

verkommen, liefert Roth keine Antwort.

Dirk Jörke

Schuppert, Gunnar Folke. *Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft*. Baden-Baden. Nomos 2011. 413 Seiten. 69,00 €.

Nationalstaatlich orientierte Gesetzgebungslehre war gestern, trans- und internationale Regelungswissenschaft ist heute – so könnte man die zentrale Aussage von *Schupperts* grundlegendem Werk „Governance und Rechtsetzung“ stark vereinfachend zusammenfassen. Will man gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse erfolgreich und Krisen vorbeugend regeln, würden es die Klassiker einer Gesetzgebungslehre – Gesetz, Rechtsverordnung und Satzung – nicht mehr tun. Die Regelungsformen und auch die an der Regelungssetzung beteiligten Akteure hätten sich grundlegend erweitert. *Schuppert* zieht das Regelungsversagen im Vorlauf und Verlauf der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und die Regulierung des Internets als Beispiele heran, um den Befund zu illustrieren. Insbesondere der Verweis auf die Finanzkrise macht aber zugleich den durchaus präskriptiven Ansatz deutlich. Es geht um Regelsetzung, welche die anstehenden Probleme besser und angemessener löst. Dieser Aufgabe stellt sich der Autor grundlegend und umfassend in insgesamt sechs Teilabschnitten. Im ersten Teil des gut 400 Seiten umfassenden Werkes widmet er sich ausführlich dem aktuellen Stand der Gesetzgebungslehre, wobei in diesem Teil naturgemäß der rechtswissenschaftliche Hintergrund des ehemaligen Vorsitzen-

den der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer stärker zum Tragen kommt. Aber auch bereits hier wird deutlich, weshalb *Schuppert* auch in politikwissenschaftlichen Diskursen eine wichtige Rolle spielt. So wird unter anderem die Rolle von Lobbyisten, Leihbeamten und Großkanzleien diskutiert. Verwaltungswissenschaftler werden hingegen die kritische Auseinandersetzung mit den „drei vermeintlichen Königswegen zu verbesserter Gesetzgebung“ (81) schätzen. Dass sein Fazit eher skeptisch ausfällt, unterstreicht die Bedeutung eines Ausbruchs aus dem „Ghetto der Gesetzgebungslehre“ (97), dem er sich im zweiten Teil widmet. Hier erhält man unter anderem einen profunden Überblick über die aktuelle verwaltungsrechtswissenschaftliche Diskussion. So wird sowohl die Impulsfunktion der sich als Steuerungswissenschaft und nicht mehr so sehr als Interpretationswissenschaft verstehenden Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft – sie hat sich stark für den Erkenntnisstand und die Perspektive der Sozialwissenschaften geöffnet – als auch die Impulsfunktion der Governancetheorie und des Innovationsrechts reflektiert. Während *Schuppert* im zweiten Teil bereits auf die Bedeutung von Auswahlprozessen bei der Instrumentenwahl, der Wahl des institutionellen Umfelds und des Regulierungssektors für eine Regelungswissenschaft hingewiesen hat, entfaltet er sie im dritten Teil als Teil der Rechtswissenschaft. Hierbei betrachtet er in einem ersten Unterkapitel das Gesetz aus ganz unterschiedlichen Perspektiven: aus der des modernen Gesetzgebungsstaates, aus der des New Public-Managements und aus der der Governancetheorie. Auch greift er ausführlicher die Klassiker der Gesetzgebungs-

lehre auf, von denen hier bereits einleitend die Rede war. Letztendlich geschieht dies aber nur, um im nachfolgenden, zweiten Unterkapitel mit der Behandlung von neuen Regeln wie Standards, Codes of Conduct und Benchmarks zu verdeutlichen, wie sehr man sich durch die ausschließliche Betrachtung der Klassiker einschränkt. Denn das Gesetz habe – wie *Schuppert* es plastisch formuliert – Gesellschaft bekommen (200). Ins Blickfeld geraten damit zwangsläufig auch die neuartigen Regelsetzer wie transnationale Regulierungsnetzwerke, nicht-staatliche Standardsetzer und die sich zum Teil selbstregulierende Gesellschaft. Es wird die graduelle Entkopplung von Staat und Recht deutlich. Im dritten Teil wendet sich der Autor der Regulierung zu. Er arbeitet hier in einer interdisziplinären Zusammenschau die gesamte Debatte, beginnend mit den regulierten Industrien in den USA, über die Regulierungsagenturen, den Regulierungsstaat und verschiedenen Typen und Ebenen der Regulierung bis hin zum Regulierungsverwaltungsrecht auf. Nachdem der Autor also vorher Regelsetzung jenseits der staatlichen Klassiker und jenseits alleiniger staatlicher Hoheit betrachtet und einen Zwischenstopp bei der Regulierung genommen hat, wendet er sich im fünften Teil mit der Mehrebenenverflechtung dem dritten Aspekt zu, der auf das Ende rein staatlichen, hoheitlichen Regierens verweist. Nachdem er damit alle Gesichtspunkte behandelt hat, die den Weg von Government zu Governance bezeichnen, fügt sich alles im letzten, dem sechsten Teil zusammen. Hier bringt *Schuppert* seine Analyse bereits in der Überschrift auf den Punkt: Er will nun die graduelle Entkopplung von Staat und Recht weiter ausbuchstabieren (359).

Seine wichtigsten Ergebnisse sind hierbei, dass erstens – in Anlehnung an Anne-Marie Slaughter – transgouvernementale Netzwerke und transnationale administrative Regulierung in Zeiten der Globalisierung als angemessene Kooperationsform in Abgrenzung zum weniger geeigneten völkerrechtlichen Vertrag des liberalen Internationalismus zu sehen seien (363). Zweitens sei eine rein zivilgesellschaftliche Normproduktion, wie dies bei der neuen *lex mercatoria* gegeben sei, nicht ohne eine (zwischen)staatlich festgelegte Rahmenordnung durchsetzbar. Damit wäre die dem post-etatischen Ansatz innewohnende Dichotomie von staatlichem und selbstgeschaffenen Recht überholt. Vielmehr sei von einem hybriden Rechtsregime auszugehen (378). Hieraus ergebe sich, dass für ein dezidiert nicht-staatliches, transnationales Recht als eigenständiger Rechtstypus zwischen staatlichem und internationalem Recht kein Bedarf bestehe. Wichtiger seien transnationale Verrechtlichungsprozesse und transnationale Rechtsstrukturen (382). Als deren Charakteristika macht *Schuppert* eine Entterritorialisierung des Rechts, die Auflösung der Unterscheidung von bindenden und nicht-bindenden Normen sowie zunehmend wahrzunehmende bottom up-Prozesse der Rechtserzeugung aus. Damit korrespondiert, dass er bei der transnationalen Verrechtlichung „eine Flucht aus der Staatszentriertheit“ sowie ein „Hineinwachsen von Non-State-Law-Making in den Funktionsbereich öffentlicher Rechtsetzung“ ausmacht (386). Auch wenn der Autor im letzten Teil seines Bandes die Früchte der breit angelegten Vorarbeit erntet, fehlt für den an politikwissenschaftliche Konventionen gewöhnten Leser ein klares Fazit, in dem noch einmal das Wesentliche ausbuchstabiert und in einen größeren

Kontext gestellt wird. Hier bleibt *Schuppert* bei aller gedanklicher und disziplinärer Offenheit und Flexibilität weiter der Staats- und Verwaltungsrechtler, als der er seine wissenschaftliche Karriere begonnen ab. Will man eine möglichst schnelle Orientierung, ist man auf das sehr differenzierte Inhaltsverzeichnis verwiesen, mit dem man freilich nur bei gehöriger Vorbildung etwas anzufangen weiß. Ohne diese wird bereits die Lektüre zum Bohren eines dicken Brettes. Allerdings können auch einzelne Teile des Werkes mit Gewinn gelesen werden. Deutlich wird auch ohne explizites Fazit, dass *Schuppert* die Grundlage für eine Regelungswissenschaft legt, die sich nicht nur der unverzichtbaren rechtswissenschaftlichen Basis versichert, sondern erkennt, dass es auch jenseits des territorial begrenzten, hoheitlich agierenden Staates neue Regelungsakteure, neuartige Regulierungsmodi und veränderte institutionelle Bedingungen gibt. Bleibt zu hoffen, dass die Politikwissenschaft sich genauso offen für die rechtswissenschaftlichen Aspekte zeigt, wie dies umgekehrt spätestens seit der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft nicht nur für Mittler zwischen den disziplinären Welten wie *Schuppert* gilt.

Nicolai Dose

Internationale Beziehungen

Burchardt, Hans-Jürgen, Rainer Öhlschläger und Ingrid Wehr. *Lateinamerika: Ein (un)sicherer Kontinent?* Reihe Studien zu Lateinamerika Band 11. Baden-Baden. Nomos 2011. 194 Seiten. 19,00 €.

Mit dem vorliegenden Band führen die HerausgeberInnen eine traditionsreiche

Veröffentlichung fort, die Weingartenreihe, die sich parallel zur alljährlichen Tagung im oberschwäbischen Weingarten als Medium des Theorie-Praxis Transfers der Lateinamerikastudien etabliert hat. Der Band ist in zwei Großbereiche gegliedert. Den ersten Teil formen fünf theoretisch-konzeptionelle Beiträge, den zweiten Teil bilden vier Politikfeldanalysen und Fallbeispiele. Der einführende Beitrag von *Hans-Jürgen Burchardt* umreißt als Klammer vier Dimensionen der Sicherheitsfrage: die Dimension der öffentlichen Sicherheit, der nationalen Sicherheit, die transnationale Dimension sowie die regionale und internationale Dimension. Vor allem die Dimension der öffentlichen Sicherheit habe an Bedeutung gewonnen, so *Burchardt*. Mit dieser Dimension werde zum einen das Phänomen des failing state angesprochen. Dem Staat kommt dabei die Rolle eines Garanten der öffentlichen Ordnung immer mehr abhanden, auch weil seine Sicherheitskräfte inzwischen oft tief verstrickt sind in Drogenkriege und Schutzindustrien und damit Teil des Problems sind, wie die Beiträge von *Andreas Boeckh* und *Matias Dewey* zeigen. Zum anderen spricht die Dimension der öffentlichen Sicherheit auch die wachsende Chancenungleichheit beim Zugang zu Sicherheit an. So legitimiert das Konzept der *seguridad ciudadania*, der Bürgersicherheit, eine Ausgrenzung all jener sozialen Randgruppen, die keine Bürgerrechte haben, da sie illegal sind oder Teil der informellen Ökonomie. Indem der Band damit dezidiert die partizipative Komponente von Sicherheit in den Blick nimmt und ihr auch einen Beitrag widmet (*Burchardt, Lehmann, Lüthmann*), stellt er sich in eine lateinamerikanische (Denk)Tradition und hebt sich damit von gängigen