesverband der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands – KAB (Hrsg.): *Texte zur katholischen Soziallehre. Die sozialen Rundschreiben der Päpste und andere kirchliche Dokumente, mit Einführungen von Oswald von Nell-Breuning/Johannes Schasching, Köln/Kevelaer*, 497-533 [abgekürzt mit QA].
- Postlep, Rolf-Dieter/Billing, Karolin 1999: *Wettbewerbsordnung in der sozialen Marktwirtschaft*, in: Korff, Wilhelm u. a. (Hrsg.): *Handbuch der Wirtschaftsethik (Band 2)*, Gütersloh, 312-318.
- Veith, Werner 2004, *Nachhaltigkeit*, in: Heimbach-Steins, Marianne (Hrsg.): *Christliche Sozialethik. Ein Lehrbuch (Band 1: Grundlagen)*, Regensburg, 302-314.
- Vogt, Markus 2009: *Prinzip Nachhaltigkeit. Ein Entwurf aus theologisch-ethischer Perspektive*, München.
- Weede, Erich 1993: *Markt*, in: Enderle, Georges u. a. (Hrsg.): *Lexikon der Wirtschaftsethik*, Freiburg/Basel/Wien, 643-646.

Prof. Dr. Franz Kohut

**Professor für Politikwissenschaft unter
besonderer Berücksichtigung der Innenpolitik
und der Vergleichenden Regierungslehre**

Universität der Bundeswehr München
franz.kohut@unibw.de

Law and Order. Eine Kriminalstrategie oder ein Wahlkampfslogan?

Von Franz Kohout

Der Begriff *Law and Order* ist so schillernd, dass es verwundern würde, wenn man daraus nicht eine Fernsehserie machen könnte.¹ Tatsächlich gibt es diese auch. Wie die Fernsehserie kommt die Begrifflichkeit aus den USA. *Law and Order* findet sich mit etwas anderen Worten bereits in der Präambel der US-amerikanischen Verfassung von 1789: „To establish Justice, insure domestic Tranquility“, also Gerechtigkeit und innere Sicherheit. Damit wäre der Rechtsstaat mit seinen vielen Facetten angesprochen, zum Beispiel auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder die Geltung von Grundrechten, wie sie etwa in den *Amendments* (Zusatzartikeln) zur US-Verfassung niedergeschrieben sind. Aber solche Begrifflichkeiten und Definitionen können sich im Laufe der Zeit ändern. Sie sind nämlich immer mehr oder weniger willkürliche Festsetzungen der Bedeutung von Zeichen oder deren Verwendung. Begriffe können selbstverständlich auch politisch motiviert eingesetzt werden. Die deutsche Übersetzung mit „Recht und Ordnung“ widerspiegelt wie die aktuelle amerikanische Version einen verkürzten Bedeutungsinhalt. Es geht nicht mehr um die Bindung an Recht und Gesetz, die Geltung von Grundrechten oder gar Gerechtigkeit, sondern um die Bekämpfung von Kriminalität, Gewalt und Verwahrlosung, mithin um nur eine Seite rechtsstaatlicher Belange, nämlich um das, was wir im Deutschen „Innere Sicherheit“ nennen.

Im Folgenden wird versucht – ausgehend von Entwicklungen in den Vereinigten Staaten – den Begriff von *Law and Order* inhaltlich zu beschreiben. Ursprünglich stand tatsächlich der rechtsstaatliche Gleichheitsgedanke im Vordergrund und eine starke bürgerschaftliche Bewegung – The Civil Rights Movement – forderte ihn in den 50er und 60er Jahren des letzten Jahrhunderts, insbesondere für die schwarze Bevölkerung der Vereinigten Staaten, ein. Im Gegensatz dazu dominiert heute der Ordnungsgedanke, Abschreckung und Aufstockung der Polizei-

kräfte stehen im Vordergrund. Explizit geht es um die Bekämpfung der (Straßen)Kriminalität. Das Beispiel der Kriminalitätsbekämpfung in New York City zeigt diesen (auch begrifflichen) Wandel. Danach wird die Frage gestellt, ob sich das New Yorker Modell auf Deutschland übertragen lässt, um dann die Entwicklungen in der Bundesrepublik zu beleuchten. Der Begriff *Law and Order* hat aber im Laufe der Zeit seinen engeren kriminalstrategischen Zuschnitt abgeworfen und firmiert – ebenso ausgelöst durch Entwicklungen in den USA – als politische Strategie. Insbesondere rechte und rechts-konservative Parteien benutzen ihn als Wahlkampfmittel. In Deutschland steht dafür die sogenannte Schill-Partei, die in den frühen 2000er Jahren in Hamburg beachtliche Erfolge erringen konnte. Bei dieser Partei handelt es sich nicht nur um eine klassische Law-and-Order-Partei, sondern auch um eine am Populismus ausgerichtete. Im letzten Teil der Abhandlung wird daher der Frage nachgegangen, warum *Law and Order* zu einer erfolgreichen populistischen Strategie werden können und wie eine solche in demokratischen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland funktionieren kann. Am Beispiel der Alternative für Deutschland (AfD) wird versucht dies deutlich zu machen.

Amerika als Vorbild

Die Vereinigten Staaten von Amerika gelten wie die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsstaat. Dabei ergibt sich hier wie dort ein Spannungsverhältnis zwischen den persönlichen Freiheitsrechten und dem Staat, der für die Sicherung der Rechtsordnung zuständig ist. Nach einem engen Rechtsstaatsverständnis muss dabei die Rechtsordnung nicht unbedingt sozial ausgewogen sein. Lediglich die Gleichheit vor dem Gesetz und die Chancengleichheit sind unumstritten. Das Amerika der 50er und 60er Jahre des letzten Jahrhunderts ist aber weit von der

Gleichheit seiner Bürger entfernt. Schwarze werden nach wie vor diskriminiert, die Ureinwohner leben überwiegend in Reservaten und auch die Migranten aus Zentral- und Südamerika (Latinos) haben weniger Chancen. Für sie alle ist der „American Dream“ kaum realisierbar. Als eine Gegenbewegung entstand in dieser Zeit das *Civil Rights Movement*, die amerikanische Bürgerrechtsbewegung. Rechtsstaatlich gesprochen geht es um die Einhaltung der verfassungsmäßigen Rechte der oben genannten Bevölkerungsgruppen. Besonders das Wahlrecht ohne Rücksicht auf Rasse und Hautfarbe des 15. Zusatzartikels zur Verfassung ist hier angesprochen: „The right of citizen of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude.“ Besonders der schwarzen Bevölkerung in den Südstaaten wurde dieses Recht in der Praxis aber oft verwehrt.² Religiöse Führer wie Martin Luther King oder radikale Agitatoren wie Malcom X organisierten zusammen mit weißen Bürgerrechtsaktivisten landesweite Kampagnen und Demonstrationen. Als 1968 Martin Luther King und Robert Kennedy, der als Präsidentschaftskandidat für Umsetzung der Bürgerrechte stand, ermordet wurden gibt es gewalttätige Unruhen; in manchen Städten brennen die Ghettos, landesweit herrscht Chaos. Aber nicht erst seit 1968 sind die Zustände in manchen Stadtvierteln wie South Chicago, The Watts in Los Angeles oder The Bronx in New York unerträglich. Ghettoisierung, Armut, Kriminalität und Drogen prägen diese Viertel. Die weiße Mittelschicht ist längst in die Vorstädte gezogen; dadurch sinkt auch das Steueraufkommen, die Infrastruktur erodiert, die Schulen sind unterfinanziert. In dieser Perspektivlosigkeit steigt die Kriminalität. Der Drogenhandel wird für manche zur einzigen wirtschaftlichen Alternative. Dazu kommt noch der leichte Zugang zu Schusswaffen. In manche Stadtviertel traut sich die Polizei nicht mehr Streife zu fahren. Ganze Straßenzüge sind verwahrlost, manche Viertel werden von Gangs kontrolliert. Die Ausschreitungen, die brennenden Straßenzüge und Plünderungen dieser Zeit prägen sich tief in das kollektive Gedächtnis ein. Spektakuläre Gewalttaten wie der Gefängnisauflauf in Attica im Bundesstaat New York im September 1971 mit 9 Toten Geiseln und 28 Toten Häftlingen beherrschen die Medien.³

Dies ist eine Situation, die dem Normalbürger Angst macht, nicht nur den Menschen in den Großstädten. Das Fernsehen bringt die Bilder auch in die Wohnzimmer der weißen Mittelschicht. Als dann in den frühen achtziger Jahren die Crack-Epidemie einsetzt, wird der Ruf nach Gegenmaßnahmen immer lauter. Die Stadt New York macht den Anfang mit einer neuen Antikriminalitätsstrategie. Es ist geradezu ein Treppwitz der amerikanischen Geschichte, dass just die Forderung nach Gleichberechtigung und sozialer Gerechtigkeit in eine Law-and-Order-Strategie umschlägt. Vielleicht war auch Präsident Johnsons Vision von einer „Great Society“ aus den frühen 60er Jahren zu optimistisch, die Widerstände zu groß oder diese Vision konnte in der innenpolitisch so aufgeladenen Situation des Vietnamkrieges und der Studentenunruhen wenig Wirkung

entfalten. Die teilweise gewalttätigen Proteste gegen den Krieg in Süd-Ost-Asien verstärkten im Gegenteil die Sehnsucht vieler Menschen nach Recht und Ordnung.⁴ Barry Goldwater, der Präsidentschaftskandidat der Republikaner im Wahlkampf von 1964⁵ war mit seiner Anti-Bürgerrechts-Strategie noch nicht erfolgreich, erreichte aber immerhin 40 Prozent der Wählerstimmen und gilt als Wegbereiter für einen antiliberalen Wandel. Der Wahlkampf von 1968 bedeutete dann schließlich den Durchbruch für *Law and Order*. George C. Wallace, der abtrünnige Kandidat der Demokraten und Gouverneur von Alabama – der als unabhängiger zur Präsidentschaftswahl angetreten war – erzielt mit demagogischen Ordnungsparolen landesweit 13,5 Prozent der Stimmen, schwächt den demokratischen Kandidaten Hubert Humphrey und Richard Nixon gewinnt die Wahl.⁶

Das Beispiel New York City

Die Stadt New York verzeichnet seit dem Ende der 1960er Jahre eine enorme Zunahme der Kriminalität. Betroffen sind besonders die Viertel von Bronx, Harlem, Teile von Brooklyn oder die Lower East Side in Manhattan. Anfang der 1990er Jahre erreichen die Kriminalitätszahlen einen Höhepunkt. Statistisch gesehen gibt es 31 Morde bzw. Todschläge pro 100.000 Einwohner (in Deutschland einen pro 100.000 Einwohner). An Raubdelikten werden im Jahr 100.000 verzeichnet (zehnmal mehr als etwa in Frankfurt am Main).⁷ Eine Zeitungüberschrift, die zwar nicht in New York erschien, drückt die Zustände deutlich aus: „Heute kein Mord in Chicago“. Der harte Kurs von Präsident Ronald Reagan in puncto innerer Sicherheit in den 80er Jahren schlägt landesweit nicht durch, dafür sind die Städte zu autonom. Doch das Klima für ein hartes Durchgreifen der Sicherheitsbehörden breitet sich aus.⁸ 1993 gewinnt der Republikaner Rudy Giuliani mit einer Anti-Kriminalitäts-Kampagne die Bürgermeisterwahlen in New York. Sein Polizeichef, William Brattons, verfolgt eine neue Strategie, die nicht mehr an den sozialen Ursachen von Kriminalität ansetzt, sondern auf Organisationsreformen und harte Bestrafung – auch der Kleinkriminalität – setzt: *Zero Tolerance*, und die Aussage: „The real root cause of crime are criminals“, bestimmt die kriminalpolitische Diskussion. Dazu kommt die Theorie der *Broken Windows*, eine Strategie der Kriminalitätsprävention, die besagt, dass die erste zerbrochene Fensterscheibe der Anfang von Unordnung, Verfall und Verwahrlosung ist und das Stadtviertel über kurz oder lang den Pennern, Junkies und Drogengangs überlassen wird, wenn man sich nicht von Anfang an dagegen wehrt.

Diese Strategie mit der Dezentralisierung der Polizei, einer erhöhten Kontrolldichte, vermehrten Fußstreifen, Platzverweisen und der nächtlichen Schließung von Parks und Kinderspielflächen ist auf den ersten Blick erfolgreich. Von 1990 bis 1994 gehen die Raubüberfälle um 64 Prozent zurück, die Kriminalität im Allgemeinen sogar um 75 Prozent.⁹ Giuliani ist erfolgreich: 1997 wird er mit 58 Prozent erneut zum Bürgermeister gewählt. Aber ist es wirklich die Law-and-Order-Strategie, die

verantwortlich für den Kriminalitätsrückgang ist? Dazu müssen wir die Kriminalstatistiken kritisch hinterfragen. Drogendelikte, Wirtschaftskriminalität und organisierte Kriminalität wurden in den auf Gewalt basierenden Delikten statistisch gar nicht erfasst und die Ursachen von Kriminalität und Verwahrlosung werden im Rahmen der neuen Strategie kaum hinterfragt. So hatte New York City von 1967 bis 1987 58 Prozent der einfachen Arbeitsplätze in der Industrie verloren. Dazu kommen demografische Veränderungen, nämlich der Rückgang der besonders kriminalitätsgefährdeten Männern zwischen 15 und 30 Jahren¹⁰, begleitet von der Zunahme der Arbeitsplätze ab den 1990er Jahren und dem Abebben der Crackwelle. Wie so oft in der politischen Diskussion, besonders im Wahlkampf werden multikausale Ursachen und differenzierte Begründungen ignoriert. „The War on Crime“ verkaufte sich einfach besser als „The War on Poverty“ unter Lyndon B. Johnson in der Aufbruchsstimmung der frühen 1960er Jahre. Und dies hängt auch mit den Erkenntnissen der Wahlforschung zusammen: Die kriminalitätsfürchtende Mittelschicht geht überdurchschnittlich zur Wahl und die von Armut betroffenen Slumbewohner eher selten. Dabei wird nicht geleugnet, dass gerade die Strategie der *Brooken Windows* eine Erfolgsstrategie sein könnte, wenn sie den Ordnungsgedanken mit sozialstaatlichen Reformen und bürgerschaftlichen Engagement in den Stadtvierteln verbindet.

Law-and-Order-Strategien in Deutschland

Jedenfalls muss anhand des New Yorker Beispiels festgestellt werden, dass die Angst vor Kriminalität für politische Zwecke ausgenutzt werden kann. Und in der politischen Auseinandersetzung – auch in Deutschland – wird *Law and Order* seitdem überwiegend als positiver Begriff aufgefasst. Dabei spielt es kaum eine Rolle, dass die US-amerikanischen Verhältnisse kaum auf Deutschland übertragbar sind.¹¹ Nicht nur, dass in Deutschland die Kriminalitätsrate wesentlich geringer ist; es gibt hierzulande auch eine höhere Polizeidichte, eine bessere Polizeiausrüstung und -ausbildung, ein Melderegister, kaum Ghettos, eine geringe Verbreitung von Schusswaffen und schließlich auch noch das Legalitätsprinzip.¹² Besonders die Ghettounruhen haben die Law-and-Order-Bewegung in den USA erst richtig groß werden lassen. Trotz dieser Unterschiede verändern die 1990er Jahre auch in Deutschland die politische Landschaft in puncto Kriminalität. Tatsächlich gibt es aber seit den 1970er Jahren auch in Deutschland Stadtviertel (Kietze) mit erhöhter Kriminalität und einem regen Drogenhandel. Durch die Öffnung der europäischen Grenzen in 1990er Jahren kommt es dann zu einer Zunahme bei sicherheitsrelevanten Delikten, insbesondere bei den Einbrüchen und der Bandenkriminalität. Dies führt wiederum zu einer Überlastung von Polizei und Justiz und zu niedrigen Aufklärungsquoten. In Großstädten und an besonderen Brennpunkten wird die bisher praktizierte liberale Kriminalitätspolitik immer kritischer gesehen. Trotz der nur teilweisen Übertragbarkeit der amerikanischen Entwicklungen ist der Boden für den Law-and-Order-Gedanken auch in Deutschland vorbereitet. Das

Thema Kriminalität und innere Sicherheit gewinnt zusehends an Bedeutung. Besonders ist dies in Hamburg, Berlin und anderen Großstädten der Fall.

Das Beispiel der „Schill-Partei“

Vor diesem Hintergrund und den Begebenheiten der „Hamburger Verhältnisse“ kann sich der Law-and-Order-Gedanke auch politisch manifestieren. Es geht nicht nur um eine als gewalttätig ausgeprägte „autonome“ Szene rund um die besetzten Häuser der Hafestraße, die sich regelrechte Straßenschlachten mit der Polizei lieferte. Ein ehemaliger Strafrichter, Ronald Barnabas Schill, im Volksmund auch „Richter Gnadenlos“ genannt, kann eine neue Partei gründen, die „Partei der rechtsstaatlichen Offensive“.¹³ Wegen ihrer fast ausschließlichen Ausrichtung auf ihren Gründer wird sie meist auch nur „Schill-Partei“ genannt. Ihr Gelingen auf Anhieb ein Riesenerfolg bei der Wahl zur Hamburger Bürgerschaft. Am 23.11.2001 erzielt diese Partei 19,4 Prozent der Wählerstimmen und zieht in das Parlament der Hansestadt ein.¹⁴ Schill kann mit der CDU eine Koalition bilden und wird Innensenator. Das Parteiprogramm ist klar auf die Stärkung der inneren Sicherheit ausgerichtet, spricht sich für deutlich härtere Kriminalstrafen aus, fordert die Abschaffung des Asylrechts und ist gepaart mit der skurrilen Forderung zur Abschaffung der Fahrradwege. Das Programm erinnert ein wenig an die „Autofahrer- und Steuerzahlerpartei“, die kurzzeitig in den 1970er Jahren in Deutschland für Aufsehen sorgte. Die Schill-Partei hatte kein schlüssiges Programm sondern war sehr einseitig auf das Thema innere Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung ausgerichtet. Sie nahm den Durchschnittsbürger und seine subjektiv empfundenen Bedrohungen durch Kriminalität, Terrorismus, Linksradikalismus, Drogen und unkontrollierte Zuwanderung in Augenschein und stilisierte sich als dessen Anwalt.¹⁵ Zum Aufstieg der Schill-Partei hat sicherlich auch der kurz vor den Hamburger Wahlen stattgefundenen Anschlag auf das World-Trade-Center und das Pentagon vom 9. September 2001 beigetragen, der ein breites Medienecho auch in Deutschland hatte und dessen Täter zum Teil aus Hamburg kamen. Der Erfolg der „Schill-Partei“ hielt aber nicht lange an. Ihr Gründer war kein Teamplayer; er war in diverse Affären verstrickt und wurde schließlich wegen eines Erpressungsversuches von Bürgermeister Ole von Beust entlassen. Schon 2007 löste sich die Partei auf. Erst im Nachhinein wird deutlich, dass das Phänomen „Schill“ in einem hohen Maße medial konstruiert war und mit flächendeckenden Versagen der deutschen Sicherheits- und Ordnungsrechtes wenig zu tun hatte, aber ein gutes Beispiel für die Verbindung von Populismus und medialer Berichterstattung abgibt.

Doch der Aufstieg der „Partei der Rechtsstaatlichen Offensive“ zeigt mindestens zweierlei: 1. Das Bedürfnis nach Sicherheit ist in der Bevölkerung weit verbreitet und 2. kann es politisch instrumentalisiert werden. Das erste Ergebnis kann leicht durch Zahlen gestützt werden. So rangierten Themen der inneren Sicherheit Ende der 1990er Jahre und Anfang der 2000er Jahre

ganz oben auf der Skala der wichtigsten politischen Themen.¹⁶ Für 2017 auf Platz 2 mit 15 Prozent, gleich hinter dem Problemkreis Migration/Ausländer mit 40 Prozent.¹⁷ Das zweite bedarf einer ausführlicheren politikwissenschaftlichen Begründung.

Theorien des Wahlverhaltens und populistische Strategien

Wann und warum Parteien erfolgreich sein können sagt uns die Wahlforschung. Ältere Modelle der Wahlforschung gingen davon aus, dass das Wahlverhalten in erster Linie durch die Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen geprägt wird (Milieutheorie).¹⁸ Demnach würde die katholische Bäuerin aus dem Bayerischen Wald CSU wählen und der konfessionslose Malocher aus dem Ruhrgebiet SPD. Nun lösen sich aber durch Individualisierung und Modernisierung solche traditionelle Milieus auf. Parteimitgliedschaften nehmen stark ab und das Stammwählerpotential schwindet. Das Wahlverhalten wird zunehmend volatil.¹⁹ Neben der Milieutheorie versucht die Theorie des Rationalen Wählers das Wahlverhalten zu erklären. Demnach wählen die Bürger die Partei, die ihnen bei wichtigen Sachthemen am nächsten steht oder am meisten verspricht. Sicherheit und Ordnung wäre so ein wichtiges Thema. Neuere Stränge der Wahlforschung fokussieren jedoch auf sozialpsychologischen Prämissen.²⁰ Hier steht die zu wählende Person mit seinen Eigenschaften wie Seriosität und Glaubwürdigkeit im Vordergrund. Aber auch die eigene Befindlichkeit spielt eine große Rolle. Damit kommen Ängste und Hoffnungen ins Spiel und die Tür für eine populistische Beeinflussung ist somit geöffnet. Gerade das Thema Sicherheit ist wie fast kein anderes geeignet Emotionen zu erwecken. Viele Bürger haben Angst vor Einbrüchen, Autodiebstahl, Handtaschenraub, Drogendealern und dergleichen. Wird nun auch ein Zusammenhang zwischen diesen Delikten und Fremden oder Migranten hergestellt wie dies aktuell geschieht, können zwei Befindlichkeiten angesprochen werden: Die Angst vor Kriminalität und die Furcht vor dem Fremden oder gar der Überfremdung. Die psychologischen Einstellungsmerkmale und kulturelle Stereotypen werden für die Wahlentscheidung maßgebend und nicht Schichtzugehörigkeit.²¹ Nur damit konnte die „Schill-Partei“ so erfolgreich sein. Und diese Ängste werden von Gruppen wie Pegida geschürt und fallen in einer historischen Situation, die von einer hohen Zuwanderungsrate und terroristischen Anschlägen islamistischer Gruppen geprägt ist, auf fruchtbaren Boden.

Die Hoch-Zeit der Populisten

Populisten fällt es daher leicht diese Stimmungen auszunutzen. Wie hängen nun aber Populismus und der Law-and-Order-Gedanke zusammen. Dafür müssen wir zunächst den Begriff des Populismus bestimmen. Populismus wird im neutralen Sinne ja lediglich als volksnahe Politik verstanden: Politik für das Volk oder durch das Volk. Die hier interessierende spezielle Verwendung von Populismus geht jedoch von einer vom Opportunismus geprägten, volksnahen, oft demagogischen Politik aus, die das Ziel hat, durch Dramatisierung der politischen Lage die Gunst

der Massen (besonders im Hinblick auf Wahlen) zu gewinnen. Populismus ist aber häufig auch geprägt von der Ablehnung von Machteliten und bestimmten Institutionen, Anti-Intellektualismus, einem scheinbar unpolitischen Auftreten, der Berufung auf den „gesunden“ Menschenverstand, eines homogenen Volkes, von Polarisierung und Moralisierung.²² Die Begriffsbedeutung ist stark antipluralistisch. Heftige politische Auseinandersetzungen, Streit, Demonstrationen werden nicht als genuin politisch gesehen, sondern werden als Versuche von Minderheiten verstanden politischen Einfluss und Macht zu erlangen, vorbei an den wirklichen Bedürfnissen des Volkes. Diese „Minderheitenpolitik“ manifestiere sich dann auch in der Aufwertung von Gruppen wie Homosexuellen, Migranten und Flüchtlingen. Auf der Strecke blieben die „normalen“ Bürger mit ihren Bedürfnissen. Diese Bedürfnisse sind aber nicht in erster Linie materiell, sondern eher sozio-kulturell. Es geht um die eigene Identität in einer globalisierten Welt, in einem „überfremdeten“ Stadtviertel, in einem „Multi-Kulti“, in dem man sich nicht mehr zurechtfindet. Kriminalitätsfurcht und Abstiegsängste können dann leicht auf andere projiziert werden. Dazu bieten sich Ausländer gerade zu an. Diese kleiden sich anders, sprechen eine andere Sprache und würden jegliche Integration verweigern. Dies kumuliert dann im Bild des kriminellen Ausländers. Ist dieser Nährboden dann vorhanden, haben Populisten ein leichtes Spiel. Entscheidend dabei ist, dass Populisten vorgeben das „echte“ oder das „reine“ Volk zu vertreten. Mithin kann dann auf Eliten und Institutionen gezeigt werden, die das Volk „verraten“ hätten oder auf Bevölkerungskreise gedeutet werden, die nicht zum Volk gehörten. In der Vorstellungswelt der Rechtspopulisten gingen korrupte Eliten eine unheilige Allianz mit parasitären Unterschichten (oft Ausländern) ein; beide seien nicht zum wahren Volk zu rechnen.²³ Populismus, besonders in der Form eines Links- oder Rechtspopulismus wird oft als politisches Programm oder als eine Ideologie angesehen. Man muss aber davon ausgehen, dass es sich beim Populismus zu allererst um eine politische Strategie handelt, um als politische Bewegung oder Partei selbst an die Macht zu kommen oder andere Akteure zu beeinflussen. Das Feld der inneren Sicherheit ist dabei wie geschaffen für eine populistische Law-and-Order-Strategie. Rechte Populisten tun sich in diesem Zusammenhang dann auch leicht, die nationale oder gar nationalistische Karte zu spielen.

Der Umgang mit Kriminalität und Migration als Beispiel einer populistischen Strategie

Beim Exkurs über die Theorien der Wahlforschung wurde deutlich, dass meist nicht rationales Abwägen der Wahlentscheidung vorausgeht, sondern dass das eigene Selbstverständnis und die eigene Identität in einer sich rasch verändernden Welt sich in der Stimmabgabe niederschlagen. Weil die Wähler nur beschränkt rational handeln, spielen Fakten auch nicht die entscheidende Rolle. Ganz abgesehen von der ausufernden Informationsflut, die auf uns täglich einwirkt, wählen wir aus psychologischen Gründen (Vordispositionierung) die Informationen und Argumente

aus, die in unser Weltbild passen. Populisten wissen dies und arbeiten daher – wenn sie nicht ohnehin „fake news“ produzieren mit Vereinfachungen, Übertreibungen, voreiligen Schlüssen und vor allem mit gefühlsbetonten Botschaften. Nicht nur „sex sells“, sondern auch in unserem Zusammenhang Verbrechen. Die gefühlte Sicherheit bezieht sich in erster Linie auf Gewaltakte und gerade terroristische Gewaltakte verstärken diese Gefühlslage. Wenn gemeinhin gesagt wird, dass Angst kein guter Ratgeber sei, so ist es hier gerade umgekehrt. Mit der Angst werden die Geschäfte gemacht. Wenn die Wahrscheinlichkeit von einem Terrorakt direkt betroffen zu sein auch noch so gering ist, so hat ein Großteil der Menschen davor doch Angst.²⁴ Es handelt sich aber um vermittelte Ängste, die aus den dramatischen Bildern der Medien resultieren oder die bewusst von interessierten Kreisen geschürt werden. Die neuen Medien wie Twitter oder Facebook wirken dafür noch verstärkend. Ein besonders lohnendes Beispiel für populistische Interpretationen bieten die offiziellen Kriminalstatistiken. Seit Jahren wird von der Zunahme der Kriminalität in Deutschland gesprochen. Tatsächlich nimmt sie seit dem Höchststand von 2004 ab.²⁵ Bei einzelnen Delikten ist die Abnahme sogar drastisch, wie etwa bei Mord. Wurden im Jahr 2000 noch 497 Morde begangen, so waren es 2015 gerade noch 296.²⁶ Zugenommen haben dagegen die Betrugsdelikte und vor allem die Computerkriminalität.²⁷ Die Aufklärung von Straftaten ist seit dem Jahr 2000 ebenfalls gestiegen.²⁸ Besonders interessant für Populisten ist der Zusammenhang zwischen Straftaten und Migration. Seit den Übergriffen in der Silvesternacht 2015 in Köln, dem Mord an einer Freiburger Studentin und dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt von 2016 fühlen sich viele Menschen von Zuwandern bedroht. Tatsächlich ist die Kriminalitätsrate von Ausländern hoch. Allerdings leidet die Statistik zur „Ausländerkriminalität“ an mangelnder Objektivität.²⁹ Zunächst ist gar nicht klar, von welchen Ausländern gesprochen wird, also von Flüchtlingen, Geschäftsreisenden, kriminellen Banden oder sonstigen Reisenden. Die Tatsache, dass prozentual mehr durchreisende Ausländer straffällig werden als sesshafte, verzerrt die Bilanz zu Lasten der nichtdeutschen Wohnbevölkerung.³⁰ Dann gibt es spezielle Delikte, die nur Ausländer begehen können, wie etwa Verstöße gegen das Asylgesetz. Oder die Alterskohorten werden nicht berücksichtigt. Studien haben hier gezeigt, dass vor allem junge Männer im Alter von 14 bis 30 Jahren straffällig werden. Unter Deutschen gehört zu dieser Altersgruppe aber nur jeder Zehnte, unter Flüchtlingen jeder Dritte.³¹ Wenn ab 2015 mehr als eine Million Geflüchtete nach Deutschland kamen, bei denen der Anteil an jungen Männern sehr hoch liegt, so bedeutet dies eben auch eine Zunahme an kriminellen Handlungen. Außerdem werden in der Kriminalstatistik nur die Zahlen der Tatverdächtigen aufgeführt und nicht die der verurteilten Straftäter. Wer fremd aussieht, wird auch häufiger bei der Polizei angezeigt. Untersuchungen haben ergeben, dass die Bereitschaft doppelt so hoch ist Migranten anzuzeigen als Deutsche. Dies treibt die absolute Zahl der Tatverdächtigen in die Höhe.³² So gesehen gibt es kaum eine „objektive“ Lagebeschreibung, es dominieren gefühlte Realitäten oder schlicht

Vorurteile. Außerdem lösen Delikte, die einen persönlich betreffen (Einbruch, Diebstahl, Körperverletzung, Vergehen gegen die sexuelle Selbstbestimmung) stärkere Ängste aus als abstraktere Delikte wie Wirtschaftskriminalität oder Steuerhinterziehung.³³ Und: Ausländer eignen sich besonders gut für *scapegoating*, also für einfache Schuldzuweisungen der Populisten.

Die AfD als Beispiel einer populistischen Partei

Die Alternative für Deutschland wurde Anfang 2013 gegründet. Bei der Bundestagswahl im Herbst 2013 verfehlte sie knapp die Fünf-Prozent-Hürde. Anfangs war sie eher eine liberale und europakritische Partei. Populistisch war allenfalls die Angst-mache um verlorenes deutsches Steuergeld zur Rettung aus der griechischen Staatsschuldenkrise. Aber das Thema „Recht und Ordnung“ findet sich schon im Gründungsprogramm. Ihr Mitbegründer, Bernd Lucke, forderte eine „Null-Toleranz-Politik“ gegenüber Straftätern und „bei Wiederholung von Straftaten müssen wir alles ausschöpfen, was das Gesetz hergibt.“³⁴ Spätestens seit dem Essener Parteitag von 2015 und dem Ausscheiden ihres Frontmannes Bernd Lucke hat sich die Partei stark geändert. Ohne Lucke gelingt es der „neuen“ AfD in einer Reihe von Landtagswahlen erfolgreich zu sein. In den Neuen Bundesländern kommt sie zum Teil über 20 Prozent der Stimmen.³⁵ Wenn sich Lucke noch von der PEGIDA-Bewegung (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes)³⁶ distanziert hatte, so wird diese jetzt hofiert. Die Partei rückt eindeutig nach rechts und mit den gestiegenen Flüchtlingszahlen des Jahres 2015 wird sie offen ausländerfeindlich. Manche, wie der Landtagsabgeordnete und Fraktionsvorsitzende Björn Höcke aus Thüringen verbreiten nationalistische Parolen und kritisieren ganz offen den bisherigen Umgang mit der Aufarbeitung der jüngsten deutschen Geschichte.³⁷ Aber nicht das rechts-konservative bis rechts-radikale Auftreten einiger ihrer führenden Vertreter soll hier weiter vertieft werden, sondern es geht um die Strategie und das Gebaren dieser Partei, das man wohl eindeutig als populistisch bezeichnen muss. Es wird vom „Versagen“ der „Altparteien“ gesprochen und der Anti-Establishment-Charakter manifestiert sich im Slogan von der „Lügenpresse“. Die anti-pluralistische Ausrichtung kommt etwa in dem Zitat der Europaabgeordneten Beatrix von Storch zum Ausdruck: „Multikulti hat die Aufgabe, die Völker zu homogenisieren und damit religiös und kulturell auszulöschen.“³⁸ In einem anderen Zusammenhang führte sie aus: „Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Demokratie erfordert *ein* Volk und *eine* Öffentlichkeit zur Kontrolle der Regierung.“³⁹ Auch hier tritt der anti-pluralistische Duktus zu Tage. Der gezielte Einsatz von falschen Zahlen gipfelte etwa in der Feststellung des Fraktionsvorsitzenden Georg Parzderski im Berliner Abgeordnetenhaus als man ihm übertriebene Kriminalitätsraten von Migranten im Wahlkampf vorwarf, in dem Zitat: „Das was man fühlt, ist auch Realität.“⁴⁰ Der Appell an das Gefühl, den die Populisten virtuos beherrschen, wird hier deutlich. Nicht anders ist es mit dem Umgang von Ängsten. Frauke Petry, die Vorsitzende der Alternative für Deutschland

gab dies sogar unumwunden zu: „Wir brauchen die Ängstlichen um Mehrheiten zu bewegen.“⁴¹ Das Thema innere Sicherheit ist auch besonders gut geeignet, um Ängste zu schüren. Die Ängste sind nämlich schon da. Eine Law-and-Order-Strategie passt daher sehr gut in das Konzept der AfD. Allerdings war das Thema innere Sicherheit selten das wichtigste Thema bei Wahlkämpfen. Weder im Bundestagswahlkampf 2005 noch im Wahljahr 2009 rangierte es unter den ersten Plätzen. Sogar im Wahlkampf 2002, also nach *Nine Eleven*, nicht.⁴² Die Anschläge in New York und Washington war zu weit weg und spezielle Hamburger Verhältnisse, die Ronald Schill erst erfolgreich machen konnten, waren bundesweit nicht gegeben.

Ausblick

Im Jahr 2017 gibt es jedoch eine andere Ausgangslage. Thilo Sarrazin, der ehemalige Finanzsenator von Berlin hat durch seine provokanten ausländerfeindlichen Thesen wie „Die Türken erobern Deutschland genauso, wie die Kosovaren das Kosovo erobert haben: durch eine höhere Geburtenrate“⁴³, jahrelang den Weg für nationalistische Strömungen bereitet. Aber erst mit den großen Flüchtlingszahlen und terroristischen Anschlägen im eigenen Land eröffnet sich für eine populistische Partei ein Gelegenheitsfenster (Window of Opportunity). Islamistische Terroristen werden hergenommen, um die Furcht vor ausländischen Straftätern zu schüren. Seit den Ereignissen der Silvesternacht

von Köln hat sich der Wind gedreht. Migranten werden nicht mehr in erster Linie als Beitrag zur Lösung demografischer Probleme und auch nicht als eine Herausforderung für den Sozialstaat gesehen, sondern als Problemgruppe für die innere Sicherheit. Die innere Sicherheit wird damit zum Wahlkampfthema des Jahres 2017. Parteien, die mit einer Law-and-Order-Strategie in den Wahlkampf gehen, werden Erfolg haben. Dies gilt nicht nur für die AfD. CDU und CSU, aber auch die SPD, haben dies erkannt.

Law and Order stellt eine einfache Antwort auf komplexe Sachverhalte dar. Daher eignet sie sich auch hervorragend für eine populistische Agitation, besonders in Wahlkampfzeiten. Eine erfolgreiche kriminalpolitische Strategie sieht dagegen anders aus. Sie setzt zuerst auf eine primäre Prävention, also auf die Beseitigung der tieferliegenden Ursachen für kriminelles Handeln. Eine sekundäre Prävention setzt auf die Verminderung von Tatgelegenheiten. Im Rahmen der tertiären Prävention geht es um adäquate Sanktionen als Generalprävention, gekoppelt mit Strategien der Rückfallvermeidung und Resozialisation. Eine reine Law-and-Order-Strategie blendet diese Differenzierungen aus und kann dann auch langfristig nicht erfolgreich sein.⁴⁴ Darauf kommt es aber wohl im Wahlkampf nicht an.

Literatur

- Amann, Melanie 2017: *Angst für Deutschland. Die Wahrheit über die AfD. Wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuert*, München.
- Arzt, Gunter 1976: *Der Ruf nach Recht und Ordnung. Ursachen und Folgen der Kriminalitätsfurcht in den USA und in Deutschland*, Tübingen.
- Bebnowski, David 2016: „Gute“ Liberale gegen „böse“ Rechte, in: Alexander Häusler (Hrsg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*, Wiesbaden, 25-35.
- Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.) 2007: *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden.
- Dippel, Horst 2015: *Geschichte der USA*, München.
- Frevel, Bernhard 2016: *Sicherheit*, Wiesbaden.
- Hartleb, Florian 2004: Auf- und Abstieg der Hamburger Schill-Partei, in: Hans Zehetmair (Hrsg.): *Das deutsche Parteiensystem. Perspektiven für das 21. Jahrhundert*, Wiesbaden, 213-227.
- Häusler, Alexander (Hrsg.) 2016: *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*, Wiesbaden.
- Hecker, Wolfgang 1997: *Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik*, in: *Kritische Justiz*, 1997: 4, 395-410.
- Hess, Henner 1998: *Fixing Broken Windows and Bringing Down Crime*, in: *Kritische Justiz*, 32-57.
- Fried, Charles 1991: *Order and Law. Arguing the Reagan Revolution*, New York, NY.
- Kreitz, Benjamin-Samuel 2012: „Innere Sicherheit“ – *Das ideale Wahlkampfthema*, Göttingen.
- Lottritz, Kerstin: *Fünf Punkte in denen die Kriminalitätsstatistik missverstanden wird*, in: *Süddeutsche Zeitung. Magazin* vom 24.04.2017, o.S.
- Müller, Jan-Werner 2016: *Was ist Populismus*, Berlin.
- Polini-Staudinger, Lori M./Wolf, Michael R. 2016: *American Difference. American Politics from a Comparative Perspective*, Thousand Oaks, CA.
- Saalfeld, Thomas 2007: *Parteien und Wahlen*, Baden-Baden.
- Sommer, Ilka 2012: *Ausländerkriminalität – statistische Daten und soziale Wirklichkeit*, in: *Bundeszentrale für Politische Bildung*, in: www.bpb.de/politik/innenpolitik/Innere-sicherheit/76639/auslaenderkriminalitaet; 24.04.2017.
- Zinn, Howard 2013: *Eine Geschichte des amerikanischen Volkes*, Hamburg.
- [1] Law & Order, im Deutschen auch bekannt als „Die Aufrechten – Aus den Akten der Straße“. US-Fernsehserie von 1990 -2010. Ursprünglich von NBC ausgestrahlt. Erfinder Executive Producer: Dick Wolf.
- [2] Vgl. Howard Zinn: *Eine Geschichte des amerikanischen Volkes*, Hamburg 2013, S. 439.
- [3] Vgl. Gunter Arzt: *Der Ruf nach Recht und Ordnung. Ursachen der Kriminalitätsfurcht in den USA und Deutschland*, Tübingen 1976, S. 10.
- [4] Vgl. Horst Dippel: *Geschichte der USA*, München 2015, S. 111.
- [5] Vgl. Ebenda, S. 114.
- [6] Vgl. Gunter Arzt: *Der Ruf nach Recht und Ordnung. Ursachen der Kriminalitätsfurcht in den USA und Deutschland*, Tübingen 1976, S. 10.
- [7] Vgl. Henner Hess: *Fixing Broken Windows and Bringing Down Crime*, in: *Kritische Justiz*, H. 1, 1999, S. 34.
- [8] Vgl. Charles Fried: *Order and Law. Arguing the Reagan Revolution*, New York 1991, S. 89 ff.
- [9] Vgl. Ebenda S. 45.
- [10] Die konfliktklärende Youth Bulge Theory geht davon aus, dass diese Altersgruppe besonders gewaltbereit ist, vor allem dann, wenn den jungen Männern gesellschaftliche und berufliche Perspektiven fehlen.
- [11] Vgl. dazu auch Lori M. Polini-Staudinger/Michael R. Wolf: *American Difference. American Politics from a Comparative Perspective*, Thousand Oaks 2016.
- [12] Unter dem Legalitätsprinzip versteht man in Deutschland die Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen, wenn Kenntnis von einer Straftat erlangt wird.
- [13] Schill war von 1993 bis 2001 Richter am Amtsgericht Hamburg. Er trat häufig in der Presse und im Fernsehen auf, wobei er im Allgemeinen eine härtere Bestrafung von Straftätern forderte. 2001 wurde er wegen einer unrechtmäßigen Verhaftung vom Vorwurf der Rechtsbeugung freigesprochen.
- [14] Vgl. Florian Hartleb: *Rechts- und Linkspopulismus. Eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS*, Wiesbaden 2004.
- [15] Vgl. Florian Hartleb: *Schillpartei*, in: Frank Decker/Viola Neu (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden 2007, S. 378.
- [16] So fühlten sich im Jahr 2001 43 Prozent der hanseatischen Wähler durch die zunehmende Kriminalität in ihrer Stadt bedroht, vgl. Forschungsgruppe Wahlen vom 23.09.2001, www.forschungsgruppe.de/Wahlen/Wahlanalyse/HH01.pdf.
- [17] ARD-Deutschland-Trend 2017, <https://statista.com/de/daten/studie500465> (07.07.2017).
- [18] Vgl. Thomas Saalfeld: *Parteien und Wahlen*, Baden-Baden 2007, S. 103.
- [19] Vgl. Oskar Niedermayer: *Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems*, in: Frank Decker/ Viola Neu (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden 2007, S. 126 ff.
- [20] Vgl. Thomas Saalfeld: *Parteien und Wahlen*, Baden-Baden 2007, S. 108 ff.
- [21] Vgl. David Bebnowski: „Gute“ Liberale und „böse“ Rechte, in: Alexander Häusler (Hrsg.): *Die Alternative für Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung*, Wiesbaden 2016, S. 18.
- [22] Vgl. Jan-Werner Müller: *was ist Populismus?*, Berlin 2016, S. 42.
- [23] Vgl. ebenda, S. 43.
- [24] Nach einer Studie der R & V Versicherung hatten im Jahr 2016 73 Prozent der Befragten Angst vor einem terroristischen Attentat; 2014 waren es nur 39 Prozent, vgl. RP online vom 06.07.2017 mit dem Titel: „Die Angst kehrt zurück“, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/umfrage-der-r-v-versicherung-die-german-angst-kehrt-zurueck-aid-1.6116210> (17.07.2017)
- [25] Vgl. Bundesministerium des Inneren: *Polizeiliche Kriminalstatistik 2015*. www.bmi.bund.de/SharedDocs/DE/Broschuere,2016/pks-2015.pdf.
- [26] Ebenda.
- [27] Vgl. Bernhard Frevel: *Sicherheit*, Wiesbaden 2016, S. 13.
- [28] Ebenda.
- [29] Vgl. Ilka Sommer: „Ausländerkriminalität“ – *statistische Daten und soziale Wirklichkeit*, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): *Innere Sicherheit. Online-Dossier*, Bonn 2012, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76639/> (24.04.2017).
- [30] Ebenda, S. 1.
- [31] Kerstin Lottritz: *Fünf Punkte, in denen die Kriminalitätsstatistik oft missverstanden wird*, in: *Süddeutsche Zeitung, Magazin* vom 24.04.2017, <http://www.sueddeutsche.de/panorama/straffaellige-fluechtlinge/> (25.4.2017).
- [32] Zitiert nach Dirk Baier, in: ebenda.
- [33] Vgl. auch Bernhard Frevel: *Sicherheit*, Wiesbaden 2016, S.19.
- [34] Zitiert nach Wirtschaftswoche vom 03.09.2013.
- [35] Rheinland-Pfalz 12,6, Baden-Württemberg 15,1 und Sachsen-Anhalt 24,2 Prozent.
- [36] Pegida gilt als eine islam- und fremdenfeindliche, völkische, rassistische sowie weithin als rechtspopulistisch klassifizierte Organisation, vgl. Volker Weiß: *Sie sind das Volk? Pegida – die Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, Dossier Rechtsextremismus*, Bundeszentrale für politische Bildung vom 06.01.2015.
- [37] In einer viel beachteten Rede führte er aus: „Wir Deutsche sind das einzige Volk der Welt, das sich ein Denkmal der Schande in das Herz der Hauptstadt gepflanzt hat.“ Zitiert nach Welt N24, vom 18.01.2017.
- [38] Zitiert nach Huffington Post vom 25.03.2014.
- [39] Ebenda.
- [40] Zitiert nach Melanie Amann: *Angst für Deutschland. Die Wahrheit über die AfD. Wo sie herkommt, wer sie führt, wohin sie steuert*, München 2017, S. 38.
- [41] Zitiert nach ebenda, S. 47.
- [42] Vgl. Benjamin-Samuel Kreitz: „Innere Sicherheit“ – *Das ideale Wahlkampfthema*, Göttingen 2012, S. 297.
- [43] Zitiert nach Lettre International, Nr. 86 vom 01.10.2009, S. 197.
- [44] Vgl. Wolfgang Hecker: *Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik*, in: *Kritische Justiz*, H.4/1997, S. 401.

Prof. Dr. Stephan Stetter

**Professor für Internationale Politik und
Konfliktforschung**

Universität der Bundeswehr München
stephan.stetter@unibw.de

Ordnungsmuster in der internationalen Politik: Ein Essay über Macht, Herrschaft und Widerstreit

Von Stephan Stetter

1. Einleitung

Überall Unordnung. Auch in der internationalen Politik. Die trans-atlantischen Partner im Streit über die Höhe der Verteidigungsausgaben. Sezessionsgelüste wie beim Brexit oder den katalanischen Unabhängigkeitsbestrebungen. Dann sind da auch die ungelösten Probleme, die sich aus dem oft skandalösen Wohlstands- und Machtgefälle zwischen dem Westen einerseits und dem Globalen Süden andererseits ergeben. Und schließlich die blutigen und scheinbar nicht zu lösenden Konflikte unserer Epoche, die auch über Staatsgrenzen hinaus wirken, wie unter anderem der Krieg in Syrien. Wer mag hier schon von Ordnung sprechen? Was gestern verlässlich war, scheint heute schon zu erodieren. Und dies auf vielen Ebenen: das Wer, das Was und das Wie internationaler Politik, wer soll da eine ordnende Hand sein?

Die scheinbar ganz einfache Frage, „Wer herrscht eigentlich in der internationalen Politik?“, lässt sich nicht wirklich beantworten. Herrscht der Westen? Oder haben sich nicht längst die BRICS-Staaten eine dauerhafte Machtposition gesichert? Herrschen nur die Großmächte? Oder haben auch mittlere und kleinere Staaten wie Angola, Bolivien, Deutschland, Libanon, Frankreich, Tschechien und die Türkei was zu sagen? Herrschen nur Staaten oder auch die EU? Die UN auch? Die Welthandelsorganisation? Die Internationale Postunion? Und was ist mit dem internationalen Recht: ist globale Politik durch eine Herrschaft des Rechts gekennzeichnet oder durch das Recht, das sich die ohnehin schon Herrschenden herausnehmen? Unordnung auch bei der Frage, um was es eigentlich in der internationalen Politik geht. Dreht sich das Rad internationaler Politik nach wie vor um das vermeintlich „klassische“ Repertoire aus Krieg, Allianzbildung und Interessensausgleich? Oder um andere Themen wie Menschenrechte, Klimawandel und Good Governance? Schließlich gibt es Unordnung bei der Frage, wie internationale Politik eigentlich betrieben wird? Durch das Schalten und Walten von Staatenführern wie Xi, Macron, Salman, Merkel und Erdogan?

Oder durch das unaufgeregte Walten nationalstaatlicher diplomatischer Corps? Oder durch das persistente Wirken von Organisationen wie den UN, der NATO, der EU und vieler mehr, die nicht immer im Vordergrund stehen aber – getreu dem Motto: die Regierungschefs kommen und gehen, die (internationale) Bürokratie bleibt bestehen – der Ruhepol internationaler Ordnung sind?

Im Folgenden möchte ich im Anschluss an diese Fragen einige einführende Überlegungen zum Thema Ordnungsmuster in der internationalen Politik aus Perspektive der Internationalen Beziehungen (IB) anstellen. Ich werde hierzu nicht, wie dies oft gemacht wird, auf die verschiedenen sogenannten IB-Theorien – also etwa Liberalismus, Realismus, Sozialkonstruktivismus – eingehen und beschreiben wie jede dieser Theorien „Ordnung“ in den IB beschreibt. Ich wähle vielmehr einen anderen, wenn man so will historisch-soziologischen Ansatz, um der Frage nach Ordnung in der internationalen Politik näher zu kommen und sie die hinter dem scheinbaren Chaos liegende Ordnung besser zu verstehen. Diese Ordnung ist freilich, hier liegt der Clou, nicht mit Homogenität oder Determiniertheit zu verwechseln. Sie ist durch viele Formen der Fragmentierung, der Nicht-Linearität sowie der Unvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse geprägt – und vor allem durch die grundsätzliche Konflikthaftigkeit aller (internationalen) Politik. Ich verstehe Ordnung in der internationalen Politik daher nicht über Formen des Konsens zwischen Akteuren und auch nicht durch das Institutionengefüge oder spezifische Werte im internationalen System. Vielmehr beschreibe ich internationale Politik über die allgemeine Funktion von Politik und dies ist, aus meiner Sicht, der niemals endende Streit um Macht und Herrschaft. Der Streit, oder anders gesprochen der Konflikt, steht also im Zentrum (internationaler) Politik (Schlichte 2012). Hierauf aufbauend verstehe ich Ordnung in der (internationalen) Politik als die Form des Streits um die Herbeiführung kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Ordnung besteht also nicht aus Integration, geteilten Wertüberzeugungen, Homogenität oder Übersichtlichkeit sondern vielmehr aus dem

infiniten Widerstreit in den internationalen Beziehungen um die Frage, welche Regeln gelten sollen – also die oben genannten Entscheidungen – und für wen (und wen nicht) – also die Frage des Kollektivs, das durch Entscheidungen konstruiert wird. Anschließend an Max Weber bedeutet Macht dann in einer konkreten Auseinandersetzung die eigene Position in tatsächlichen oder potentiellen Konflikten durchzusetzen oder zumindest einbringen zu können. Herrschaft soll als die Verstetigung solcher Machtoptionen verstanden werden, d.h. die Wahrscheinlichkeit im politischen Streit über einen längeren Zeitraum eine relativ belastbare Machtoption zu haben. Mein zentrales Argument ist, dass in der internationalen Politik idealtypisch vier verschiedene Formen der Ordnungsbildung beobachtet werden können, die sich durch je eigene Formen des Machtkonfliktes einerseits und des Widerspruchs beziehungsweise Widerstandes gegen Herrschaftsansprüche auszeichnen.

2. Möge die Macht mit euch sein!

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive hat unter anderem Max Weber grundlegende Überlegungen zum Verständnis von Macht und Herrschaft in gesellschaftlichen Ordnungszusammenhängen aufgestellt. Webers Überlegungen sind auch für die IB von zentraler Bedeutung und sind in der Regel Ausgangspunkt von konzeptionell anspruchsvollen Arbeiten zum Machtbegriff (Barnett/Duvall 2005; Berenskoetter 2007; Guzzini 1993). Macht, so möchte ich Weber hier leicht paraphrasieren, zeigt sich dann, wenn es gelingt, in einer sozialen Beziehung den eigenen Willen durch welche Mittel auch immer auch gegen Widerspruch anderer durchzusetzen. Auch die internationale Politik ist durch soziale Beziehungen und dadurch auch zwangsläufig durch Machtbeziehungen gekennzeichnet. Denn die moderne, globalisierte Welt ist nicht mehr durch rein sporadische Kontakte räumlich entfernter Einheiten gekennzeichnet, was den Charakter von sozialen Beziehungen in Frage stellen würde. Selbst entfernteste Weltregionen haben heute enge Kontakte, die Interdependenzen auf politischer, kultureller und wirtschaftlicher Ebene sind hoch. Ein Beispiel mag hier helfen, dies zu verstehen: während in der Antike das chinesische und das römische Weltreich keine direkten Beziehungen zueinander unterhalten hatten und beide Seiten im wahrsten Sinne fremde Welten zueinander waren und über „ihre“ Welt geherrscht haben, so ist heute die Welt auf das engste vernetzt. Auch wenn die Formen sozialer Beziehungen in der internationalen Politik höchst ungleich sind – etwa zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden mit Blick auf die Verteilung von Macht und Wohlstand oder mit Blick auf die unterschiedlichen Handlungsressourcen von Großmächten einerseits und kleineren Staaten andererseits – so kann dies über die enge Vernetzung auf globaler Ebene nicht hinwegtäuschen. Sofern sich nun die in diesem internationalen System entfaltenden Machtbeziehungen zu relativ dauerhaften Strukturen entwickeln, kann von Herrschaft gesprochen werden. Herrschaft kann als die immer temporär etablierte Institutionalisierung von Über- und Unterordnungsverhältnissen bezeichnet werden. Etwa die Vorherrschaft eines oder mehrerer Akteure im internationalen System, wie dem britischen Weltreich im 19. Jahrhundert oder der Dominanz Ägyptens im System arabischer Staaten in den 1950er

und 1960er Jahren. Zu denken wäre hier aber auch an relativ dauerhafte Strukturen wie der Vorherrschaft des industrialisierten Westens im internationalen Systems seit dem Zeitalter des Imperialismus oder aber die auch völkerrechtlich abgesicherte privilegierte Stellung von Staaten als „Völkerrechtssubjekten“ im Vergleich mit anderen Akteuren. Herrschaft zeigt sich empirisch nicht nur an der Folgebereitschaft und Legitimitätszuschreibungen, sondern insbesondere in Formen des Widerspruchs und des Widerstandes. Aus dem Zusammenspiel von Machtansprüchen einerseits und Widerspruchs- bzw. Widerstandspraktiken andererseits ergeben sich, so mein Argument, konkrete Herrschaftsformen und Ordnungsstrukturen internationaler Politik. Diese sind nicht statisch, sondern einem steten Wandel unterworfen. Das internationale System vom 16. bis ins 18. Jahrhundert basierte auf der Herrschaftsposition europäischer Dynastien, im 19. Jahrhundert wandelte sich dies auf doppelte Weise: zum einen mit der Herausbildung von europäischen Nationalstaaten als den zentralen Trägern von Macht im internationalen System, zum anderen durch die faktische Führungsposition einer dieser europäischen Mächte (Frankreich unter Napoleon, ab 1815 das Britische Empire) als primus inter pares im Konzert der Großmächte. Im 20. Jahrhundert lässt sich dann einerseits eine Kontinuität des Großmacht Denkens sowohl während als auch nach dem Kalten Krieg insbesondere mit einer Führungsposition der USA feststellen, andererseits eine starke Bürokratisierung, Verregelung und Vergesellschaftung internationaler Politik durch internationales Recht, internationale Organisationen und eine Bedeutungszunahme von Nichtregierungsorganisationen.

Nicht alle Theorien der IB betonen allerdings diese Zentralität von Macht und Herrschaft gleichermaßen. In den IB sind es vor allem (neo-)realistische Theorien, der Poststrukturalismus und „Kritische Theorien“ wie unter anderem postkoloniale Ansätze die auf die Ordnungsfunktion von „Macht“ hinweisen. Anschließend an eine in den vergangenen Jahren intensiv geführte Debatte können auf einer konzeptionellen Ebene vier Typen von Machtausübung unterschieden werden (Barnett/Duvall 2005; Diez et al. 2006). Was allerdings bisher fehlt, ist eine Verbindung dieser Machttypen mit Herrschaftsformen und Ordnungsbildung in der internationalen Politik. In einem Versuch, diese beiden Seiten der Medaille zusammenzubringen, argumentiere ich im Folgenden dass diese vier Machttypen sich vor allem hinsichtlich der Form der Konflikte unterscheiden die sie evozieren und somit unterschiedliche Dynamiken der Ordnungsbildung in der internationalen Politik auslösen. Vereinfacht gesprochen kann argumentiert werden, dass mit zunehmender Konfliktintensität die grundsätzliche Form der Ordnung des internationalen Systems selbst in Frage steht, aufsteigend von Typ 1 hin zu Typ 4 (siehe unten). Ich werde im Folgenden, einem historisch-soziologischen Ansatz folgend, einerseits den grundlegenden Formcharakter jedes dieser vier Machttypen und seine Verbindung zur Form des Konfliktes herausarbeiten und dies andererseits in Bezug zur sich historisch entfaltenden Ordnung internationaler Politik setzen. Ich plädiere mit anderen Worten dafür, die historische Analyse von Ordnungsstrukturen in der internationalen Politik mit macht- und herrschaftssoziologischen Ansätzen einerseits und konflikttheoretischen Überlegungen andererseits zu verzahnen.

Typ 1: Der Streit innerhalb eines Ordnungszusammenhangs

In seiner grundsätzlichen, sehr alltäglichen Form zeigt sich Macht in allen sozialen Ordnungszusammenhängen, in denen eine Partei ihre Vorstellungen auch gegen den Widerspruch anderer durchzusetzen vermag. Weber hat mit seinem berühmten Satz davon, dass Machtdurchsetzung eine „Chance“ darstellt, auf zweierlei verwiesen. Erstens muss Macht nicht immer durchgesetzt werden. Machtverhältnisse zeigen sich oft auch daran, dass kein (zumindest direkter) Widerspruch zu sehen und zu hören ist. Zweitens kann erfolgreiche Durchsetzung eigener Ziele auf sehr verschiedene Machtressourcen zurückgreifen. Die Bandbreite reicht von militärischem Drohpotential, über bessere Finanzausstattung, mehr Interesse an einem Thema bis hin zu höherer Glaubwürdigkeit. Schließlich gilt auch, dass Machtausübung kein Nullsummenspiel ist. Einerseits ist Macht „inflationär“, d.h. viele Akteure können am Machtkuchen teilhaben. Zweifelsohne sind die USA besonders mächtig und Entscheidungen der USA beeinflussen direkt oder indirekt viele grundsätzliche sicherheitspolitische und wirtschaftliche Entscheidungen anderer Akteure. Das heißt aber nicht, dass andere Akteure – seien es Großmächte wie China, wirtschaftlich starke Akteure wie die EU und Japan oder militärische Mächte wie Russland keine Machtpotentiale hätten. Darüber hinaus gibt es in den vielen einzelnen Politikfeldern der internationalen Beziehungen ganz eigene Machtbeziehungen, die oft auch gesellschaftlichen Akteuren sowie Internationalen Organisationen Machtchancen an die Hand geben. Zu denken wäre an Machtchancen, die sich aus politikfeldspezifischem Wissen ergeben. In der globalen Umweltpolitik ist etwa Greenpeace ein mächtiger Akteur in dem Sinne, als diese Nichtregierungsorganisation zum einen international gut vernetzt ist, auch mit Blick auf Vernetzungen mit staatlichen Ministerien, zum anderen über Expertenwissen mit Blick auf Umweltfragen verfügt, dass etwa im Rahmen internationaler Konferenzen wie Klimagipfeln nachgefragt wird und von Greenpeace auch öffentlichkeitswirksam angeboten wird. Wissen kann eine Glaubwürdigkeitsressource sein. Gleiches ließe sich etwa über Amnesty International im Rahmen der globalen Menschenrechtspolitik sagen. Andererseits ist Macht auch deswegen kein Nullsummenspiel, weil Machtaussetzungen (also Konflikte) sich nicht immer und wahrscheinlich gar nicht in ihrer Mehrheit durch Durchsetzung der Interessen nur einer Seite auszeichnen. In vielen Fällen werden Machtkonflikte dadurch entschieden, dass die involvierten Parteien einen Kompromiss schließen, also Interessen verschiedener Seiten Berücksichtigung finden.

In der machttheoretischen Diskussion in den IB wird das direkte Durchsetzen von Interessen in „reinen“ Machtkonflikten (A will etwas auch gegen den Willen von B durchsetzen) oft mit harscher Interessenspolitik gleichgesetzt (so auch Guzzini 1993). Herrschaftssoziologisch halte ich dies für nicht vollkommen überzeugend. Vielmehr steht aus meiner Sicht bei diesem Typ – und auch bei den drei anderen Typen – die Frage im Vordergrund, welche Herrschaftsansprüche implizit oder explizit erhoben werden und welche Intensität der Widerspruch gegen solche Herrschaftsansprüche annimmt. Bei „reinen“ Machtkonflikten

des Typs 1 ist beides nicht sehr ausgeprägt. Akteure stellen nicht die grundsätzliche soziale Beziehung in Frage (also etwa Skandalisierung von Ungleichheitsverhältnissen), sondern streben danach, in einer konkreten Situation ihre Position durchzusetzen. Dies ist das Alltagsgeschäft der Politik, der Streit um die Herbeiführung kollektiv verbindlicher Entscheidungen in einem bestehenden, d.h. nicht zur Disposition stehenden Ordnungsrahmen. Zu denken wäre etwa an die grundsätzliche Akzeptanz des internationalen Wirtschaftssystems, das sich unter anderem dadurch ausdrückt, dass Staaten auf einer allgemeinen Ebene die Regeln, die etwa durch die Welthandelsorganisation (WTO) vorgegeben werden, akzeptieren und Streit innerhalb dieses institutionellen Rahmens austragen. Der institutionelle Rahmen per se wird nicht in Frage gestellt, zumindest nicht grundsätzlich. Die internationale Politik ist aber weniger stark formal institutionalisiert, als wir dies aus den meisten nationalen politischen Systemen kennen. Neben formalen Ordnungszusammenhängen, wie unter anderem dem Weltsicherheitsrat oder der UN-Generalversammlung ist das internationale System daher auch durch vielfältige informelle Ordnungszusammenhänge gekennzeichnet. Zu denken wäre hier an eher allgemeine Ordnungsprinzipien wie die stillschweigend oder zähneknirschend hingenommen Akzeptanz einer besonderen Rolle von Großmächten im internationalen System (Buzan 2004). Man kann Streit mit den USA oder China über alle möglichen Fragen haben, die Geltung des Ordnungsprinzips der Großmachtspolitik wird dabei nicht zwangsläufig in Frage gestellt. Historisch betrachtet wird Widerstand ohnehin oft überschätzt. Im 19. Jahrhundert herrschte etwa das Ordnungsprinzip einer (von europäischen Staaten eigenmächtig) propagierten Vorrangstellung der „zivilisierten Nationen“, womit die Europäer in Selbstüberhöhung sich selber meinten. Dieses Ordnungsprinzip war einer der Grundlagen der herrschaftspolitischen Rechtfertigung von Imperialismus und Kolonialismus. Denn für Staaten, die nicht oder nicht unmittelbar als Teil des Clubs der Großmächte anerkannt waren, war nicht nur Widerstand, sondern vor allem Anpassung eine veritable Strategie, um Kolonialisierung zu vermeiden. Dies zeigt sich unter anderem am Aufstieg Japans zu einer global anerkannten Regionalmacht der spätestens mit dem japanisch-russischen Krieg von 1905 vollzogen wurde.

Typ 2: Der Streit um Institutionen

Gäbe es nur den gerade angeschnittenen Typ 1 von Machtbeziehungen, dann wäre das internationale System statisch. Dies ist offensichtlich nicht der Fall, den Ordnungsprinzipien wandeln sich. Was vor hundert Jahren hochgradig legitim war, zum Beispiel eine Vorrangstellung der Europäer ist heute nicht mehr legitim. Eine wichtige Voraussetzung für politischen Wandel ist, dass politische Vorstellungen überhaupt erst Aufmerksamkeit erregen können. Hier spielt der Zugang zu Institutionen eine wichtige Rolle. Die UN-Generalversammlung gibt allen Staaten der Welt, unabhängig von ihrer Größe, Wirtschafts- und Militärmacht, eine Stimme. Das dahinter stehende Ordnungsprinzip der Souveränität ist aber nicht immer so inklusiv ausgeprägt gewesen, wie es heute ist. Es wurde im Prozess der Entkolonialisierung erstritten und oft erkämpft. Der politische Streit fand aber,

so kann man sagen, innerhalb des institutionellen Ordnungsrahmens des Prinzips der „Souveränität“ statt. Souveränität als Ordnungsprinzip wurde nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr in Anspruch genommen. Das Prinzip blieb also bestehen, sein Bedeutungsgehalt hat sich allerdings gewandelt. Man könnte von „institutionellem Wandel“ sprechen. Freilich ist Souveränität ein sehr diffuses Ordnungsprinzip, eher eine Leitidee. Wandel in der internationalen Politik, der nicht die grundsätzliche Legitimität eines institutionalisierten Ordnungszusammenhangs in Frage stellt, kann auch in sehr viel plastischeren Bereichen beobachtet werden. Etwa im Bereich internationaler Organisation. Man denke an Diskussionen zur Reform des Weltsicherheitsrates. Was hier diskutiert wird ist nicht die Abschaffung dieser Institution, sondern vielmehr ihre Reform etwa durch die (freilich vollkommen unwahrscheinliche) Abschaffung des Veto-Rechtes von fünf Staaten oder die (weniger unwahrscheinlichere) Erweiterung des Rates mit Blick auf eine größere Berücksichtigung verschiedener Weltregionen und regional einflussreicher mittelgroßer Staaten. Bei Typ 2 geht es also darum, wie Machtansprüche die konkreten Leitideen, Institutionen oder policies im internationalen Systems verändern. Dies freilich ohne diese Institutionen selbst grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Geltung von Menschenrechten oder Souveränität als Ordnungsideen wird oft nicht in Frage gestellt, wohl aber deren konkrete Umsetzung und Anwendbarkeit. Der Vertrag von Lissabon hat das grundsätzliche Prinzip der Intergouvernementalität bei der Gesetzgebung in der EU nicht in Frage gestellt, wohl aber die Abstimmungsregeln im Rat der Europäischen Union reformiert.

Einer berühmten Definition von Bachrach und Baratz folgend, liegt vielen machtpolitischen Auseinandersetzungen die Frage nach den Möglichkeiten des öffentlichen Äußerns politischer Konflikte zu Grunde (vgl. Berenskoetter 2007). Genau deswegen sind Institutionen ein so zentrales Element von Ordnungsbildung. Institutionen definieren grundlegende Handlungsmöglichkeiten und wer entscheiden darf. Will ein Akteur die eigenen Handlungsoptionen stärken, dann ist eine Reform, ein Wandel von institutionellen Zusammenhängen eine veritable Option. Dann wird die Institution per se nicht zu einem Streitpunkt, wohl aber die Frage wie die Institution zu verstehen ist und wer Zugang zu ihr hat und welche Regeln für Entscheidungsfindung in der Institution zu gelten haben. Dies kann ein „kleiner Wandel“ sein, wie etwa die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes (EP) in Vertragsreformen der EU, aber auch größere Änderungen wie die Transformation des General Agreement on Tariffs and Trade in die WTO oder der Wandel vom Völkerbund zu den UN. Bei all diesen Änderungen stand die grundlegende institutionelle Idee – das EP soll involviert sein, es bedarf eines internationalen Rahmens für Handel, es bedarf einer globalen politischen Institution – nicht zur Debatte wohl aber der – im Übrigen niemals beendete – Streit um die konkrete Ausgestaltung dieser Institutionen und ihrer Entscheidungsregeln.

Typ 3: Der Streit um verankerte Machtungleichgewichte

Institutionen sind keine neutralen Herrschaftsinstrumente. Das Bild von Justitia mit den verbundenen Augen wird (leider) der

Wirklichkeit politischer und rechtlicher Ordnungen nicht vollständig gerecht. In jeder Ordnung gibt es dauerhafte Formen der Machtverteilung, die in den Sozialwissenschaften oft mit den Begriffen „Inklusion“ und „Exklusion“ beschrieben werden. Die internationale Politik ist hier keine Ausnahme. So hat, ich habe dies oben bereits angesprochen, die Organisationsweise des internationalen Systems im 19. Jahrhundert europäisch-westliche Staaten als zentrale Akteure internationaler Politik massiv bevorzugt. Das Selbstbestimmungsrecht und das Recht auf Staatlichkeit musste von denjenigen, die nicht zu den zentralen Mächten ihrer Zeit gehörten, erst auf internationalen Konferenzen erstritten oder in Gewaltkonflikten erkämpft werden. Es ging also nicht nur um Wandel bestehender Institutionen, in denen man mehr oder weniger stark inkludiert war, sondern vielmehr grundsätzlicher darum, die generelle Machtverteilung zu thematisieren, ja zu skandalisieren – so wie heute die Verletzung von Menschenrechten skandalisierbar ist. Der politische Theoretiker Steven Lukes (Lukes 2004) hat solche Machtungleichgewichte einmal dahin gehend definiert, dass die Machtunterlegenen ihre eigene Position akzeptieren und auf (offenen) Widerspruch verzichten. Dies ist aber nur die eine Option. Die andere ist, dass machtunterlegene Akteure sich soviel Handlungsmacht zutrauen, dass sie gegen Machtungleichgewichte opponieren. Der Friedensforscher Johan Galtung hat dies konflikttheoretisch untermauert und argumentiert, dass verfestigte Machtunterschiede nicht zwangsläufig zu einer stillen Akzeptanz der Machtunterlegenen führen (Galtung 1964). Dies kann der Fall sein, wenn aber die Machtunterlegenen in einem bestimmten sozialen Bereich Handlungsoptionen wahrnehmen, dann wird Widerspruch auch bei verfestigten Machtunterschieden wahrscheinlich.

Was also auf dieser Ebene zur Disposition steht, was Kern des politischen Streits ist, sind nicht (nur) die spezifischen institutionellen Regeln (siehe Typ 2), sondern die allgemeine Machtverteilung im politischen System. Wer soll inkludiert und wer soll exkludiert sein? Wer erhebt Ansprüche auf Inklusion und welche Formen der Machtverteilung werden grundsätzlich in Frage gestellt. Die empirischen Beispiele hierfür sind vielfältig. Seit den 1970er Jahren steht etwa die Frage der Entwicklungsunterschiede zwischen den westlichen Staaten und dem globalen Süden im Zentrum der Debatte. Eine grundsätzlichere Änderung der Teilhabemöglichkeiten der Länder des globalen Südens, vor allem der aufstrebenden Mächte in Lateinamerika, Afrika, Asien und dem Nahen Osten, ist unter anderem einer der Gründe für das Entstehen der G20 als „Parallelorganisation“ zur westlich dominierten G7 geworden. Dies ist kein knallharter Machtkonflikt, wie etwa der Algerische Unabhängigkeitskrieg gegen Frankreich, aber dennoch Beispiel für einen Machtkonflikt bei dem die Machtverteilungsfrage gestellt wird. Gleiches gilt für den mittlerweile weit über die Entwicklungszusammenarbeit hinausreichenden Ruf nach einer größeren Teilhabe der „lokalen Ebene“ in Fragen internationaler Politik, etwa bei Infrastrukturprojekten in Nehmerländern. Auch hier wird nicht die generelle Geltung und Legitimität internationaler Entwicklungspolitik bestritten, wohl aber die Notwendigkeit eines institutionellen oder policy-bezogenen Paradigmenwechsels mit Blick auf eine Neujustierung von Machtverteilung. Individuen und „lokale Akteu-

re“ (z.B. Kommunen, Dörfer) sollen von einer passiven Position zu aktiven Akteuren werden. Auf ganz anderer Ebene, aber von der Form her durchaus vergleichbar haben etwa ethno-nationale Bewegungen auf dem Balkan, von Griechenland, Rumänien über Serbien bis Albanien, im 19. und 20. Jahrhundert eine Inklusion in das internationale System angestrebt, die diesen Völkern eine aktive Rolle in der internationalen Politik (als Staaten) ermöglicht und sie nicht nur als Spielball Anderer (das Osmanische Reich als jahrhundertelanger Beherrscher des Balkans oder westlicher Großmächte) dastehen lässt. Freilich bleibt die Erinnerung von historisch erfahrener Ungleichheit lange präsent, was in der wissenschaftlichen Literatur auch als „post-koloniale Angst“ bezeichnet werden kann. In vielen nicht-westlichen Staaten herrscht bis heute das Gefühl vor, weiter indirekt von einem übermächtigen Westen beherrscht zu werden, im Westen oft eine parallel hierzu wirkende Angst vor einer angeblich aus der Peripherie in den Westen überschwappenden Unsicherheit in Form von Armut, Migration, Terrorismus und Krieg.

Typ 4: Der Streit um die Ordnung des Systems

Konflikte in der internationalen Politik können, in einer letzten Stufe, über die im Vorherigen beschriebenen Dynamiken des Widerspruchs hinausgehen. Dies ist dann der Fall, wenn nicht nur, wie bei Typ 3, die Frage von Inklusion/Exklusion zum Streitpunkt wird sondern wenn die generelle Beschaffenheit des internationalen Systems zur Disposition steht. Hierbei ist zu beachten, dass grundlegende Ordnungsprinzipien oft kaum hinterfragbar sind. Man mag sich wundern, wie die moderne Welt funktioniert, ihre kulturellen Bräuche und Ordnungsprinzipien sind aber tief im kollektiven Bewusstsein der Gesellschaft verankert (Krucken/Drori 2010). Ähnliches gilt für das internationale System und seine Bräuche, Rituale und Mythen: von der Diplomatie, über den Glauben an Ordnungsprinzipien wie Souveränität, Menschenrechte und andere hin zu der Funktionsweise des globalen Marktes. Die überwiegende Mehrzahl der Konflikte im internationalen System stellt nicht die Systemfrage sondern fokussiert auf Fragen der Ausgestaltung von Institutionen oder der Überwindung von Exklusion. Dies muss aber nicht so sein. Zwei Beispiele solle dies unterstreichen.

Erstens können bestehende Ordnungsprinzipien um neue ergänzt werden. Der Bedeutungsgewinn der Idee der Menschenrechte im Verhältnis zur Idee einer rein auf Staateninteressen basierten internationalen Politik ist ein Beispiel für eine solche Ausweitung von Ordnungsprinzipien. Ein anderes Beispiel ist die revolutionäre Neuordnung des Systems. Das Verdrängen von Imperien, Reichen und Stadtstaaten, die die interna-

le Politik bis weit in das 19. Jahrhundert geprägt haben, durch Nationalstaaten als zentralem Akteur internationaler Politik ist ein prägnantes Beispiel hierfür. Solche Veränderungen können auch gewaltvoll angestrebt werden, etwa durch einzelne Staaten, die wie Frankreich unter Napoleon oder Deutschland unter Hitler eine alleinige Vormachtstellung angestrebt haben – damit aber auch gescheitert sind. Die Idee der revolutionären Neuordnung berührt aber auch den grundlegenden Gedanken darin, die Welt nach einer spezifischen Ordnungsidee zu prägen, der Kalte Krieg war etwa vom „Ordnungswettbewerb“ zwischen marktwirtschaftlich-demokratischen Staaten und planwirtschaftlich-sozialistischen Staaten – angeführt durch die USA und die UdSSR – gekennzeichnet. Unmittelbar nach dem Kalten Krieges wählte sich der mehr oder weniger „siegreiche“ Westen am „Ende der Geschichte“ angekommen – es gab vermeintlich nur noch eine Ordnungsidee. Die Persistenz terroristischer Gruppen, der Aufstieg nicht-westlicher Mächte und auch Krisen, die mit der dominanten internationalen (Wirtschafts-)Ordnung eng zusammenhängen, zuvorderst die Weltwirtschaftskrise in den 2000er Jahren, belegen, dass die grundsätzliche Ordnung der internationalen Politik kein Relikt der Vergangenheit ist.

Schlussbemerkung

Der vorliegende Text ist von dem Grundgedanken getragen, dass Politik – genauer der Streit um kollektiv verbindliche Entscheidungen – auch auf internationaler Ebene ausgetragen wird. Internationale Politik kann über diesen Streit und die hiermit einhergehenden Konflikte um Macht und Herrschaftschancen verstanden werden. Die Ordnung internationaler Politik liegt, so betrachtet, nicht in vermeintlich stabilen Institutionen und Werten, sondern vielmehr in den verschiedenen Formen, die dieser Streit annehmen kann. Ich habe aufgezeigt, dass dieser Streit mindestens vier verschiedene Ausprägungen annehmen kann. Ordnung bezieht sich dann auf die Art und Weise, wie als Ergebnis solchen Streits – sei es dadurch, dass eine Seite sich durchsetzt, sei es dass Kompromisse gefunden werden – konkrete Entscheidungen ausfallen (Typ 1), institutionelle Regeln vereinbart werden (Typ 2), Fragen der Inklusion/Exklusion im Zentrum stehen (Typ 3) oder sogar die grundsätzliche Verfasstheit des internationalen Systems zur Disposition steht (Typ 4). Will man sich auf diesen Gedankengang einlassen, dann muss freilich zuvorderst der Gedanke aufgegeben werden, dass Ordnung etwas Homogenes und Einheitliches ist. Eine soziologische Herrschafts- und Konflikttheorie kann dabei helfen, dies theoretisch zu erfassen – ein historischer geschulter Blick auf die internationale Politik untermauert die empirische Plausibilität dieser Überlegungen.

Literatur

- Barnett, Michael/Duvall, Raymond 2005: *Power in International Politics*, in: *International Organization* 59: 1, 39-75.
- Berenskoetter, Felix/Williams, Michael J. (Eds.) 2007: *Power in World Politics*. London.
- Buzan, Barry 2004: *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge.
- Diez, Thomas/Stetter, Stephan/Albert, Mathias 2006: *The European Union and Border Conflicts: The Transformative Power of Integration*, in: *International Organization* 60: 3, 563-593.
- Galtung, Johan 1964: *A Structural Theory of Aggression*, in: *Journal of Peace Research* 1: 2, 95-119.
- Guzzini, Stefano 1993: *Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis*, in: *International Organization* 47: 3, 443.
- Krucken, Georg/ Drori, Gili S. (Eds.) 2010: *World Society: The Writings of John W. Meyer*. Oxford.
- Lukes, Steven 2004: *Power: A Radical View*. Houndmills.
- Schlichte, Klaus 2012: *Der Streit der Legitimitäten. Der Konflikt als Grund einer historischen Soziologie des Politischen*, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 1: 1, 9-43.

Prof. (Apl.) Dr. Sylvia Schraut

Professorin für Neuere Geschichte

Universität der Bundeswehr München

sylvia.schraut@unibw.de

Gesellschaftliche Ordnungssysteme in historischer Perspektive

Von Sylvia Schraut

„Ordnung“ ist ein vielschichtiger Begriff. Schon ein Blick in das verbreitete „Duden Online-Wörterbuch“ macht die große Bandbreite der Bedeutungen von „Ordnung“ sichtbar. Hier ist zu erfahren, es gehe unter anderem um „Einhaltung der Disziplin, bestimmter Regeln im Rahmen einer Gemeinschaft“, aber auch um die „auf bestimmten Normen beruhende und durch den Staat mittels Verordnungen, Gesetzgebung o.Ä. durchgesetzte und kontrollierte Regelung des öffentlichen Lebens“, kurzum um Gesellschaftsordnung und Gesetz, oder um die „Art und Weise, wie etwas geordnet, geregelt ist“, um Anordnung und Formation, um eine „bestimmte Stufe einer nach qualitativen Gesichtspunkten gegliederten Reihenfolge“ (<http://www.duden.de/rechtschreibung/Ordnung>, Zugriff: 18.4.2017). Entfaltet wird in ähnlicher Weise der Begriff in Wikipedia, dem beliebten common-sense-Internet-Nachschlagewerk, auf das auch Studierende gerne zugreifen, ohne jedoch bei diesem in ihrer Recherche stehen oder stecken bleiben zu sollen. Unter „ordo“ finden sich prägnant in „Wiktionary“ die folgenden Bestimmungselemente: „[1] gegenständlich: Reihe, Sitzreihe (Reihe der Sitze oder Bänke im Theater), Lage, Schicht

...

[3] politisch-gesellschaftlich: Stand, Klasse, Rang, Stellung
[4] abstrakt: Ordnung, gehörige Reihenfolge, Anordnung, Regel – übertragen: Verfassung, Zustand“ (<https://de.wiktionary.org/wiki/ordo>, Zugriff: 18.4.2017).

Wollen sich Historiker mit der Bedeutung eines Begriffes auseinandersetzen, dann steht ihnen mit der Begriffsgeschichte eine geschichtswissenschaftliche Methode zur Verfügung, die neben dem Zugriff auf die Bedeutung einer Bezeichnung, auch die Auseinandersetzung mit der Geschichte eines Terminus und seines Bedeutungswandels im Laufe der Jahrhunderte ermöglicht. In den „Geschichtlichen Grundbegriffen“, dem

Standardwerk der Begriffsgeschichte gibt es keinen Artikel über „Ordnung“, jedoch zwei Artikel über „System, Struktur“ (Geschichtliche Grundbegriffe, verfasst von Manfred Riedel, Band 6, 1990, S. 285-322) und „Hierarchie“ (verfasst von Heinz Rausch, ebd., Band 3, 1982, S. 103-129) sowie einen weiteren über „Stand, Klasse“ (verfasst von Werner Conze, Otto Gerhard Oexle & Rudolf Walther, ebd. Band 6, 1990, S. 155-284). Hier sind wesentliche Bestandteile des Ordnungsbegriffs und seines Bedeutungswandels differenziert und in langer Zeitlinie erfasst. Sucht man nach Kernelementen von „Ordnung“, die schon in der Vormoderne als zentral bewertet wurden, dann kann „Johann Heinrich Zedlers Grosses vollständiges Universal-Lexicon aller Wissenschaften und Künste“ weiterhelfen. Bei dem zwischen 1731 und 1754 erschienenen 68-bändigen Werk handelt es sich um die umfassendste Enzyklopädie in deutscher Sprache des 18. Jahrhunderts. Hier ist im Eintrag „Ordnung“ zu erfahren: „Ordnung, Ordo ist in der Metaphysick die Aehnlichkeit des mannigfaltigen in ihrer Folge auf und nach einander, z.E. man saget, die Leute gehen in einer Proceßion ordentlich, wenn sie Paar und Paar gehen, der vornehmere zur Rechten, der nicht so vornehm ist zur Lincken, und gleichergestalt die vornehmern in den vorhergehenden, die nicht so vornehm sind, in den folgenden Paaren ...“ (Zedler, Bd. 25, 1740, Sp. 1797). Elemente einer gegebenen Menge, im Falle der Geschichte: Menschen, werden mithin in einem gesellschaftlichen Raum verortet. Unterscheidung und Hierarchie sind dabei die wesentlichen Leitgedanken, gemäß derer die angestrebte Ordnung hergestellt wird oder werden soll.

Die Geschichtswissenschaft setzt sich mit eben diesen Leitgedanken auseinander, wenn sie sich mit historischen Ordnungsvorstellungen beschäftigt. Welche Konzepte von Hierarchie und deren Legitimation gab es wann in welchen historischen Gesellschaftsformationen? Wie haben sich diese Vorstellungen

gewandelt? Welchen Unterscheidungsmerkmalen wurde wann welches Gewicht zugewiesen? Welche gesellschaftlichen Prozesse führten zum Wandel von Ordnungs-, Hierarchie- und Unterscheidungs Vorstellungen? Anhand von zwei Beispielen soll im Folgenden der Wandel bzw. die Kontinuität von Ordnungskonzepten erläutert werden, am Beispiel von gesellschaftlicher Gliederung und der Geschlechterhierarchie.

Gesellschaftliche Gliederung in historischer Perspektive

Für die Menschen der europäischen Vormoderne, die wesentlich durch Christentum und Feudalismus gekennzeichnet werden kann, war Eines selbstverständlich: Menschen sind unterschiedlich, sie haben verschiedenartige Rechte, Privilegien, Aufgaben und Pflichten. Entscheidend für ihren Platz in der gesellschaftlichen Ordnung ist ihr Stand. Auf der Basis der groben Unterscheidung in Adel, Klerus und Dritter Stand bewerteten die Einwohner Europas Geburt und familiäre Herkunft als entscheidend für die ständische Einordnung und damit für das dem Einzelnen zugewiesene und Erreichbare. Diese Ordnung schien göttlich legitimiert. Eine Abbildung aus dem 15. Jahrhundert, die Ständeordnung von Johannes Lichtenberger (1488), zeichnet ein harmonisches Bild der gottgewollten gesellschaftlichen Ordnung: Jesus Christus weist den drei Ständen ihre Aufgaben zu: Klerus: „du bete demütig, Adel: du beschütze, Bauern: du arbeite“ (Abb. 1).



Abbildung 1
Ständeordnung, Johannes Lichtenberger (1488).

Die hier erläuterte Aufgabenverteilung diente auch der Legitimierung der Abgaben (heute: der Steuern), die der Dritte Stand geistlicher und weltlicher Herrschaft zu leisten hatte, damit diese ihre Aufgaben erfüllen konnten. Davon, dass es im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit nicht ganz so harmonisch in der Aufgabenverteilung zugeing, wie hier dargestellt, sprechen nicht wenige gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Vertretern konkurrierender Herrschaftsansprüche, beispielsweise aber auch die zahlreich dokumentierten Prozesse am Reichskammergericht. Vor dem höchsten Gericht im Reich prozessierten nicht selten dörfliche Gemeinden gegen ihre Grundherren, wenn sie sich mit diesen über die Höhe der zu leistenden Abgaben und Dienste nicht einigen konnten. Wirklichkeitsnaher als das harmonische Bild Lichtenbergers veranschaulichten folglich die weit verbreiteten Ständepyramiden die gesellschaftlichen Machtverhältnisse. Ein Holzstich, um 1795 entstanden, setzt die Ständeordnung ins Bild, wie sie sich nach Meinung des Künstlers im Laufe der Frühen Neuzeit entfaltet hatte (Abb. 2). An der Spitze der feudalen Gesellschaft stand der Monarch (erblich oder gewählt), getragen von Klerus (Erster Stand) und Adel (Zweiter Stand). Diese wiederum ruhten auf den Schultern von städtischen Bürgern und landbesitzenden Bauern (Dritter Stand). Sie waren zwar wesentlich zahlreicher, jedoch in der politischen Repräsentation mehr oder weniger zu vernachlässigen. Gebeugt darunter waren die großen Bevölkerungsteile der Standeslosen, der besitzlosen städtischen und ländlichen Bevölkerung, des Gesindes und der städtischen und dörflichen Armut angesiedelt. Sie besaßen auf die politische Willensbildung auf Gemeinde- oder Territorialebene keinerlei Einfluss. Die Darstellung lässt vermuten, dass ihr Urheber die bestehenden Verhältnisse nicht unumschränkt billigte.



Abbildung 2
Symbolische Darstellung der Stände im 18. Jahrhundert, Holzstich (um 1795).

Deutlich wird, dass die gesellschaftliche Ordnung für den Dritten Stand und mehr noch für den großen Anteil der unterständischen Bevölkerung wenig Entfaltungsraum gestattete. Insbesondere in der Epoche der Französischen Revolution mehrten sich Abbildungen, die das politische und soziale Ungleichgewicht in der Verteilung zwischen politischen und gesellschaftlichen Privilegien und den Lasten der Stände wesentlich drastischer in Szene setzten (Abb. 3).



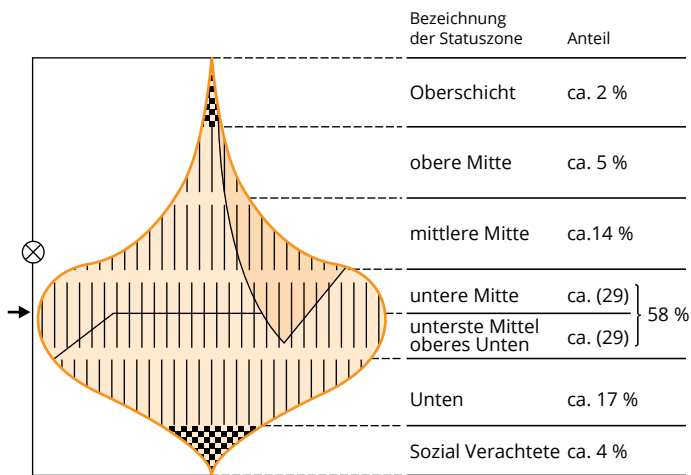
Abbildung 3
Ständekritik in der Französischen Revolution (1789).

Mit der Abschaffung des Feudalismus (der Bindung von Besitz und Herrschaft an Boden) und der zunehmenden Durchsetzung bürgerlicher Freiheits- und Besitzrechte im 19. Jahrhundert verloren auch die tradierten ständischen Ordnungsvorstellungen an Bedeutung. Doch die gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen, wie denn Rechte und Privilegien in den sich nun formierenden Nationalstaaten zu verteilen seien, hielten in Europa das gesamte 19. Jahrhundert an. Insbesondere die sich Mitte des Jahrhunderts entfaltende marxistische Gesellschaftskritik begriff das Kriterium der Besitzverteilung als entscheidendes Unterscheidungsmerkmal für die nun als Klassengesellschaft charakterisierte soziale Ordnung. „Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Klassenkämpfen“, heißt es im 1848 erstmals erschienenen „Manifest der kommunistischen Partei“. „Freier und Sklave, Patrizier und Plebejer, Baron und Leibeigener, Zunftbürger und Gesell, kurz, Unterdrücker und Unterdrückte standen in stetem Gegensatz zueinander,

fürten einen ununterbrochenen, bald versteckten, bald offenen Kampf, einen Kampf, der jedesmal mit einer revolutionären Umgestaltung der ganzen Gesellschaft endete oder mit dem gemeinsamen Untergang der kämpfenden Klassen. ... Unsere Epoche, die Epoche der Bourgeoisie, zeichnet sich jedoch dadurch aus, daß sie die Klassengegensätze vereinfacht hat. Die ganze Gesellschaft spaltet sich mehr und mehr in zwei große feindliche Lager, in zwei große, einander direkt gegenüberstehende Klassen: Bourgeoisie und Proletariat“ (Manifest der kommunistischen Partei, MEW 4 Mai 1846 - März 1848, <http://www.dearchiv.de/php/dok.php?archiv=mew&brett=MEW004&fn=459-493.4&menu=mew>, letzter Aufruf 30.5.2017).

Die Versuche in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, dem marxistischen Klassenmodell mit völkischen und rassistischen Ideen konkurrierende, soziale Ungleichheit nivellierende bzw. neu konstruierende Ordnungsmodelle entgegenzustellen, diskreditierten sich in den Diktaturen der Zwischenkriegszeit und im Zweiten Weltkrieg. Doch auch das Klassenmodell des 19. Jahrhunderts verlor zumindest im Westen spätestens in den 1950er Jahren mehr und mehr an akzeptierter Erklärungskraft. Zum Leitbild der sozialwissenschaftlichen und historischen Vorstellungen über westeuropäische gesellschaftliche Ordnungssysteme entwickelte sich das Bild von „sozialen Schichten“. Zwar wurde die gesellschaftliche Ordnung immer noch als System begriffen, das den Zugriff auf politischen Einfluss und gesellschaftliche Ressourcen ungleich verteilte. Aber Bildung und Beruf traten nun als weitere Kriterien zu Besitz und Einkommen hinzu, um zu erklären, warum sich trotz der Basis gleicher Rechte eine Gesellschaft in soziale Gruppen mit unterschiedlichen Chancen und Handlungsspielräumen einteilen ließ. Allerdings schienen die Grenzen zwischen den einzelnen sozialen Gruppierungen durchlässiger als früher. Auf- und Abstiegsmöglichkeiten wurden nun unabhängig von der gesellschaftlichen Stellung bei der Geburt gedeutet. Bekannt wurde in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er Jahre das „Dahrendorfhäuschen“ des Soziologen Ralf Dahrendorf und in den 1960er Jahren vor allem die „Zwiebel“ mit ihrem großen „Mittelschichtsbauch“, mit der der Soziologe Karl Martin Bolte die deutsche Gesellschaft seiner Gegenwart als ein Ordnungssystem veranschaulichte, in der breite Kreise mit Hilfe von Bildung und Beruf, zugehörigem Einkommen und Besitz eine mittlere Stellung zwischen „Unten“ und „Oben“ einnehmen konnten (Bolte/Hradil, 1988, S. 220). Es handelte sich diesen Bildern zufolge um eine gesellschaftliche Ordnung, die zwar durch soziale Ungleichheit, aber nicht mehr durch klare Klassen- oder Schichtgrenzen gekennzeichnet schien, sondern für Aufstiegs- und Abstiegsbewegungen als sichtlich durchlässig galt (Abb. 4.).

Neuere Schichtmodelle beschreiben für die deutsche Gesellschaftsordnung einen Rückgang des Mittelschichtsbaus und damit letztlich eine Zunahme unterer sozialer Schichten. Doch Gesellschaftsbilder wie das weiterentwickelte „Dahrendorfhäuschen“ des Historikers und Soziologen Rainer Geißler, zusam-



Die Markierungen in der breiten Mitte bedeuten:
 Angehörige des sogenannten neuen Mittelstandes
 Angehörige des sogenannten alten Mittelstandes
 Angehörige der sogenannten Arbeiterschaft
 Punkte zeigen an, dass ein bestimmter gesellschaftlicher Status fixiert werden kann.
 Senkrechte Striche weisen darauf hin, dass nur eine Zone bezeichnet werden kann, innerhalb derer jemand etwa im Statusaufbau liegt.
 ⊗ Mittlere Mitte nach den Vorstellungen der Bevölkerung
 → Mitte nach der Verteilung der Bevölkerung. 50 v. H. liegen oberhalb bzw. unterhalb im Statusaufbau.

Abbildung 4
 Gesellschaftliche Ordnung der westdeutschen Bevölkerung der 1960er Jahre nach Bolte (Geißler, 2014, S. 99).

mengestellt nach dem Mikrozensus 2009, tendieren dazu, klare Aussagen über „Unten“ und „Oben“, Chancen und Handlungsspielräume zu vermeiden. Und so suggeriert seine bildnerische Darstellung der sozialen Ordnung Deutschlands (wie die seines Vorgängers Dahrendorf) die Zugehörigkeit der jeweiligen gesellschaftlichen Schichten (überraschend nach wie vor als Stände bezeichnet) zu einem gemeinsamen Haus und damit assoziativ eine harmonische Gesellschaftsordnung (Geißler, 2014, S. 101) (Abb. 5).

In den letzten Jahrzehnten werden soziale Ordnungskonzepte bevorzugt, die insbesondere kulturelle Erscheinungsformen spezifischer Lebensstile zur Unterscheidung und Einteilung gesellschaftlicher Ordnungen heranziehen.

Die „Entdeckung“ von gruppenspezifischen Milieus und auf diesen aufbauenden gesellschaftlichen Ordnungssystemen in den 1980er Jahren geht auf den französischen Soziologen Pierre Bourdieu zurück. Er fügte den gesellschaftliche Unterscheidung und Hierarchie begründenden ökonomischen und sozialen Kapitalsorten weitere hinzu: das symbolische und das kulturelle Kapital. Bourdieu zufolge werden gegenwärtig gesellschaftliche Verteilungskämpfe um gesellschaftliche Ressourcen und politische Macht, um die Zugehörigkeit zu „Unten“ und „Oben“ primär mithilfe des symbolischen und kulturellen Kapitals ausgetragen. Lebensstil und kulturelle Gewohnheiten geben der eigenen Stellung im sozialen Ordnungsgefüge symbolisch Ausdruck und sie signalisieren Zugehörigkeit und Ausgrenzung (Bourdieu,

1982). Wie sehr Bourdieu auch in Deutschland die Vorstellung von gesellschaftlichen Ordnungssystemen beeinflusst hat, lässt sich beispielsweise an den „SINUS-Milieus“ verdeutlichen, einer Darstellung der deutschen Gesellschaft, veröffentlicht von der SINUS Markt- und Sozialforschung GmbH. Hier werden Vorstellungen von „oben“ und „unten“ oder sozialer Schichtung bzw. von durch gemeinsame Lebensstile gebildeten gesellschaftlichen Gruppen mit Wertorientierungen verbunden. Auf diese Weise entsteht ein vielschichtiges Bild gesellschaftlicher Ordnung (Abb. 6).

Was lässt sich zusammenfassend aus der geschilderten Entwicklung der gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen seit der Frühen Neuzeit schließen? Welche Unterscheidungsmerkmale herangezogen werden, um die von Zedler angesprochene Reihung in vornehmere und weniger vornehmere Personen, um gesellschaftliche Distinktion und Hierarchie zu verdeutlichen, unterliegt dem historischen Wandel. Neben der Sichtbarmachung gesellschaftlicher Unterschiede liefern die jeweiligen Bilder „nebenbei“ weitere Information darüber, wie akzeptiert oder in Frage gestellt die jeweils analysierte Ordnung ist. Liefert die abstrakte oder konkrete Bebilderung sozialer Ungleichheit Informationen über Ressourcenverteilung, politische Partizipationsmöglichkeiten und zahlenmäßige Zugehörigkeiten? Macht sie „oben“ und „unten“ deutlich oder verschleiert sie gegebenenfalls Verteilungskämpfe? Welche Interpretationsmöglichkeiten bieten gesellschaftliche Pyramiden, Häuser oder Wolkenordnungen? Solche und ähnliche Fragen sind Gegenstand der einschlägig gefassten Geschichtswissenschaft.

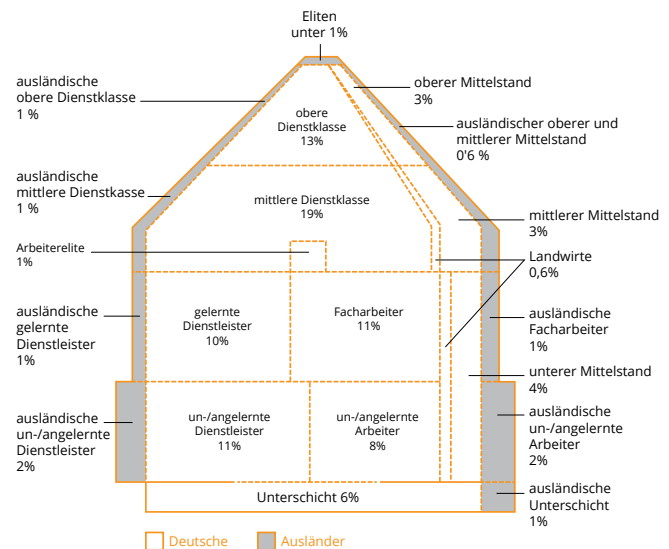
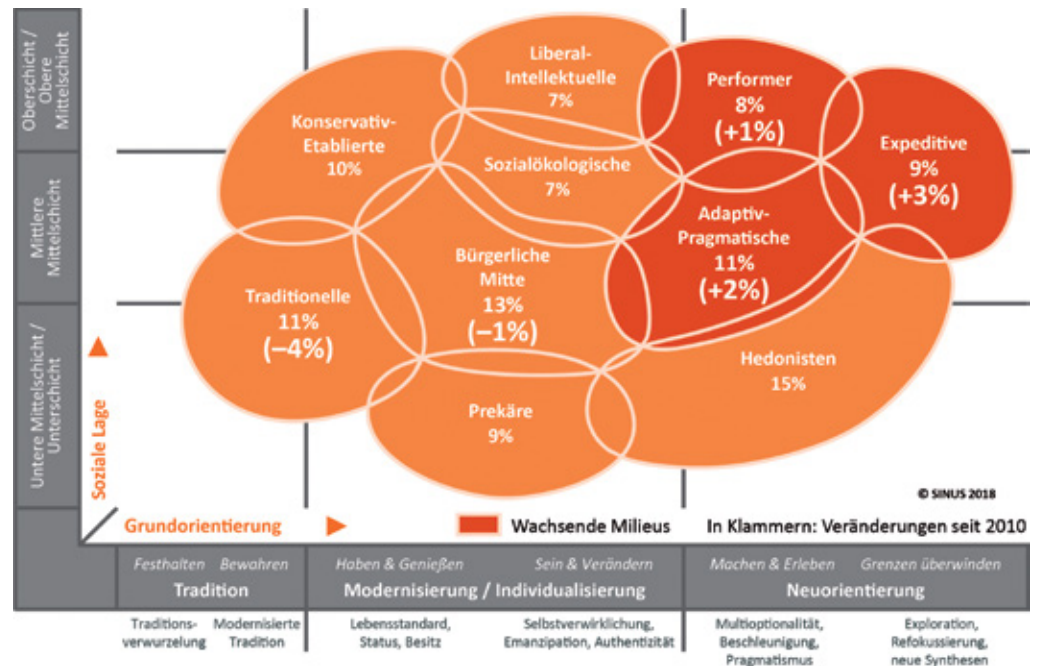


Abbildung 5
 Die soziale Ordnung Deutschlands nach dem Mikrozensus 2009 (Geißler, 2014, S. 101).

Abbildung 6
Die SINUS-Milieus in
Deutschland 2017 (SINUS-
Institut).



Geschlechterverhältnisse in historischer Perspektive

Kommen wir zum zweiten Beispiel gesellschaftlicher Ordnungen und ihrer geschichtswissenschaftlichen Analyse: zur Geschlechterordnung. Auf den ersten Blick scheint die duale Einteilung von Menschen in Männer und Frauen einem rein biologischen Ordnungssystem zu entspringen. Die Geschlechtergeschichte betont jedoch nicht die biologischen Anteile dieser Ordnung, sondern die gesellschaftlichen Zuschreibungen, die dem jeweiligen Geschlecht zugewiesen wurden und werden. Sie beschäftigt sich damit nicht mit dem biologischen „sex“, sondern mit dem kulturellen „gender“, eine Unterscheidung, die sprachlich im Englischen, nicht aber im Deutschen möglich ist. Ein Blick durch die Lexika seit der Frühen Neuzeit kann verdeutlichen, dass unter Weiblichkeit und Männlichkeit in unterschiedlichen Zeiten höchst Verschiedenartiges verstanden wurde.

„Ein Weib, Weibs-Bild, Weibsperson. Lat. Mulier, oder Femina“ bezeichnet zufolge des Artikels „Weib“ im „Großen vollständigen Universallexikon“ Heinrich Zedlers das „Geschlechte, das dem männlichen entgegengesetzt, und von Gott gewiedmet ist, Kinder zu empfangen, zu tragen, zu gebären, zu säugen, zu warten, dem Haus-Wesen vorzustehen, da der Mann mit andern Dingen außerhalb beladen und beschäftigt ist“ (Artikel „Weib“, Zedler, Bd. 54, 1747, Sp. 2). Schon im nachfolgenden Satz des Lexikoneintrags weist der Autor darauf hin, dass bei Frauen in den Rechten „mehr auf das Geschlecht, als auf den Stand gesehen“ werde. Und so ist im Zedlerschen Artikel über „Frau“ zu erfahren: „Frau, oder Weib ist eine verhehlte Person, so ihres Mannes Willen und Befehl unterworfen, die Haushaltung führet, und in selbiger ihrem Gesinde vorgesetzt ist. Sie mag auch noch so geringen Standes und Herkommens seyn, so tritt sie doch zugleich mit in die Würde ihres Mannes, genießet

gleiche Jura mit ihm, und kann vor keinen andern Ort belanget werden, als wo ihr Mann hingehöret“ (Artikel „Frau“, Zedler, Bd. 9, 1735, Sp. 1767). Eine Frau, so lässt sich daraus schließen, ist in der Frühen Neuzeit in rechtlicher Hinsicht Standesperson und nachfolgend von der Standesqualität ihres Ehemannes. Sie ist gleichzeitig der (gottgewollten) Geschlechterhierarchie unterworfen und mit einem spezifischen Aufgabenbereich in der Familienökonomie betraut. Folgt man der zeitgenössischen pädagogischen Literatur, dann legitimierte die göttliche Erschaffung Evas aus der Rippe Adams die Geschlechterhierarchie sowie die weibliche im Vergleich zur männlichen mindere Ausstattung mit Fähigkeiten und Tugenden.

Die doppelte Bestimmung der Frau in der Frühen Neuzeit einerseits über ihre Standesqualität, andererseits über die Geschlechterhierarchie führte zu höchst unterschiedlichen weiblichen Handlungsspielräumen. Einer weiblichen Angehörigen des Adels war selbstverständlich – Geschlechterhierarchie hin oder her – auch die männliche Bevölkerung des Herrschaftsgebiets Untertan. Andererseits waren Männern und Frauen innerhalb ihres Standes geschlechtsspezifisch konnotierte Aufgabengebiete zugewiesen und die Bildung und Erziehung der Kinder hatte sich an deren zukünftigen Aufgaben auszurichten. Zahlreiche Berufe standen Frauen nicht offen, entsprechend fielen vergleichsweise gering die Bemühungen um ihre schulische Bildung aus. Jedoch war es selbstverständlich, dass eine Frau, die beispielsweise als Angehörige eines Lehrordens, als Äbtissin oder als Adelige Herrschaft ausübte, über eine standesgemäße Bildung verfügen musste.

Dass die doppelte Definition von „Frau“ mit dem Ende der feudalen Ständegesellschaft auf dem Prüfstand stehen musste,

liegt auf der Hand. Anhand des Brockhaus, des common-sense-Lexikons des 19. Jahrhunderts, lässt sich der Wandel veranschaulichen, dem die Definition von „Frau“ seit Aufklärung und Französischer Revolution unterlag. In der Ausgabe des Brockhaus von 1884 ist zu erfahren: „Frauen ... sind ... die Repräsentanten der Sitte, der Liebe, der Scham, des unmittelbaren Gefühls, wie die Männer die Repräsentanten des Gesetzes, der Pflicht, der Ehre und des Gedankens; jene vertreten vorzugsweise das Familienleben, diese vorzugsweise das öffentliche und Geschäftsleben. ... Jenes empfindet, dieser erkennt das Richtige, der Mann ist stark im Handeln, Mitteilen und Befruchten, das Weib im Dulden, Empfangen und Gebären. ... All die körperlichen und geistigen Eigentümlichkeiten, durch welche das Weib sich vom Mann unterscheidet, stehen im innigsten Zusammenhange mit der Bestimmung derselben, Mutter zu werden.“ (Artikel „Frauen“ Brockhaus, Bd. 7, 131884, S. 241-243). Rund zehn Jahre später erklärt der Brockhaus ein wenig deutlicher, welche rechtlichen und politischen Beschränkungen sich für Frauen aus der postulierten Geschlechterordnung ergeben: „Frau oder Weib“ so ist zu erfahren, ist „der erwachsene Mensch weiblichen Geschlechts, im engem Sinne der verheiratete. Alle die körperlichen und geistigen Eigentümlichkeiten, durch die das Weib sich vom Manne unterscheidet, stehen im innigsten Zusammenhange mit der Bestimmung desselben, Mutter zu werden. ... Ein Blick auf die Geschichte des weiblichen Geschlechts ergibt, daß die Lage und Stellung desselben von der Bildung des männlichen abhängt und eins der wichtigsten Symptome des Nationalcharakters und der Kulturstufe eines Volks ist. ... Die Geschlechtsvormundschaft über unverheiratete F. ist in Deutschland und andern Ländern durchgängig beseitigt. Eine Beschränkung tritt ein durch die Ehe, so lange diese besteht, zufolge der Rechte des Ehemanns am eheweiblichen Vermögen (s. Ehefrau). ... Auch sind F. nicht berechtigt, öffentlich zu wählen oder gewählt zu werden.“ (Artikel „Frau“ Brockhaus, Bd. 7, 141893, S. 228-230).

Ende des 19. Jahrhunderts, so lässt sich schließen, wurden der „Frau“ wesensgemäße Fähigkeiten und Charaktereigenschaften zugeschrieben, die sich aus einer polar gedachten Geschlechterordnung und aus der Mutterrolle zu ergeben hatten. Diese Zuschreibung traf auf alle Frauen zu, unabhängig davon, welcher sozialen Gruppierung sie angehörten. Offenbar hatte sich die doppelte Definition von „Frau“ angesichts des Siegeszugs der Gleichheitspostulate der Menschen- und Bürgerrechte erledigt. Die Geschlechtsvormundschaft war nun beschränkt auf Ehefrauen. In der Praxis bedeutete dies, dass die Ehefrau mit der Heirat die Verfügungsgewalt über ihr Vermögen an den Ehemann abtrat. Ausdrücklich betonte der Brockhaus von 1893 überdies, dass Frauen keine politischen Rechte zustünden.

Wie lässt sich erklären, dass mit der Französischen Revolution und der Abschaffung der Ständegesellschaft zwar, wenn nicht allen Männern, so doch zumindest den Steuerzahlern politische Partizipationsrechte zuerkannt wurden, nicht aber den Frauen? Wie lässt sich erklären, dass bei allen Kämpfen um die

Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte der Rechtsstatus einer verheirateten Frau nicht dem eines verheirateten Mannes entsprach und die tradierte vormoderne Geschlechterhierarchie in 19. Jahrhundert nicht nur beibehalten, sondern zudem auf die politische und öffentliche Sphäre der neuen bürgerlichen Gesellschaft ausgeweitet wurde?

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts war europaweit ein Begriff in Mode gekommen, der bestens dazu geeignet schien, die philosophischen und politischen Strömungen der Zeit zu kennzeichnen: „Aufklärung“. Ziel war, Licht in das Dunkel des Aberglaubens zu bringen. Vernunft sollte Gemeinwesen und Staat regieren. Nicht standesgemäße Privilegien oder göttliche Vorsehung, sondern die allen gemeinsame menschliche Natur galt als Grundlage von Familie und Staat. Doch was war unter der viel zitierten menschlichen Natur eigentlich zu verstehen? Zum europaweit bekannten Interpreten menschlicher Wesensmerkmale avancierte Jean-Jacques Rousseau mit seinem 1762 veröffentlichten Roman „Émile“. Rousseau zufolge waren alle Menschen vor Natur aus gut, doch Mann und Frau grundsätzlich verschieden. Stand er für Verstand, Vernunft und Tatkraft, so entsprachen ihrem Wesen Gefühl, Unvernunft und Passivität. War er für die öffentlichen Belange zuständig, so wurde ihr die Familie als eigentliche Domäne zugewiesen. Rousseaus Konzept der geschlechtsspezifischen Wesensunterschiede und Rollenverteilung entfaltete Wirkmächtigkeit auch in der politischen Sphäre. Als am 26. August 1789 die revolutionäre französische Nationalversammlung die berühmte „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ verabschiedete, war zwar in Artikel 1 zu lesen: „Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es“. Doch bald schon stellte sich heraus, dass mit dem französischen „hommes“ doch wohl eher alle „Männer“ und nicht alle „Menschen“ –zumindest in den politischen Rechten und in der familiären Geschlechtsvormundschaft – gemeint gewesen waren. Die von Rousseau so überzeugend formulierten polaren Geschlechtscharaktere dienten in der französischen Nationalversammlung dazu, dem weiblichen Geschlecht das eben erst erkämpfte politische Rederecht wieder zu entziehen und Frauen von politischen Partizipationsrechten fernzuhalten. Bereits 1793 wurde ein generelles Verbot politischer Betätigung für Frauen erlassen. „Jedes Geschlecht ruft nach einer ihm eigenen Art von Beschäftigung, bewegt sich in diesem Kreis, den es nicht überwinden kann“, so die Begründung des Verbots (abgedruckt in: Petersen 1991, S. 222). „Im allgemeinen sind Frauen kaum zu hohen Vorstellungen und ernsthaftem Nachdenken fähig“, erläuterte der Jakobiner André Amar. „Wenn wir davon ausgehen, daß die politische Erziehung erst am Anfang steht, daß noch nicht alle Grundsätze entwickelt sind und daß wir das Wort Freiheit erst stammeln, um wieviel weniger erst sind Frauen, deren moralische Erziehung gleich null ist, in den Grundsätzen aufgeklärt! ... Fügen wir hinzu, daß Frauen durch ihre Veranlagung mehr nach dem Gefühl handeln, was für die öffentlichen Angelegenheiten unheilvoll wäre, und daß die Staatsinteressen bald schon all dem, was die Lebhaftigkeit von Leidenschaften an Verwirrung und Unordnung zustande bringen kann, geopfert

würden. Der Hitzigkeit öffentlicher Debatten ausgeliefert, flößten sie ihren Kindern nicht Vaterlandsliebe ein, sondern Haß und Voreingenommenheit“ (Ebd., S. 223 f.). Die hier grundgelegten Argumentationsmuster der Diskreditierung weiblicher politischer Partizipationsfähigkeit waren konstituierend für die Debatten um die Politikfähigkeit von Frauen im 19. Jahrhundert. Die Rolle, die man in der neu entstehenden bürgerlichen Gesellschaft von nun an Frauen zuwies, war über alle politischen Lager hinweg und über Frankreichs Grenzen hinaus in den sich entwickelnden modernen Nationalstaaten konsensfähig. Frauen sollten ihre Männer unterstützen, ihre Kinder zu guten Republikanern oder Staatsbürgern erziehen und sich in der Öffentlichkeit auf soziale Tätigkeiten beschränken. Höhere Bildung für Mädchen galt im Bürgertum als genauso unschicklich wie außerhäusliche Berufstätigkeit von Frauen oder gar die Übernahme eines politischen Amtes. Zwar regte sich schon in den Revolutionen von 1848/49 weiblicher Widerspruch. Doch erst nach vielen zähen Kämpfen der bürgerlichen Frauenbewegung wurde Frauen erstmals 1900 im Deutschen Reich (genauer: in Baden) die Ablegung des Abiturs und der Zugang zur Universität erlaubt. Das aktive und passive Wahlrecht erhielten sie nach der Revolution 1918/1919. In der Weimarer Republik wurde zumindest ihre staatsbürgerliche Gleichberechtigung in der Verfassung verankert. Ihre umfassende Gleichberechtigung garantierte erstmals das Grundgesetz 1948. Gegen den Widerstand der männlichen Kollegen hatten die Verfassungsmütter die Ausweitung von Gleichberechtigungsvorstellungen auch auf das Familienrecht erkämpft. Doch noch die neu erarbeitete Fassung des deutschen Familienrechts von 1957 suchte eine Vorrangstellung des Ehemannes in der Familie zu zementieren. Nur den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist es zuzuschreiben, dass 1976 die Gleichberechtigung auch im Familienrecht verankert wurde (Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts vom 14. Juni 1976).

Kommen wir zurück zur lexikalischen Definition von „Frau“. Reflektieren die Lexikon-Einträge den hier knapp geschilderten

Wandel geschlechtsspezifischer Ordnungsvorstellungen? Ein Blick in die online-Ausgabe des Brockhaus von 2013 lässt daran Zweifel aufkommen: Nun ist im Artikel „Frau (Rechtliche Stellung)“ zu erfahren: „Frau [althochdeutsch *frouwa* »Herrin«, »Gebietlerin«, weiblicher erwachsener Mensch. Die geschlechtsspezifischen körperlichen Merkmale der Frau sind wesentlich geprägt durch die biologische Funktion der Fortpflanzung (Geschlechtsorgane, Mensch). Die Wesensdefinition der Frau variiert je nach geografischem Raum, historischer Epoche sowie Gesellschafts- und Kulturtypus. Ihr zahlenmäßiger Anteil an der Bevölkerung ist länderspezifisch uneinheitlich. In europäischen Ländern besteht Frauenüberschuss. Die rechtliche, politische und ökonomische Stellung der Frau hängt wesentlich von der gesellschaftlichen Bewertung der Ehefrauen- und Mutterrolle ab. Im modernen europäischen Recht errang die Frau mittlerweile nahezu überall und auf fast allen Rechtsgebieten die Gleichstellung mit dem Mann“ (Brockhaus Enzyklopädie Online, 2013). Offenbar erweist sich die im frühen 19. Jahrhundert entwickelte Interpretation und Legitimation der Geschlechterhierarchie als äußerst zäh. Nach wie vor bedarf es der engen Verbindung von „Frausein“ mit der Ehefrauen- und Mutterrolle, um „Frau“ zu definieren. Es mag müßig sein, zu erwähnen, dass im Artikel „Mann“ ein Verweis auf die Abhängigkeit „seiner“ gesellschaftlichen Stellung von Zeugungsfähigkeit nicht zu finden ist. Auch ist die rechtliche Stellung des Mannes offensichtlich so selbstverständlich, dass sie keiner weiteren Erläuterung bedarf. Wir erfahren:

„Mann

1. Männliches Wesen, Er, Herr (der Schöpfung), das starke Geschlecht, Maskulinum; ugs.: Mannsbild, Mannsstück, Mannsperson, Scheich; abwertend; Kerl, Typ.
2. Ehemann, Gatte, Gemahl, Lebensgefährte, Ehepartner, Ehegatte, Angetrauter“ (ebd.).

Rückschlüsse auf die Langlebigkeit historischer Geschlechterstereotypen und auf deren Einfluss auf aktuelle Geschlechterordnungen bieten sich an.

Literatur

- Bolte, Karl Martin/Hradil, Stefan 1988: *Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland*, o.O.
- Bourdieu, Pierre 1982: *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*, Frankfurt am Main.
- Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.) 1972-1997: *Geschichtliche Grundbegriffe* (8 Bände), Stuttgart.
- Geißler, Rainer 2014: *Die Sozialstruktur Deutschlands*, 7. Auflage, Wiesbaden.
- Marx, Karl/Engels Friedrich 2015: *Manifest der Kommunistischen Partei*, Trier.
- Petersen, Susanne 1991: *Marktweiber und Amazonen. Frauen in der Französischen Revolution*, 3. Auflage, Köln.
- Rousseau, Jean-Jacques 2012: *Emile oder über die Erziehung*, Stuttgart.

Zitierte Lexika

- Brockhaus' *Conversations-Lexikon. Allgemeine deutsche Real-Encyklopädie* (16 Bände), 13. Auflage, Leipzig, 1882-1887.
- Brockhaus' *Konversations-Lexikon* (16 Bände), 14. Auflage, Leipzig, 1892-1895.
- Brockhaus-Enzyklopädie Online (NE GmbH), München 2013, 2016.
- Johann Heinrich Zedlers *Grosses vollständiges Universal-Lexicon aller Wissenschaften und Künste* (68 Bände), Halle, Leipzig 1731-1754.

Bildnachweise

- Abbildung 1: Die mittelalterliche Ständeordnung „Pronostacio“ des Astrologen Johannes Lichtenberger, 1488. Wikimedia Commons: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ständemodell_Lichtenberger.jpg (abgerufen am 04.11.2018).
- Abbildung 2: Symbolische Darstellung der Stände im 18. Jahrhundert, Holzstich, ca. 1795. Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz.
- Abbildung 3: Ständekritik in der Französischen Revolution. Unbekannter Zeichner (Initialen: M.P.): „A faut esperer q'eu.s jeu la finira bentot“ (Es darf gehofft werden, dass das Spiel bald vorbei ist), Karikatur von 1789. Public Domain, Wikimedia: <https://segu-geschichte.de/der-dritte-stand/> (abgerufen am 04.11.2018).
- Abbildung 4: Gesellschaftliche Ordnung der westdeutschen Bevölkerung der 1960er Jahre nach Bolte (Geißler, 2014, S. 99).
- Abbildung 5: Die soziale Ordnung Deutschlands nach dem Mikrozensus 2009 (Geißler, 2014, S. 101).
- Abbildung 6: Die SINUS-Milieus in Deutschland 2017 (SINUS-Institut, Seite 14): https://www.sinus-institut.de/fileadmin/user_data/sinus-institut/Dokumente/downloadcenter/Sinus_Milieus/2017-01-01_Informationen_zu_den_Sinus-Milieus.pdf (abgerufen am 18.12.2018).

Prof. Dr. Kathrin Groh

Professorin für Öffentliches Recht

Universität der Bundeswehr München

kathrin.groh@unibw.de

Wenn zu viel (Rechts-)Ordnung vielfach widersinnig wird – Der nudgende Nanny-Staat

Von Kathrin Groh

I. Einleitung

Frei nach Wikipedia bezeichnet der Begriff der Rechtsordnung die Gesamtheit des gültigen objektiven Rechts in einem Staat. Rechtliche Regelungen sind dort Bedingungen für unsere Freiheit, denn ohne ordnende Regeln gälte das Recht des Stärkeren, Größeren und Schnelleren. Machen uns besonders viele Regeln also besonders frei und schaffen besonders viel Ordnung? Zumindest scheinen wir das nicht so zu empfinden, denn das Genörgel über die Überregulierung und alle ihre Synonyme ist so alt wie die Rechtsetzung selbst. Symbolisch für die leidige Normenflut steht die europäische Verordnung über den zulässigen Krümmungsgrad von Gurken (VO (EWG) Nr. 1677/88, Abl. Nr. L 150/21). Im Jahre 2014 kam eine Zählung auf 21.391 Rechtsakte der EU und 1.681 geltende Bundesgesetze, auf 2.711 Bundesverordnungen und ein Vielfaches an Landesgesetzen und Landesverordnungen (<http://www.zeit.de/2014/20/regeln-buerokratie-erleichterung/komplettansicht>). Von 55.555 Einzelnormen in deutschen Gesetzen im Jahre 2008 (<https://www.wr.de/wr-info/haben-wir-zu-viele-gesetze-id1783724.html>) war der Gesetzesberg auf 246.944 Einzelvorschriften allein in Bundesgesetzen im Jahre 2014 angewachsen (http://www.spiegel.de/politik/deutschland/jan-fleischhauer_ueber-den-muendigen-buerger-zwischen-vorschriften-a-993277.html). In der 17. Wahlperiode hat der Deutsche Bundestag 553 neue Gesetze erlassen (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155525/umfrage/anzahl-der-gesetzesbeschluesse-auf-initiative-von-bundestag-bundesrat-und-bundesregierung/>). Staatliche Rechtssetzung reagiert zwar vornehmlich, jedoch nicht allein auf neue Herausforderungen und tatsächlich neu auftauchende Aufgaben in der Welt. Sie folgt vielmehr auch bestimmten Staatsverständnissen, unter deren Leitbildfunktion die Politik zuweilen Probleme konstruiert, nur um sie durch Regelsetzung

lösen zu dürfen – und damit handlungsmächtig zu erscheinen. Was nun, wenn die Politik es zu arg treibt? Muss sie dann ihre Handlungsmuster ändern? Die Geschichte spricht dafür. Dem zwangsbeglückenden Policeystaat des Absolutismus schlug der Gegenwind der Aufklärung entgegen. Der wirtschaftliche und politische Liberalismus schuf sich daraufhin den Nachwächterstaat. Dessen soziale Defizite glich der Wohlfahrtsstaat aus. Dann kam der von technischen Risiken und terroristischen Gefahren geplagte Vorsorgestaat und mittlerweile leben wir in einem Nanny-Staat, der verblüffende Ähnlichkeiten mit dem unaufgeklärten Policeystaat vergangener Tage aufweist. Wie reagieren wir? Lassen wir uns im demokratischen Gouvernantenstaat durch uns selbst entmündigen? Verweigern und umgehen wir das Zuviel an gängelnden Normen oder suchen uns die passenden Schlupflöcher? Und wenn der Kindermädchenstaat spitzkriegt, dass seine offenen Regulierungsversuche nicht funktionieren – hat er dann modernere, heimlichere Möglichkeiten als gesetzlichen Befehl und Zwang, um uns auf den Pfad von Tugend und Glückseligkeit zurück zu schupsen? Wenn ja, was sagt dann die Verfassung dazu?

II. Staatsverständnisse: Von der Policy zur Gouvernante

1. Der Staat der guten Policy

Im späten Mittelalter erscheint die durch landesväterliches Rechtsgebot gesicherte Ordnung und mit ihr die „gute Policy“ auf der Bühne. Auch wenn die Regelsetzung des Policeystaats wenig systematisch war und eher einem Sammelsurium von Rechtsreaktionen auf konkrete Vorfälle glich, war ihr Umfang doch enorm (Maurer 2000) und ihr Eingriff in das Privatleben der Untertanen tief. In der engmaschigen Reglementierung des frühneuzeitlichen Alltags gab es z.B. Kleiderordnungen, die

standesgemäßes und kostengünstiges Anziehen dekretierten (Baur 1975, 120 ff.): Wer ein Kleidungsstück trug, das seinem Stand nicht entsprach und deshalb zu teuer für ihn war, musste dies auf hoheitlichen Befehl ausziehen, ausliefern und bekam obendrein noch eine Geldbuße aufgebremmt. Luxus- und Nahrungsordnungen untersagten den verschwenderischen Einsatz von Lebensmitteln auf Taufen, Hochzeiten und Beerdigungen, wie z.B. in Nürnberg den Verzehr von Rebhühnern. Für die Heirat bedurfte es einer Genehmigung, die sowohl an Altersgrenzen gebunden wurde als auch an das finanzielle und körperliche Vermögen des Mannes. Obrigkeitliche Rechtsetzung machte selbst vor der Ordnung der Ehe nicht halt, wie z.B. das Verbot des Beieinanderliegens beweist, das Eltern von bis zu einjährigen Kindern traf. Mit dem geistlichen Regiment hielt der Staat seine Untertanen zum sonntäglichen Besuch des Gottesdienstes und zum Auswendiglernen des Katechismus an. Für Frauen und deren Nachwuchs wurden (ironisch) ein Schwangerschaftsschlittenfahrverbot, ein Verbot von Schnürbrüsten und ein Gebot des Selbstsäugens gefordert (nach Stolleis 1992, 250). In der „peinlichen und kleinlichen Regelung von tausend Einzelheiten des persönlichen Lebens“ verschwand das Gefühl für die Selbstordnungskräfte der Gesellschaft (Maier 1980, 73), deren einziger Trost es war, dass nicht genügend Vollzugspersonal zur Verfügung stand, um alle Regeln auch durchzusetzen, geschweige denn, dass allen Ämtern alle Regeln bekannt waren. Gleichwohl wurde der Untertan von der Obrigkeit als rechtsunmündig und sozialdisziplinierungspflichtig betrachtet. *Policey* kommt von *Polis*: Die lutherische Lehre von der Obrigkeit verband sich mit der aristotelischen Tugendlehre. Der Staat sorgte sich im Rahmen seiner Erziehungspflicht umfassend um das allgemeine Wohl. Das gute Leben und die Glückseligkeit, über die sich der Einzelne mangels Autonomie keine eigenen Vorstellungen machen konnte, wurden von der Vervollkommnungspolizei definiert (Maier 1980, 161 ff.). Schranken gegenüber der sozialen Kontrolle bestanden nicht. Die exzessive staatliche Sorge um Wohl und Glück der Untertanen verschmolz mit dem Wohl des Staates. Genauer gesagt wurde der Einzelne in die Pflicht am Kollektiv gestellt. Körper und Seele sollten gesund sein, um das Staatsvermögen ordentlich zu mehren. Und so konnte *Justi*, einer der wichtigsten Theoretiker der Polizeiwissenschaften der damaligen Zeit eine „dritte Grundregel“ für die Polizei aufstellen: Das allgemeine Vermögen des Staates begreift „auch die Geschicklichkeiten und Fähigkeiten aller zum Gemeinwesen gehörenden Personen in sich“, dass die Untertanen solche Fähigkeiten und Eigenschaften besitzen und in solcher Zucht und Ordnung gehalten werden, „als es der Endzweck der gemeinschaftlichen Glückseligkeit erfordert“. Dafür müsse der sittliche Zustand der Untertanen verbessert werden (*Justi*, 1756, 11 -12).

2. Ein Intermezzo des liberalen Staates

Nur langsam sickerte in die Köpfe der Philosophen der Aufklärung ein, dass die Interessen des Staates mit denen der Gesell-

schaft bzw. des einzelnen nicht unbedingt deckungsgleich sein müssen. Kants Opposition gegen den Begriff der Glückseligkeit und die Entmündigung des Einzelnen durch staatliche Zwangsbeglückung (Kant 1793) läutete das Ende der „guten *Policey*“ ein. Die frühliberale Bewegung entwickelte den Begriff des Rechtsstaats und stellte ihn polemisch gegen den des bevormundenden Polizeistaats (Stolleis 1988, 384 ff.). Der nun aufziehende liberale Nachtwächterstaat sollte sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren, innere und äußerer Sicherheit herstellen und vor allem eins nicht tun, nämlich in das private Leben seiner Bürger hineinregieren. Grundrechte wurden als ausgrenzende Abwehrrechte normiert, um polizei- und damit staatsfreie Zonen zu schaffen. Selbstredend muss auch grundrechtlich geschütztes Verhalten reguliert werden, damit die Freiheit des einen mit der Freiheit des anderen zusammenklingt. Doch gewann in der bürgerlichen Freiheitssphäre fürderhin das so genannte „harm-principle“ von John Stewart Mill an Boden: The “only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community, against his will, is to prevent harm to others” (Mill 1859, 22). Die Staatsaufgaben reduzierten sich folglich auf der einen Seite auf eine formale Rahmengesetzgebung, mit der der Staat seinen Bürgern die notwendigen rechtlichen Formen ihres privaten Freiheitsgebrauchs zur Verfügung stellte, und mit denen er darüber hinaus lediglich die äußersten Grenzen des Freiheitsgebrauchs normierte, um Eigentum und Freiheit gegen Übergriffe Dritter zu schützen (Grimm 1987, 21 ff.). Auf der anderen Seite machte das so genannte rechtsstaatliche Verteilungsprinzip Karriere, nach dem die Freiheit des einzelnen prinzipiell unbegrenzt ist, während die Befugnis des Staates zu Eingriffen in diese Sphäre prinzipiell begrenzt ist (Schmitt 1928, 126). Eingriffe des Staates in die Freiheitssphären seiner Bürger sind rechtfertigungspflichtig. Freiheit in der liberalen Lesart bedeutet also, nicht alles das tun zu müssen, was der Gesellschaft nutzt, sondern vielmehr alles tun zu dürfen, solange es nur anderen nicht schadet. Das ist ein Unterschied: Der Staat darf unser Verhalten nicht lenken. Tut er es doch, braucht er dafür gute Gründe im Sinne des „harm-principles“, die zudem verhältnismäßig sein müssen.

3. Der Staat der guten Gouvernante

Obwohl auch mit dem Grundgesetz beschlossen wurde, dass der Staat für den Menschen da sein solle und nicht umgekehrt der Mensch für den Staat, haben wir es im Nanny-Staat mit seinen Verboten und sanften Stupsern (englisch: *Nudging*) mit ganz ähnlichen Ansätzen zu tun, die den *Policey*staat auszeichneten. Der Nanny-Staat will der Allgemeinheit externe Kosten aus der unvernünftigen Lebensgestaltung einzelner ersparen und zur (Selbst-)Optimierung der durch die Wissenschaft mittlerweile als irrational geouteten Bürger beitragen. Nachdem es sich im Staat nun einigermaßen sicher leben lässt, die Ungerechtigkeiten des kalten Liberalismus durch die sozialen Netze des Wohlfahrtsstaates abgefedert werden, und gegen allerlei Risiken Vorsorge betrieben wird, kann sich die Politik auf andere Re-

gulierungsfelder konzentrieren, um unser Leben und Umfeld zu perfektionieren. Hoch im Kurs stehen dabei Gesundheit, Umwelt und Gender Mainstreaming. Regulierungen in diesen Politikfeldern vereinen den meisten Protest auf sich als verfassungswidrige Selbstschutzregelungen, Tugendterror, überflüssige Verbote oder unverständliche Gebote. Allerdings rangiert Deutschland im Nanny-State-Index, der Regulierungen auf den Feldern E-Zigaretten, Tabak, Essen und Alkohol in Rechnung stellt, auf Platz 27 von 28 untersuchten Staaten und damit auf dem vorletzten Platz. Laut Index gehört Deutschland zu den „freest states“. „Least Free“ sind Finnland und Großbritannien (<http://nannystateindex.org/index-2017/>).

III. Der Trottelbürger im Verfassungsrecht

Damit die Bürger die Folgen ihrer eigenen Handlungen nicht verantworten müssen, schränkt der Nanny-Staat alle in seinen Augen riskanten Lebensstile vor allem auf den Feldern der Gesundheit, der Gerätesicherheit und der Umweltverträglichkeit ein. Denn der Trottelbürger neigt zu Verantwortungslosigkeit und selbstschädigendem Verhalten. Er ernährt sich ungesund, raucht, trinkt Alkohol und arbeitet bis zum Burnout. Ihm fehlt die Einsicht in höhere Wirkungszusammenhänge wie z.B. den zwischen Kühen und Klimawandel. (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/jan-fleischhauer-ueber-den-muendigen-buerger-zwischen-vorschriften-a-993277.html>). Hier greift der Staat dem Bürger helfend unter die Arme.

1. Eine bunte Auswahl an Selbst- und Klimaschutzregulierungen

Verwaltet wird von der Wiege bis zur Bahre. Dem Wohlergehen nuckelnder Babys widmete der Staat die so genannte „Schnullerkettenverordnung“, offiziell eine DIN EN 12586. Auf etwa 52 Seiten mit acht Kapiteln wird nach bester Policeystaatsmanier jeder denkbare, wenngleich nicht passierte Zwischenfall zur Normung erhoben. Unterpunkt 5.1.8.2 DIN EN 12586 z.B. bestimmt die freie Schnulllänge an der Schnullerkette. Er lautet: „Wenn eine Schnur (ausgenommen eine Befestigung formende Schnur) vor oder während den in 6.1.4.1. und 6.1.4.2. beschriebenen Prüfungen der Breite des Bandes so exponiert wird, dass es nicht mehr bedeckt ist, muss bei der Prüfung nach 6.1.4.4. die größte Gesamtlänge der freien Schnur (einschließlich aller zur Anbringung eines Ergänzungsteils benutzten Schnüre) 15 mm betragen“. Wer das nicht begreift: Hier geht es darum, Babys gegen ihre Strangulierung mit winzigen Schmuckfäden an Schnullerketten zu retten. (<http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article107439358/DINEN12586dieSchnullerkettenverordnung.html>). Auch die Eltern des Nachwuchses werden geschützt. Sportlich ambitionierte Mütter und Väter dürfen in Berliner Sportanlagen nicht mehr hinter ihrem Kinderwagen herjoggen. Der Innensenator hat ein Buggyverbot erlassen. Es besteht Stolpergefahr (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-106677449.html>).

Die Anschnallpflicht im Auto haben wir heute größtenteils akzeptiert. In den 1970er Jahren als sie – zunächst ohne Bußgeldbewehrung – eingeführt wurde, gab es einen Volksaufstand. Das Land spaltete sich in einem Glaubenskrieg zwischen Gurtmuffeln und Sicherheitsbürgern. Die Akzeptanz des Gurtes war gering. Erst die Einführung eines Bußgeldes in den 1980er Jahren ließ die Zahl der Anschnaller auf 95 % steigen (<http://www.spiegel.de/einestages/einfuehrung-der-gurtpflicht-a-946925.html>). Auch die Helmpflicht für Fahrradfahrer ist immer wieder Thema. In Deutschland ist sie per Gesetz nicht geregelt. Trotzdem nehmen einige Obergerichte strittige Fahrradunfälle zum Anlass, die nicht vorhandene Helmpflicht klammheimlich durch die Selbstbeteiligung des umgefahrenen Fahrradfahrers an seinen Behandlungskosten wegen Mitverschuldens extra legem einzuführen: Es könne „davon ausgegangen werden, dass ein ordentlicher und verständiger Mensch zur Vermeidung eigenen Schadens beim Radfahren einen Helm tragen wird, soweit er sich in den öffentlichen Straßenverkehr ... begibt“ (OLG Schleswig, Ur. v. 5.6.2013, Az.: 7 U 11/12, Rn. 42). Ist das so? Im Jahre 2015 betrug die Helmtragequote 15 % (<https://ich-trag-helm.de/helmtragequote>). Der Bundesgerichtshof hat das Urteil gekippt (BGH, Ur. v. 17.6.2014, Az.: VI ZR 281/13).

Ist ein Ende von Pflichten und Verboten, die tief in unser häusliches Leben und unser Privatleben eingreifen, in Sicht? Es steht die Befürchtung im Raum, dass jede Schutzvorschrift automatisch weitere nach sich zieht. Man muss bloß die richtige Ziel- oder Produktgruppe ansteuern: Skateboardfahrer, Extremsportler, Fußgänger, denen man in Düsseldorf einen eigenen städtischen Leitfadens zur sicheren Ampelüberquerung gewidmet hat (Schroeder 2014), oder Teenager, denen der Staat Beziehungs-, Sex- und Partytipps aufdrängt. Während uns 1986 die Beastie Boys noch auf Anarchie trimmten: “You gotta fight for your right to party”, sollen z.B. die Kids in Queensland/Australien heute ihre Feiern bei der Polizei anmelden: “By registering your party, subject to operational convenience and requirements, the Queensland Police Service (QPS) will endeavour to maintain a generalised presence in the surrounding area of your party ... Please return this form at least TWO WEEKS before your party date to your nearest police station by post, fax, e-mail or in person ...”. Die Homepage der Queensland Police enthält daneben Beistandsangebote des Kalibers “Party Safe for Hosts: Planning Tips and Checklist” (<https://www.police.qld.gov.au/programs/cscp/personalSafety/youth/partySafe/>).

In der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie der EU (RL 2009/125/EG, Abl. L 285) lassen sich viele Produkte finden, denen es demnächst wegen schlechter Ökobilanzen an den Krängen geht – oder bereits gegangen ist: Heizkessel, Fitnessgeräte, Akkuschauber, Haartrockner, Rasenmäher, Aufzüge, Gewächshäuser, Verstärker, Wasserkocher, Wäschetrockner, die fortan ein energiesparendes Standard-Baumwollprogramm haben müssen, Kühlschränke, Staubsauger, die ab 2017 nur noch mit 900 Watt saugen und blasen dürfen, Kaffeemaschinen, Weinkühl-

schränke, Stromkabel, Wasserhähne und Duschköpfe (<https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96kodesign-Richtlinie>). Weitere Verbots- und Regulierungsforderungen der deutschen Parteien wurden im Bundestagswahlkampf 2013 zur Satire: Alkoholwerbung, Autowerbung, Doppelwaschbecken, Erste-Klasse-Verbot bei der Bahn, Gentechnik, Glühbirnen, Heizpilze, Limonaden, Plastiktüten, Ponyreiten, Schnäppchen, Sonntagsfahren, Stand-by-Tasten, Süßigkeitenwerbung, Weichmacher in Sexspielzeugen, Zirkustiere (<https://soundcloud.com/wohrabe/maroldt>). Da Fleischverzehr den Treibhauseffekt verstärkt, votieren die GRÜNEN seit langem für den berüchtigten Veggieday (Positionspapier der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen am 22.2.2011), der die „grünen Tischsittenwächter“ (Der Spiegel 33/2013, S. 28 ff.) die Wahl 2013 kostete.

Der Staat weiß deshalb, dass er uns einen, in seinen Augen, gesunden und ökologisch wertvollen Lebensstil nicht immer direkt per Zwangsgesetz verordnen kann – wer sollte das auch wie kontrollieren? Doch die Lenkungsmittel des Staates sind diffiziler geworden. Anstelle von Befehl und Zwang steuert der Staat heute mit Informationen, Warnungen, Empfehlungen, Umfeldveränderungen und anderen Mitteln der Anreizsteuerung.

Negative Anreizsteuerung findet z.B. durch so genannte „Sündensteuern“ (sin taxes) statt. Seit es Steuern gibt, werden Genussmittel zwar mit höheren Verbrauchsteuern belegt. Deren Sinn war aber bislang ein wesentlich fiskalischer, nämlich die höhere Zahlungsbereitschaft der Konsumenten von „Luxusgütern“ abzuschöpfen. Mittlerweile treten gesundheitspolitische, ökologische und sozialdisziplinierende Lenkungsziele in den Vordergrund (Lindhoff 2016; Bach 2016). Vor allem aber soll der Konsument vor sich selbst und seiner Fettleibigkeit, seiner Sucht, vor Karies, Rausch und anderen Krankheiten geschützt werden. Zu den existierenden und angedachten Sündensteuern zählen Abgaben auf Tabak, Alkohol, Kaffee, Glücksspiel, Zucker, Fette, Junk Food, Chips, Cola oder auch eine Plastiksteuer auf kurzlebige und Einweg-Plastikerzeugnisse – Plastiktüten sind seitdem kostenpflichtig (RL (EU) 2015/720 v. 29. April 2015). Die Verteuerung soll unsere Konsumgewohnheiten steuern. Gleichzeitig soll sie die ungesund Lebenden an den von ihnen angeblich verschuldeten Mehrkosten für die Gemeinschaft beteiligen. Insbesondere bei Dicken ist deshalb Schluss mit der Solidarität. Regelmäßig kommt der Vorschlag auf die politische Agenda, Übergewichtige stärker an den Kosten der Gesundheitssysteme zu beteiligen als Dünne, da sie mehr externe Kosten verursachen (<http://www.swr.de/odyso/schlussmitdersolidaritaet/id=1046894/did=16902986/nid=1046894/hygp05/index.html>).

2. Lifestyleregulierungen: Verursacherprinzip und Übermaßverbot

Was sagt die Verfassung zu so viel Lifestyleregulierung? Bleiben wir zunächst bei den Rauchern und den Dicken und kommen dann zu den Glühbirnen. Der Kampf gegen die Raucher ist

mittlerweile auf einer weiteren Eskalationsstufe angekommen. Auf einer ersten Stufe im Raucher-Nichtraucher-Krieg ging es darum, die Nichtraucher vor den Rauchern zu schützen (BVerfG, 1 BvR 3262/07, U. v. 30.7.2008 u. 1 BvR 3017/11, B. v. 24.10.014). Die landesrechtlichen Rauchverbote für Kneipen hat das Bundesverfassungsgericht gehalten, weil sie Angestellte vor den Gesundheitsgefahren des Passivrauchens schützen. Schockfotos, Mentholverbot und das Verbot, Zigaretten in einen positiven Kontext wie Schlanksein und französische Freiheit zu stellen (EuGH U v 4.5.2016, C-547/14, BeckEuRS 2016, 472724), haben dagegen nicht das Ziel, den Nichtraucher vor dem Raucher zu behüten. Sie wollen den Raucher vor sich selbst beschützen. Auch selbstgefährdendes Verhalten ist aber Ausübung grundrechtlicher Freiheit, entweder aus Art. 2 Abs. 1 GG oder aus der negatorischen Seite der speziellen Freiheitsrechte. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, „daß es ein legitimes Gemeinwohlanliegen ist, Menschen davor zu bewahren, sich selbst einen größeren persönlichen Schaden zuzufügen“ (vgl. BVerfGE 60, 123 (132); BVerfG, 1 BvR 2181/98 v. 11.8.1999, Rn. 72), doch ging es bei dieser Rechtsprechung vornehmlich um die Einwilligung in operative Eingriffe durch Dritte bei Geschlechtsumwandlungen und Lebendspenden von Organen an Verwandte. Das ist eine andere Liga, nämlich Selbstschädigung unter extremem psychischem Druck.

Da nach dem liberalen „harm-principle“ Grundrechtseingriffe lediglich mit dem Schutz anderer, nicht mit dem Schutz des Menschen vor sich selbst gerechtfertigt werden können, argumentiert der Staat bei Rauchern und Dicken mit den externen Kosten für die Gesellschaft: Raucher schädigten das Gesundheitssystem finanziell und seien gemeinwohlabträglich. Raucher und Dicke kosten den Sozialstaat jedoch nicht so viel wie schlanke Alles-Abstinenzler. Raucher und Dicke sterben früher. Sie bringen Steuern, kosten die Rentenversicherung weniger und auch die Krankenkassen profitieren von ihrem vorzeitigen Ableben (<http://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/tabakrauchen-raucher-entlasten-die-sozialkassen-studie-a-1050858.html>). In einer niederländischen Studie werden die in seinem kurzen Leben anfallenden Behandlungskosten für einen Raucher mit insgesamt 220.000 € beziffert, die für Übergewichtige mit 250.000 € und die der „healthy-living cohort“ mit 281.000 € (van Baal u.a. 2008). Raucher und Dicke verursachen also keine externen Extra-Kosten, für die man in ihr Recht auf Rauch oder Völlerei eingreifen müsste. Da damit ein verfassungskräftiges Argument entfällt, satteln die Politiker nun auf die Hilfschrei-Theorie um, mit der ansonsten staatliches Eingreifen gegen nach Art. 2 Abs. 2 GG erlaubte Selbsttötungen gerechtfertigt wird: Da jeder Raucher am liebsten aufhören würde, und jeder Adipöse am liebsten schlank wäre, wird der Staat zu seinem Suchtbefreier.

Als die Glühbirne am 1. September 2009 aus dem Verkauf gezogen wurde (VO (EG) Nr. 244/2009, ABl. L 76/3 u. VO (EG) Nr. 245/2009, ABl. L 76/17), herrschte in Deutschland Weltun-

tergangsstimung. Da die gemeine Glühbirne eine ineffiziente Lichtbilanz hat – nur 5 % ihrer Energie wandelt sie in Licht – versprochen sich die Ökobürokraten, mit dem Verbot der Birne die Erderwärmung zu stoppen. Die Verbraucher wehrten sich mit Hamsterkäufen. Die Lagerbestände werden zum Teil heute noch illegal an den Mann gebracht. Kritiker bestreiten die Alternativlosigkeit des Verbots und fragen sich, warum die EU den Glühbirnenmarkt sich nicht hat über den Strompreis selbst steuern lassen (Wegener 2009). Das Recht thematisiert Regulierungen dieser Art vor allem im Rahmen des Übermaßverbots (Nettesheim 2016, 579). Die EU hat anscheinend ein Einsehen. Sie will die Ökodesign-Richtlinie zwar weiter vollziehen, denn trotz aller Energiesparregulierung steigt der Energieverbrauch. Doch kündigt sie an, ihre Regulierungen auf Geräte zu beschränken, deren Energiesparpotential so groß ist, dass sich der Eingriff in den privaten Lebensbereich der Bürger vor dem Übermaßverbot rechtfertigen lässt. Die Toasterregulierung scheint damit einstweilen vom Tisch. (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eu-kommission-juncker-will-regulierung-von-toastern-und-kaffeemaschinen-stoppen-1.3221001>).

IV. Akzeptanz und Folgebereitschaft – Zur Wirksamkeit der Rechtsordnung

Ist die Flut an Regulierungen der Funktion des Rechts, Ordnung, Frieden und Freiheit herzustellen, tatsächlich zuträglich?

Die Rechtstheorie unterscheidet zwischen der Geltung und der Wirksamkeit von Rechtsnormen. Positives Recht gilt, wenn es in den dafür vorgesehenen Verfahren von den zuständigen Organen gesetzt wird. Sozial wirksam wird es allerdings erst, wenn es auch befolgt wird. Befolgen heißt dabei, dass der Normadressat sich so verhält, wie es die Norm von ihm fordert (www.roemer-peter.de/uploads/04-Zur_Dialektik_von_Geltung_und_Wirksamkeit.pdf). Die Norm muss dazu motivierend auf sein Verhalten wirken, er muss sie – am besten inhaltlich – akzeptieren. Inhaltliche Zustimmung generieren Normen, wenn sie dem Gerechtigkeitsempfinden der Normunterworfenen einigermaßen entsprechen und vor allem dann, wenn sie dabei auch noch verständlich sind (Hill 1988, 379). Die Unverständlichkeit von Rechtsnormen wendet sich genauso gegen die Funktion des Rechts, Rechtssicherheit zu erzeugen, wie Überregulierung, in deren Masse die Ordnungs- und Orientierungsgewissheit des Rechts verschwindet (Weiß 1978).

1. Von Tricksern, Täuschern und Rebound-Effekten

Ein Vergleich mit der Spieltheorie zeigt, dass Spieler und auch Menschen im Alltag stets versuchen, durch den geschickten Umgang mit Regeln ihre Ziele zu erreichen. Das nennt man Taktik. Auch das Recht lässt taktisches Handeln zu (Hummel 2003, 138 ff.), manchmal bewusst, manchmal aber auch unbewusst, wenn der Gesetzgeber Spielräume falsch einschätzt oder Ausweichmöglichkeiten in Grauzonen unterschätzt. Ein paar Beispiele:

Bereits das als Antidiskriminierungsgesetz bekannte „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ (BGBl. I 2006 S. 1897) wurde in der juristischen Literatur z.T. als neue Form des Tugendterrors attackiert (Säcker 2002). Ebenso wie das seit Anfang 2016 geltende Gesetz zur Förderung der Frauen im Arbeitsleben, das „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst“ (BGBl. I 2015 S. 642), sollte es erzieherische Effekte haben, unser Denken umstrukturieren und ein diskriminierungsfreies, frauenfreundliches Gesellschaftsklima erzeugen. Das Teilhabegesetz verpflichtet börsennotierte und zugleich paritätisch mitbestimmte Unternehmen dazu, in ihren Aufsichtsräten eine Frauenquote von 30 % zu erreichen. Der Gesetzgeber hat nicht mit der Ausweichtaktik der betroffenen Unternehmen gerechnet. Um zu verhindern, wichtige Posten nicht nach Leistung besetzen zu dürfen, sondern nach Geschlecht besetzen zu müssen, sinnen die Unternehmen entweder auf Flucht vor den lästigen Regelungen in eine andere Gesellschaftsform wie z.B. die „Societas Europaea“, für die die fixe Quote nicht gilt. Oder sie nutzen andere Schlupflöcher, wie z.B. die so genannten „Golddröcke“: Eine kleine, recht gleichbleibende Anzahl an Frauen teilt in Mehrfachbesetzung die Quotenplätze unter sich auf (Bayer/Hoffmann 2016). Sogwirkung à la weibliche Firma und weibliches Land – Lebewohl.

Mit dem Alkopopsteuergesetz (BGBl. I 2004 S. 1857) erhöhte der Gesetzgeber die Alkoholsteuer speziell für süße Alkopopgetränke, um vor allem Jugendlichen den Einstieg in den Alkohol zu vermiesen (BT-Drs. 15/2587), obwohl der Einstiegsdrogeneffekt von Alkopops empirisch nicht nachgewiesen ist (Fichte 2014). Offensichtlich hat die Alkopopverteuerung aber nicht dazu beigetragen, dass Jugendliche weniger Mixgetränke trinken, sondern vielmehr allein den Verkauf von Hochprozentigem intensiviert (Neubacher 2014, 44 f.). Man mischt sich die Alkopops jetzt einfach selbst. Anleitungen dazu findet man im Netz (<http://www.schnaps-selbermachen.de/alkopops.htm>).

Die im Jahre 2014 mittlerweile zum sechsten Mal novellierte Verpackungsverordnung (BGBl. I 1998 S. 2379) war u.a. mit dem Ziel angetreten, Einwegverpackungen, die eine schlechte Ökobilanz haben, aus dem Markt zu verdrängen und durch Mehrwegflaschen zu ersetzen. Dieses Ziel hat sie nicht erreicht. Die Lenkungsfunktion des sogenannten Dosenpfands für Getränke hat bislang versagt. Hatten früher die Einwegflaschen bei alkoholfreien Getränken einen Anteil von 40 %, liegt dieser Anteil heute bei etwa 80 % (<https://www.tagesschau.de/inland/einweg-verpackungen-101.html>). Wieso diese Steigerung? Getränkehersteller wie Coca Cola z.B. wollen aus dem Mehrwegsystem für Plastikflaschen aussteigen, weil die Verbraucher durch das Kennzeichnungswirrwarr nicht mehr durchsteigen und ein unwirtschaftliches Mehr an Einsammel- und Transportkosten für die Hersteller produzieren (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/mehrwegflaschen-einwegflaschen-im-pfandflaschen-wirrwarr-a-1031491.html>). Andere Hersteller nutzen

andere Schlupflöcher. So die Erzeuger von Sport- und Energydrinks. Weil Molkeprodukte insgesamt vom Pfand ausgenommen sind, mischen sie ihren Getränken Molke bei, oder geben dies zumindest an, und umgehen so das Pfandsystem. Geschmacklich macht das nichts aus, finanziell schon. Deswegen enthält manches Dosenbier laut Etikett Molke. Im Getränk selbst lassen sich jedoch manchmal nicht einmal Spurenelemente von Molke nachweisen (http://www.deutschlandfunk.de/verbraucher-tauschung-und-preisdumping.697.de.html?dram:article_id=76772).

2. Der Drauflosspieler und der Spielverderber

Wo ein Normdickicht aufhört, uns Orientierungshilfen zu liefern, büßt es auch seine Ordnungsfunktion ein. Rechts- und Spieltheorie kennen weitere Beispiele für den destruktiven Umgang mit zu vielen, überkomplexen, unverständlichen und akzeptanzfreien Regeln. Der Drauflosspieler lässt es einfach darauf ankommen (Arnauld 2003, 266 f.). Für ihn sind vereinzelte Normverletzungen eine Alternative zur Normverwirklichung, ohne dass er das Regelwerk als Ganzes in Frage stellt (Durner 2003, 248). Auf der höchsten Eskalationsstufe agiert der Spielverderber. Der Spielverderber bevorzugt die Variante des Opting-Out, mit der er sich aus Spiel und Regelvollzug ganz ausklinkt.

Drauflosspielen bei schwindender Normakzeptanz lässt sich wiederum bei der Mülltrennung beobachten. Was gehört in den gelben Sack und in Recyclingcontainer? Mit der sechsten Novelle der Verpackungsverordnung (http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/verpackv_1998/gesamt.pdf) scheinen nun alle Unklarheiten beseitigt. Ihr Anhang V listet Gegenstände auf, die als Verpackungen gelten und solche, die es nicht tun und folglich nicht in die gelbe Tonne gehören. Streichholzschachteln und Wimperntuschebürstchen gelten als Verpackung, Wursthälften und Grablichtbehälter tun es nicht. Blumentöpfe, die nur für den Verkauf und den Transport von Pflanzen bestimmt sind, und in denen die Pflanze nicht während ihrer Lebenszeit verbleiben soll, sind Verpackungen, Blumentöpfe, in denen die Pflanze während ihrer Lebenszeit verbleibt, sind es nicht. Kleiderbügel, die mit einem Kleidungsstück verkauft werden, sind Verpackungen, Kleiderbügel, die lose gekauft werden, sind es nicht. Wer soll sich das merken? Und noch ein Beispiel aus einem Test im freien Feld, den selbst der Experte nicht bestand: In welchen Glascontainer schmeißt man eine blaue Glasflasche, wenn Glascontainer lediglich für Weiß-, Braun- und Grünglas aufgestellt werden (Neubacher 2014, 202 f.). Die Deutschen halten sich nach wie vor für Weltmeister im Mülltrennen. Doch geht aus neueren Studien hervor, dass die Systemakzeptanz sowohl bei den verpflichteten Unternehmen als auch bei den Privathaushalten löchrig geworden ist – man schmeißt einfach mal alles rein, in die gelbe Tonne. „Die Bürger scheinen ein Wechselbad der Gefühle hinter sich zu haben – von Mitmachbegeisterung über Zweifel und Unverständnis bis hin zur Ernüchterung. Der Studie ‚Umweltbewusstsein in Deutschland 2012‘ des Umweltbundes-

amtes ist zu entnehmen, dass sich nur noch 77% der Bürger zur Abfalltrennung bekennen“. 2010 lag dieser Anteil noch bei 90% (Baum 2014, 11), Tendenz sinkend.

Es gibt auch Beispiele für Spielverderber. Mit dem Brexit hat Großbritannien von seinem Recht, aus dem Regelwerk der EU auszutreten, Gebrauch gemacht. Brexit-Befürworter hatten angeführt, die Regulierungen für Wasserkocher und den traditionellen englischen Teekessel brächten das Fass zum Überlaufen. Einer der einfachen Slogans der Leave-Campaign hieß „let’s take back control“. Er suggerierte den Briten einen Ausweg aus dem Brüsseler Paragrafendschlingel und die Rückkehr zur Selbstbestimmung (<http://www.wiwo.de/politik/europa/europaeische-union-drei-gruende-fuer-den-brexit-im-faktencheck/13611916.html>).

V. Das „Nudging“ – Sanfte Stupser oder unzulässige Verhaltensmanipulation?

Wenn wir tricksen und täuschen, wie kann der Staat dann unser Verhalten zuverlässig auf Selbstschutz und Gemeinwohlziele verpflichten, ohne mit Befehl, Zwang oder offenkundiger Bevormundung unsere Freiheiten zu beschneiden und unseren Ausstieg aus überregulierten Systemen zu riskieren?

Am besten hilft der Staat den Bürgern auf die sanfte Tour, sich selbst zu helfen. Amerikanische Wissenschaftler glauben, die Ideallinie zwischen Verbot und Libertinage gefunden zu haben (Neubacher 2014, 234 ff.). Sie nennen sie „Libertarian Paternalism“ (Sunstein/Thaler 2003). Das listige Instrument des so genannten „guten Paternalismus“ heißt „Nudge“, zu Deutsch der „sanfte Stupser“ in die richtige Richtung, und ruft die Sozialingenieure auf den Plan. Wie kriegt man den Kantinensesser ans gesunde Essen und gaukelt ihm dabei vor, bei der Wahl gefüllter Kohlrabi anstelle der Currywurst eine autonome Entscheidung getroffen zu haben? Indem man mit den natürlichen Schwächen der Menschen spielt: Man platziert gesundes Essen in Augenhöhe. Für ungesundes Essen müsste sich der Kunde dagegen bücken und damit einen Mehraufwand treiben. Großbritannien hat bereits eine so genannte „Nudge Unit“ der Regierung eingerichtet, die dem Staat Maßnahmenhilfen gibt, der sich damit selbst als „surrogate willpower“ auch für nicht-entmündigte Personen bewirbt (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/.../MINDSPACE.pdf>).

Im Nudging fließen Erkenntnisse mehrerer Wissenschaften zusammen, vor allem der Psychologie und der wirtschaftswissenschaftlichen Verhaltensökonomik. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass der rationale Homo Oeconomicus eine Fiktion ist. Wir Menschen handeln irrational. Wir denken nicht vorausschauend und erkennen, von Emotionen blockiert, oftmals die Tragweite unserer Entscheidungen nicht. Lieber halten wir uns an Daumenregeln, reduzieren Komplexität durch Schubladendenken, schieben Entscheidungen aus Trägheit auf, klammern

uns an etablierten Mustern fest, stürzen uns auf allerlei sinnlose Schnäppchen, weil wir unter mangelnder Selbstkontrolle leiden, scheuen Veränderungen, stellen uns ins beste Licht, wollen unseren Nachbarn übertrumpfen und unterschätzen Alltagsrisiken vor allem deshalb, weil wir glauben, wir können's besser als die anderen. Diese systematischen Rationalitätsdefizite will der Staat korrigieren. Er schließt hier – unzulässigerweise – von einem Sein auf ein Anderssein-Sollen des Menschen und damit auf eine normative Leitlinie für die Rechtspolitik (Eidenmüller 2011). Mit der subtilen Verhaltenslenkung hilft uns der Staat nämlich, unsere wahren Interessen zu bedienen, will heißen, diejenigen Entscheidungen zu treffen, die wir getroffen hätten, wenn wir voll informiert gewesen wären, tatsächlich rational gehandelt und langfristig vernünftig gedacht hätten. Hierzu modifiziert er unsere Entscheidungskontexte, die so genannte „choice architecture“ so, dass er alle unsere Denkbarrieren aus dem Weg räumt. Mit anderen Worten: Der Staat dreht an unserer (Unter-)Bewusstseinsschraube.

Ist Nudging ein verfassungsrechtliches Thema? In der Regel zwingt der Staat die Anbieter ungesunder oder klimaschädlicher Produkte und Dienstleistungen uns als seine Mittler zu stupsen. Diese gesetzlichen Verpflichtungen oder Marktveränderungen lassen sich problemlos als Eingriffe in die Grundrechte der Mittler identifizieren. Die verfassungsrechtlichen Probleme des Nudging der Endverbraucher sind dagegen diffiziler. Der staatliche Eingriff in unser Recht aus Art. 2 Abs. 1 GG, so zu sein, wie wir sein wollen, und alles tun und lassen zu dürfen, solange wir anderen damit nicht schaden, ist nicht besonders offensichtlich. Wir werden gerade nicht gezwungen, uns gegen unseren (wahren) Willen zu verhalten, unser Bewusstsein wird vielmehr umgepolt. Und wenn das nicht gelingt und wir den Nudge ignorieren, werden wir für unser Fehlverhalten nicht einmal bestraft. Da die Rechtsordnung immer auch mit einem Erziehungsanspruch aufwartet, scheint gerade dieses weiche Instrument der Umerziehung verfassungskonform (Englerth 2007). Allerdings nimmt der Staat hier Entscheidungsarchitekturen unter seine Kuratel, die unter die Rubrik „Privatangelegenheiten“ der Bürger fallen. Gesundes und umweltbewusstes Leben treibt nicht alle Menschen gleichermaßen an. Menschen haben konkurrierende Ziele, zu denen auch der lebensverkürzende Genuss zählt. Konkurrierende Ziele der Persönlichkeitsentfaltung zu unterdrücken, kann nicht Aufgabe des Staates sein. Stupser sind damit staatliches Eingriffshandeln, das mit dem „harm-principle“ gerechtfertigt werden muss (Purnhagen/Reisch 2016, 648 ff.), aber nicht unbedingt gerechtfertigt werden kann. Ein weiteres Problem des Nudging ist das der Transparenz. Der demokratische Staat muss hier mit offenen Karten spielen: „Vorsicht! In dieser Quengelzone werden Sie vom Staat genudgt!“. Was aber, wenn die Experten recht haben, die meinen, dass Stupser gerade nur dann wirken, wenn wir sie nicht mitkriegen? Wenn also auf der Ebene psychologischer Mechanismen keine Transparenz herrschen darf (Tagungsbericht 2016)? Zu guter Letzt tut sich auch ein Konflikt mit dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetz

auf. Der deutsche Rechtsstaat ist ein Staat, dessen Gewalten an Recht und Gesetz gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG), und der seine Bürger über eine Vielzahl an Klagemöglichkeiten bis hin zur Verfassungsbeschwerde mobilisiert, die Rechtsbindung der Staatsgewalten auch durchzusetzen. Die subtilen Mittel des Nudging haben vielfach denselben Effekt wie Zwangsmaßnahmen. Sie scheinen aber, so zumindest eine starke Meinung in der Rechtslehre, nicht so gut angreifbar wie Ver- und Gebotsnormen, da sie eher im Verborgenen wirken (van Aaken 2016, 166 f.). Das letzte Wort der Verfassung über das Nudging in Deutschland ist deshalb noch nicht gesprochen.

VI. Reguliert, normiert, (selbst-)optimiert und zurück in die selbstverschuldete Unmündigkeit gestupst

Der Nanny-Staat gibt die gute Landesmutter, die besser weiß, was ihre Kinder wollen sollen, und diese Kinder nicht erwachsen werden lässt. Immer wenn der Staat uns unsere wohlverstandenen Interessen aufdrängen will, oder es um fremdbestimmte Vorstellungen vom guten Leben geht, sollten wir hellhörig werden. Können unsere politischen Vertreter unsere „wahren“ Interessen tatsächlich besser erkennen als wir selbst? Politiker unterliegen als Menschen genau denselben Irrationalismen wie Ottonormalverbraucher (die Experten sprechen hier sogar von einem „overconfidence bias“ der Politiker). Sie verfolgen eigene Interessen, werden von Lobbyisten belagert und wahrscheinlich selbst gestupst, wie man z.B. bei der Rauchmelderpflicht kolportiert (Der Spiegel 33/2013, 28 ff.). Darf der Staat – auch ohne Zwang – unsere Autonomie so weit beschneiden und sich die Definitionsmacht über unsere wahren Interessen anmaßen (Heinig 2016)? Aus der freiheitlichen Idee des Grundgesetzes, das den Menschen so wie er ist und nicht so wie er sein sollte, in den Mittelpunkt stellt, folgt auch ein Recht auf Irrationalität und falsche Entscheidungen. Die Kritiker sind sich deshalb zumindest in einem einig. Übernimmt der Staat das Denken und Entscheiden für uns, dann lernen wir nicht mehr aus unseren Fehlern (Kelle 2016). Altvordere Weisheiten wie die, dass man aus Schaden klug wird, verlieren ihre Gültigkeit, wenn der Staat als allgegenwärtiger Kleinst-Krisenhelfer hinter uns steht. Die „Diktatur der Weltverbesserer“ beschneidet Wahlfreiheit und moralische Unabhängigkeit (O'Neill 2014) und bald steht auch auf unseren Mikrowellen der Hinweis, dass diese nicht zum Katzentrocknen geeignet sind, oder auf Coffee-to-go-Blechern, dass diese heiße Getränke enthalten können. Einem Hamburger Fischhändler wurde bereits gerichtlich angeraten, ein Schild mit einer Warnung für seine Kunden aufzustellen, dass Fisch Gräten enthalten könne (Gineiger 2014). Assistenzsysteme entheben den Menschen der Pflicht, für das eigene Leben verantwortlich zu sein. Glückseligkeitsnudging könnte so über unsere „Entfähigkeit zur strukturellen Entmündigung beitragen“ (Lüddecke 2012).

Quellen und Literatur

- Aaken, Anne van 2016: *Constitutional Limits to Paternalistic Nudging: A Proportionality Assessment*, in: Kemmerer, Alexandra u.a. (Hrsg.): *Choice Architecture in Democracies*, Baden-Baden, 161-195.
- Arnauld, Andreas von 2003: *Überregulierung*, in: ders. (Hrsg.): *Recht und Spielregeln*, Tübingen, 263-272.
- van Baal u.a. 2008: *Lifetime Medical Costs of Obesity: Prevention no Cure for Increasing Health Expenditure*, in: *PLoS Med* 5: 2, 0242-0249 (<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0050029>).
- Bach, Stefan 2016: *Unsere Steuern. Wer zahlt? Wie viel? Wofür?*, Frankfurt am Main.
- Baur, Veronika 1975: *Kleiderordnungen in Bayern*, München.
- Baum, Heinz-Georg 2014: *Neuausrichtung der Verpackungsentsorgung unter Beachtung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft*, www.mdr.de/thueringen/vku_gutachten_gruener_punkt100-downloadFile.pdf; 20.12.2019.
- Bayer, Walter/Hoffmann, Thomas 2016: *Profiteurinnen der verbindlichen Frauenquote*, in: *AG. Die Aktiengesellschaft*, 2016: 18, R267-R270.
- Eidenmüller, Horst 2011: *Liberaler Paternalismus*, in: *Juristenzeitung* 66: 17, 814-821.
- Englerth, Christoph 2007: *Vom Wert des Rauchens und der Rückkehr der Idioten. Paternalismus als Antwort auf beschränkte Rationalität?*, in: Engel, Christoph u.a. (Hrsg.): *Recht und Verhalten*, Tübingen.
- Fichte, Damian 2014: *Problematische Legitimation von Tabak- und Alkoholsteuern*, in: *Wirtschaftsdienst* 94: 1, 62-68.
- Gineiger, Ulrich 2014: *Vorsicht, Fisch kann Gräten enthalten. Bürokratischer Wahnsinn in Deutschland und Europa* (eBook), Köln: Emons Verlag.
- Grimm, Dieter 1987: *Bürgerlichkeit im Recht*, in: ders.: *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, 11-50.
- Heinig, Hans Michael 2016: *Autonomy vs. Technocracy: Libertarian Paternalism Revisted*, in: Kemmerer, Alexandra u.a. (Hrsg.): *Choice Architecture in Democracies*, Baden-Baden, 219-227.
- Hill, Hermann 1988: *Akzeptanz des Rechts – Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements*, in: *Juristenzeitung* 43: 8, 377-381.
- Hummel, Michael 2003: *Zielvorgaben und Verhaltenslenkung*, in: Arnauld, Andreas von (Hrsg.): *Recht und Spielregeln*. Tübingen, 129-142.
- Kant, Immanuel 1793/1992: *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, Frankfurt am Main.
- Kelle, Birgit 2016: *Betreut statt regiert*, in: Günther, Christian/Reichel, Werner (Hrsg.): *Infantilismus. Der Nanny Staat und seine Kinder*, Wien, 11-23.
- Lindhoff, Henning 2016: *Zehn Wochen in Absurdistan. Ein Reisetagebuch*, München.
- Lüddecke, Dirk 2012: *Wärum so besorgt?*, in: *Süddeutsche Zeitung (Feuilleton)*, Nr. 273 vom 26. November 2012, o.S.
- Mill, John Stewart 1859: *On Liberty*, London.
- Neubacher, Alexander 2014: *Total beschränkt. Wie uns der Staat mit immer neuen Vorschriften das Denken abgewöhnt*, München.
- Nettesheim, Martin 2016: *Die Tabak-Urteile des EuGH: Lifestyle-Regulierung im Binnenmarkt*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2016: 15, 578-581.
- O'Neill, Brendan 2014: *Freiheit ist Paternalismus*, in: *Novo (Online-Politikmagazin vom 24. Juni)*; https://www.novo-argumente.com/artikel/nanny_staat_freiheit_ist_paternalismus; 20.12.2018.
- Purnhagen, Kai/Reisch, Lucia 2016: *Nudging Germany? Herausforderungen für eine verhaltensbasierte Regulierung in Deutschland?*, in: *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 2016:3 , 629-655.
- Säcker, Franz Jürgen 2002: *Vernunft statt Freiheit – Die Tugendrepublik der neuen Jakobiner*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 35: 7, 286-290.
- Schmitt, Carl 1928: *Verfassungslehre*, Berlin.
- Schroeder, Florian 2014: *Hätte, hätte Fahrradkette. Die Kunst der optimalen Entscheidung* (eBook), Reinbek: Rowohlt.
- Sunstein, Cass R./Thaler Richard H. 2003: *Libertarian Paternalism is not an Oxymoron* (University of Chicgo/Law School, *Public Law and Legal Theory Working Papers*), 2003: 43 : http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1184&context=public_law_and_legal_theory; 20.12.2018.
- *Tagungsbericht* 2016: *Weiß der Staat alles besser? Staatseingriffe und Verbraucherschutz zwischen sinnvoller Marktregulierung und planwirtschaftlicher Bevormundung*: https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Tagungsberichte/Tagungsbericht_GutKaden_Nudging_04_03_2016.pdf; 20.12.2018.
- Weiß, Hans-Dietrich 1978: *Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 31: 16, 601-608.
- Wegener, Bernhard W. 2009: *Die Freiheit stirbt mit der Glühbirne*, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2009:4, 169-170.

Neubiberg, März 2019

Herausgeber

Universität der Bundeswehr München
Fakultät für Staats- und Sozialwissenschaften
Institut für Politikwissenschaft
Prof. Dr. Carlo Masala
Werner-Heisenberg-Weg 39
85577 Neubiberg
www.unibw.de/sowi

Redaktion

Carlo Masala, Till Tömmel, Susanne Fischer,
Luba von Hauff, Stefan Kessler

Gestaltung

Just Imagine
www.justimagine.de

Bildnachweis

Titel: <https://pixabay.com/de>

