

Kirchenvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche sowie im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg. Interessant ist dabei die Reihenfolge in der Erwähnung der Vertragspartner : Im evangelischen Kirchenvertrag schließt der Staat mit der auch in seinem Staatsgebiet ansässigen Landeskirche den Vertrag ab, im Konkordat ist es der die katholische Weltkirche repräsentierende Heilige Stuhl (und nicht das Erzbistum Hamburg), der einen Vertragsschluss gewährt (sublime Anwendung der kanonistischen Privilegientheorie?). Eine Hamburgensie besonderer Art enthält Art. 8 Abs. 5 des Kirchenvertrages: Danach verpflichtet sich die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche bei einem dringenden öffentlichen Bedarf Hamburgs an Grundstücken einer Kirchengemeinde, im Rahmen ihrer Verfassung darauf hinzuwirken, dass Hamburg diese Grundstücke, soweit sie nicht für kirchliche Zwecke benötigt werden, zu angemessenen Bedingungen erwerben kann. Diese *lex Airbus* ist Ergebnis dessen, dass im Streit um die Verlängerung der Start- und Landebahn für die Luftwerft die evangelische Kirchengemeinde Hamburg-Neuenfelde ihre im Planungsgebiet liegenden Obstwiesen zunächst nicht veräußern wollte. Innerkirchliche Genehmigungsvorbehalte gelten nur für eine Veräußerung von Kirchengemeindegrundstücken und bedenken nicht den gegenteiligen Fall, dass eine Kirchengemeinde Grundstücke behalten will, um die Durchführung eines Planungsvorhabens zu durchkreuzen.

Wer eine gut lesbare und fundiert argumentative, zu allen aktuellen hamburgischen Verfassungsfragen Stellung nehmende Abhandlung sucht, wird mit dieser Arbeit bestens bedient. Ihre Anschaffung lohnt sich für Wissenschaftler wie Praktiker gleichermaßen.

Gerhard Scheffler, Hamburg

Matthias Basedau / Hanspeter Mattes / Anika Oettler (Hrsg.)

Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika

Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, Nr. 66

Hamburg, 2005, 266 S., 20,00 EUR, ISBN 3-926935-66-7

Sicherheit, persönliche zuvörderst, aber auch kollektive Sicherheit innerhalb einer lokalen oder regionalen Gemeinschaft, sodann nationale und schließlich internationale Sicherheit – wohl in dieser Reihenfolge dürften die meisten Menschen hierzulande ihre Prioritäten zum Stichwort "Sicherheit" assoziieren. Der vorliegende Sammelband titelt allerdings von der negativen Seite her. Das ist konsequent, denn mit der Sicherheit ist es wie mit anderen existenziellen Gütern, Gesundheit etwa und Freiheit: Auch sie treten ins Bewusstsein erst bei Infragestellung, spätestens bei Verlust. Abzieherei auf dem Schulweg einerseits und

kriegsanaloger Terrorismus auf der anderen Seite markieren die äußersten Pole im Spektrum solcher individuell wie kollektiv sicherheitszerstörenden Gewalterfahrung.

Diesem Spektrum sich widmend fußt der vorliegende Band auf einem Hamburger Kolloquium im Januar 2004 zum Thema "Innere Sicherheit/Sicherheit als öffentliches Gut in den Ländern des Südens" innerhalb des Forschungsschwerpunkts "Gewaltdynamiken und Sicherheitskooperation", den das Deutsche Übersee-Institut derzeit unterhält. Die aus Referaten dieses Kolloquiums hervorgegangenen Beiträge von sieben Autoren und drei Autorinnen, allesamt Angehörige der fünf Hamburger Regional-Institute, welche den Verbund Deutsches Übersee-Institut bilden, zeichnen sich aus durch Kompaktheit und Prägnanz. Ganz offensichtlich war genügend Zeit, sich kurz zu fassen.

In ihrer gemeinsamen Einleitung ("Sicherheit in Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika – Zum Forschungsgegenstand") umreißen die Herausgeber Dimensionen und Grenzen ihres Themas, dieses wiederum positiv gewendet: Sicherheit sei in vielen Ländern der untersuchten Regionen zum zentralen "unterproduzierten öffentlichen Gut" geworden, seit "Gewalt ... unterhalb und oberhalb der Kriegsschwelle, Staatszerfallsprozesse und Kriminalität ..." dort augenscheinlich eskalierten. "Äußere" Sicherheit sehen sie gewährleistet durch die "... Abwesenheit von Krieg ...". Das ist hinterfragbar, aber nicht eigentlich Gegenstand des Buches. Dessen Schwerpunkt liegt vielmehr auf der "Inneren" Sicherheit: Sie sei, so die Autoren, "... gewährleistet, wenn der Staat seine Bürger vor organisierter physischer Gewalt zu schützen und wenn ein unabhängiges Justiz- und ein gesetzestreuere Sicherheitssystem Rechtsbrüche zu ahnden vermag". Ob ein solcher eher symptombezogener Begriffsansatz ungeteilten Beifall verdient, stehe dahin.

Im übrigen überrascht, wo so nachdrücklich von der Korrelation zwischen Unsicherheit und Staatsparalyse die Rede ist, dass ein spezifischer Beitrag zu den "failed states" fehlt. Bei näherer Betrachtung ist den Herausgebern allerdings Recht zu geben, wenn sie aus Raumgründen diese Thematik ausklammern und sich – von daher dankenswert – auf einen zentralen Literatur-Hinweis beschränken.¹

Es sei im übrigen, so die Herausgeber, nicht ihr Bestreben, mit dem Sammelband eine Analyse vorzulegen, welche die dem Thema innewohnenden Fragen erschöpfe. Sie wollen vielmehr vom speziell regionalwissenschaftlichem Blickwinkel aus beitragen zum aktuellen Diskurs über Gewalt und Sicherheit, der in Deutschland nach ihrer Auffassung selten hinausreiche "... über den Tellerrand der westlichen Gesellschaften ...". Sie bezeichnen ihr Vorhaben als "... Bemühen, einen ersten Überblick zu geben und ausgesuchte Aspekte von Sicherheit in Afrika, Nahost, Asien und Lateinamerika zu beleuchten." Dieses Ziel hat der Band nicht verfehlt. Seine Beiträge tun genau dies: "beleuchten". Das impliziert notwendigerweise zweierlei: Zum einen, Dinge im Dunkeln zu lassen und zum andern, sie eben nicht zu *durchleuchten*. So ist beispielsweise immer wieder, aber eben auch nur beschreibend,

¹ Benoît Dupont / Peter Grabosky / Clifford Shearing, The Governance of Security in Weak and Failing States, in: Criminal Justice (2003), London, Band 3 Nr. 4, S. 331 - 349. Dazu auch die Beiträge in "Prekäre Staatlichkeit", NORD-SÜD-aktuell, Jahrg. XVIII (2004) Nr. 3.

die Rede von der Erosion staatlicher Gewaltmonopole, ohne das Gewaltmonopol, das ursprünglich ja ein Waffen-Monopol ist, auf seine Legitimität hin gleichermaßen zu befragen. Es dürfte wahrlich mancherorts staatliche Gewaltmonopole geben, deren baldiges Erodieren nur je wünschenswert wäre. Bisweilen fühlt man sich so erinnert an vergangene Zeiten, in denen die nicht legitimatorisch hinterfragte Vergötzung von "Stabilität" als Wert an sich und ohne Blick auf den Preis gang und gäbe war. Nur hin und wieder findet sich wenigstens die Frage nach den gesellschaftlichen und sozialen, aber auch namentlich religiös-fundamentalistischen wie kulturellen Ursachen von Sicherheitsdefiziten in den beobachteten Regionen.

Lassen wir dazu die Herausgeber selber zu Wort kommen: "... Gewalt hat dramatische soziale Folgen. Krankheiten und Seuchen finden einen idealen Nährboden in Bürgerkriegen. Gewalt führt zur Vernichtung von Sozialkapital. Gewalterfahrung zerstört wechselseitiges Vertrauen, das eine wichtige Entwicklungsressource ist. Die Alltäglichkeit von Gewalt produziert Gewöhnung und lässt Gewalt als eine akzeptable Form – oder Norm – der Lösung von Konflikten erscheinen. Darüber hinaus führen Konflikte zur Verbreitung von Kleinwaffen, die Gelegenheiten für Gewaltkriminalität dramatisch erhöhen. Gewaltsame Konflikte und weit verbreitete Gewaltkriminalität sind in ökonomischer Hinsicht ein erheblicher Standortnachteil. Humankapital wird ebenso vernichtet wie die Infrastruktur. Investoren werden durch eine prekäre Sicherheitslage abgeschreckt. Gewaltbelastete Gesellschaften leiden unter Kapitalflucht und ziehen allenfalls Risikoinvestoren an, die auf rücksichtslose Ausbeutung bzw. hohe Profitraten setzen und wenig Interesse an investitionsintensiven Projekten haben, die langfristig allen Beteiligten nützen. Wie erneut betont werden muss, sind Staatsschwäche oder Anomie nicht nur Ursachen, sondern direkt und indirekt auch Folgen von Gewalt und Kriminalität ..." (S. 26). Die Komplexität der Korrelation zwischen Gewalt und Entwicklung scheint schon in dieser Einleitung deutlich auf. In den Einzelbeiträgen findet sie ihre regionalen Entsprechungen.

Der erste Blick geht nach Asien. *Marco Bünte* ("Formen und Formenwandel politischer Gewalt in Südostasien – Ein Überblick") besticht mit einer plausibel aufbereiteten "Typologie politischer Gewalt". Ihre klassische Ur-Form zwischenstaatlicher Kriege allerdings sieht der Autor in der behandelten Region derzeit in den Hintergrund getreten zugunsten moderner Gewaltemanationen. Sie fächert er auf in Antiregimekonflikte, Sezessionistische Konflikte (z.B. Myanmar, Sumatra/Aceh, Philippinen/Mindanao, Sri Lanka/Jaffna)² sowie die Konflikte aus transnationalen Komponenten des politischen Terrorismus (Abu Sayyaf, Laskar Jihad) und der internationalen Makro-Kriminalität (Drogen, Waffenschmuggel, Menschenhandel, Piraterie). Dass sich eine Vernetztheit dieser Gewaltfelder namentlich mit Blick auf den Al Quaida-Terrorismus empirisch nicht durchweg belegen lässt, wie der Autor aktuell resümiert, dürfte indes kaum genügen, um entsprechenden Befürchtungen für die Zukunft den Boden zu entziehen.

² Zu diesen Konflikten vgl. die Beiträge in "Konfliktdynamik und Friedenskonsolidierung in Bürgerkriegen", *NORD-SÜD-aktuell*, Jahrg. XVIII (2004), Nr. 2

Andreas Ufen, dieser Zeitschrift bereits als Autor verbunden³, konstatiert in seinem Beitrag ("Staatsschwäche als Erbe der Diktatur – Die Auflösung des militärisch dominierten Gewaltoligopols in Indonesien") eingangs Symptome zumindest partiellen Staatsversagens mit entsprechend destabilisierenden Konsequenzen für den nach der Entmachtung Suhartos 1998 hoffnungsvoll begonnenen Transitionsprozess: Zwar herrsche an Stelle des militärisch kontrollierten Gewaltoligopols der vormaligen "Neuen Ordnung" (1965-1998) inzwischen ein "... diffuses Gewaltoligopol mit einer Vielzahl unterschiedlicher Gewaltakteure in häufig undurchschaubaren Konstellationen ...". Das habe die Sicherheitslage wesentlich verschlechtert. Am Ende bleibt der Autor trotzdem verhalten optimistisch: Wenn auch der Staat auf einigen Feldern der inneren Sicherheit versage, drohe dennoch die Gefahr seines realen Zerfalls mittlerweile nicht mehr. Wichtigste Indizien hierfür: Landesweit halte sich die "... Politisierung von ethnischen und religiösen Konfliktlinien in Grenzen ...", habe bislang der Verfassungskompromiss gleichberechtigter Religionen im wesentlichen getragen und sei sogar die Restrukturierung der Streitkräfte befriedigend konfliktarm verlaufen.

Anschließend wendet sich der Band dem afrikanischen Kontinent zu. *Hanspeter Mattes* macht seine sehr eingängige Untersuchung ("Governing insecurity: Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung in Nordafrika") an bestimmten "Deliktslagebildern" fest. Sie lassen sich in geographischer Hinsicht nicht auf die nordafrikanischen Staaten begrenzen, müssen vielmehr auch den nördlichen Mittelmeerraum einbeziehen und zeigen mitunter sogar Auswirkungen bis nach Russland und in die Ukraine. In qualitativer Hinsicht überrascht kaum, dass sich regionsspezifische Delinquenz, wie sie signifikant vor allem in sozialen Disparitäten wurzelt, mittlerweile eher weniger im politischen Terrorismus (Stichwort: Algerien), als in gesteigerter allgemeiner Kriminalität niederschlägt, bemerkenswert umfangreich mittlerweile in transnational organisierter Form. Gesellschaftliche Gegenreaktionen (Anti-Gewalt-Demonstrationen, zivilgesellschaftlicher Konsens, Bürgerwehren) korrespondieren, so der Autor, mit vergleichbar ermutigenden Ansätzen auf staatlicher Ebene, die etlichenorts im nordafrikanischen Raum zu greifen begannen: Anti-Korruptionskampagnen, Reorganisation der Polizeistrukturen, verbesserte technische Ausstattung, Strafrechtsanpassungen, Präventionskonzepte, sonstige Umfeldreformen. Fortschritte mache neben der besonders mit den UN und Interpol gepflegten polizeilichen Kooperation auch die intraregionale Kooperation. Sie findet sich institutionalisiert etwa im schon 1982 gegründeten Rat der arabischen Innenminister (RAIM/CAMI) mit Sitz in Tunis und den seinem Generalsekretariat zugeordneten speziellen Dependancen in Bagdad, Damaskus, Amman, Casablanca und Kairo unter wissenschaftlicher Begleitung durch die Naif Arab Academy for Security Sciences (NAASS) in Riad. Mit welchen längerfristigen Erfolgsaussichten sich in den Spannungsfeldern zwischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen, staatlichen Reformstrategien, negativen Globalisierungseffekten und transnational gene-

³ Die Verfassungsreformen in Indonesien, VRÜ 36 (2003), S. 206 - 227

rierten Profiten der organisierten Kriminalität trotzdem politisch allgemeinwohlorientiert manövrieren lässt, muss der Autor notgedrungen offen lassen.

Martin Beck ("Sicherheit im Vorderen Orient") beleuchtet Dimensionen und Perspektiven einer "Sicherheit auf orientalisches". Den schon geographischen Ausmaßen seines Themas – immerhin von Casablanca bis zum Hindukusch – Rechnung tragend beschränkt er sich auf zwei Thesen: Die eine, empirisch begründete, geht dahin, dem orientalischen Staat ein vergleichsweise unangefochtenes Gewaltmonopol zu attestieren: Privatisierte Gewalt und damit einhergehender sicherheitspolitischer Kontrollverlust des Staates im Vorderen Orient konstituierten im Vergleich mit anderen Entwicklungsregionen *keinen* dominanten Trend. Die andere, normative These – und insoweit wird hier die Legitimitätsfrage gestreift – geht dahin, die Kehrseite des sicherheitsstiftenden Gewaltmonopols zu artikulieren: Seine Instrumentalisierung zum Niederhalten zivilgesellschaftlicher Opposition unabhängig von deren angeblichen Nähe zur politischen Gewaltbereitschaft. Seine Thesen evaluiert der Autor mit differenzierten Ergebnissen an den Beispielen Algerien, Sudan, Palästina, Libanon, Jemen, Irak und Afghanistan.

Manches aus diesen Überlegungen kehrt wieder im ausgesprochen lesenswerten Beitrag von *Henner Fürtig* ("Innere Sicherheit in arabischen Kernstaaten – Die islamistische Herausforderung"). Auf die Beispiele Ägypten und Saudi-Arabien beschränkt, wird die innere Sicherheit im Blick auf das nicht ernsthaft in Frage gestellte staatliche Gewaltmonopol weniger aus der Perspektive "von unten" (als Sicherheit der Bürger vor Kriminalität), sondern aus der Perspektive "von oben" (als Eigensicherung des autoritären Staates) untersucht. Überzeugend wird mit eingehendem Blick auf die ägyptische Muslimbruderschaft und ihre traditionell reformislamische Opposition ebenso wie auf die reine Lehre hütende Opposition in Saudi-Arabien plädiert für eine redliche Differenzierung zwischen Islamismus und Terrorismus, ohne vor aktuellen Schnittmengen die Augen zu verschließen. Was Mitherausgeber *Matthias Basedau* ("Sicherheitsprobleme im subsaharischen Afrika – Ein Überblick") zu vielfach verbreiteten Sicherheitsdefiziten in den 48 Staaten seiner ins Auge gefassten Region beizutragen hat, lässt mittelfristig nicht mehr ruhig schlafen. Es geht im Grunde nur darum, hier Sicherheit als höchst relativen Begriff zu definieren. Damit wird Sicherheit zur Ausnahmeerscheinung, was es wiederum rechtfertigt, für diese Region Unsicherheit in so gut wie allen Beispielen als Regelfall zu konstatieren.

Andreas Mehler ("Gewaltoligopole" und "Sicherheit als kollektives Gut" – Konzeptionelle Überlegungen mit Illustrationen aus Westafrika) geht sein Thema vom ökonomischen Blickwinkel in marktwissenschaftlicher Terminologie an. Er startet mit der ohne weiteres plausiblen Feststellung, der europäisch geprägte Staatsgedanke mit Fiskalhoheit und legitimem Gewaltmonopol habe in Westafrika wenig Realität, sei von den Amtsinhabern höchst unvollkommen verinnerlicht, bestehe gleichwohl als Anspruch der Eliten fort, weiche realiter allerdings Gewaltoligopolen, "...die der Bevölkerung oder Teilen derselben einen variierenden Grad an Erwartungssicherheit sowie variierende Orientierungsrahmen bieten." Unter "Gewaltoligopol" versteht er "... eine Aufteilung der Gewaltmittel auf wenige Gewaltakteure bzw. "Schutzgeber, die voraussichtlich überwiegend partikulare Zielsetzun-

gen verfolgen". Das schmeckt nach Mafia und Triaden, setzt sich auch so fort in den Erklärungsmustern vom "Sicherheitsmarkt", von "Sicherheit-Nachfrage"-Strukturen und vom "Angebot der Schutzgeber und Sicherheitserzeuger". Eine für Nicht-Ökonomen zunächst gewöhnungsbedürftige, aber im Ergebnis dann doch faszinierende Perspektive.

Sabine Kurtenbach ("Gewalt, Kriminalität und Krieg in Lateinamerika – Zur symbiotischen Verbindung verschiedener Gewaltformen und den Problemen ihrer Einhegung") untersucht Verbindungen und Verknüpfungen der verschiedenen Gewaltphänomene nach Organisationsform (individuelle versus kollektive Gewalt) und – wie sie es nennt – "Legitimation" von Gewalt (politisch versus sozioökonomisch). Namentlich mit den Beispielen Kolumbien und Guatemala illustriert sie, wie sich kriminelle und politische Gewaltstrukturen verzahnen in Anpassung an durchaus wechselnde politische Kontexte. Ihr Fazit zur Einhegung dieser hochexplosiven Mischung bezieht überzeugend auch die Notwendigkeit ein, die Erwerbchancen einer inzwischen besser ausgebildeten und mit höherer Lebenserwartung ausgestatteten, auch hinreichend leistungsbereiten Jugend in Lateinamerika zu forcieren.

Zum Interessantesten, was der Band insbesondere für Angehörige der juristischen Zunft zu bieten hat, gehört der Beitrag von *Anika Oettler* ("Lynchjustiz in Guatemala. Produktion und Erosion von Sicherheit"). Nach jahrzehntelangem auf-sich-gestellt-sein beim Erleiden bewaffneter Gewalt, gleichgültig ob herrührend von sogenannten "Sicherheitsorganen", paramilitärischen oder revolutionären Kräften, kehren die dörflichen Gemeinschaften zurück zu vorkolonialen Mechanismen der Selbsthilfe bei der Wahrung ihrer unmittelbaren lokalen Sicherheit, primär vor alltäglicher Kleinkriminalität, mitunter aber auch vor schwerer wiegender Delinquenz: "Opfer solcher Lynchjustiz", so die Autorin, "... waren entweder die Anführer von Verbrecher- oder Jugendbanden, die zuvor die Bevölkerung – unbehelligt von Polizei und Justiz – in Angst und Schrecken versetzt hatten, oder es handelte sich um Kleinkriminelle, die beim Stehlen (u.a. von Heiligenbildern) auf frischer Tat ertappt worden waren ...". Rechtsstaatlich-institutionelle Postulate wie etwa Rechtsgleichheit, Richtervorbehalt, Gesetzesvorrang, Unschuldsvermutung, verhalten hier ungehört, weil in jahrzehntelanger alltäglicher Gewalterfahrung empirisch diskreditiert. Das lässt die Länge und Strapazen des Weges erahnen, der zurückzulegen ist, bis von einem – freilich nur demokratisch legitimierbaren – Gewaltmonopol des Staates die Rede sein kann.

Bedauerlicherweise nur kurz schlussendlich dasjenige, was *Ulrike Borchardt* gleichsam als Ausblick schildert ("Möglichkeiten und Grenzen der 'Security Sector Reform'"). Eine "... effektive zivile Kontrolle über die Reform des Sicherheitssektors, d.h. in Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten kompetente Parlamentarier, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Reform, ein offener Konsultationsprozess zwischen Militär, Parlamentariern und Zivilgesellschaft ...", das sind für sie unabdingbare Voraussetzungen für eine wirksame Reform des Sicherheitssektors. Dem zunächst unbefangenen nickenden Publikum muss sich bei näherem Hinsehen allerdings die Frage aufdrängen, was diese idealtypischen "Voraussetzungen" ihrerseits wiederum an Voraussetzungen voraussetzen, damit ein solcher Reformprozess überhaupt in Gang kommen kann. Internationale Hilfestellung, wie

die Autorin sie abschließend fordert, vermag die notwendige interne Initialzündung nicht zu ersetzen.

Schade, dass man dieses Buch nur ein einziges Mal lesen kann. Anschließend zerfällt es nämlich in seine Einzelteile. Dies bei dem nicht unerheblichen Preis an die Adresse des Verlages.

Karl-Andreas Hernekamp, Hamburg