

VORWORT

Johann Bizer, Bernd Lutterbeck, Joachim Rieß
Umbruch von Regelungssystemen

»Mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts stehen weitere dramatische Umwälzungen in Wirtschaft und Gesellschaft (auf) der Tagesordnung. Das zunehmende Zusammenwachsen internationaler Märkte, die Einführung grundlegend neuer Technologien sowie eine sich verstärkende Wissensintensität menschlicher Tätigkeit deuten auf eine außerordentlich komplexe Welt von morgen. Aber wer soll diese Entwicklungen steuern? Und in welche Bahnen sollen sie gelenkt werden? Welche organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen und welche Entscheidungsstrukturen und -prozesse werden auf lokaler, nationaler und globaler Ebene benötigt, um diesen Herausforderungen begegnen zu können?«

Mit diesen Worten stellt die OECD ihr neues Buch über »Governance im 21. Jahrhundert« im Klappentext vor. Der Text fährt mit Worten fort, die die Grundeinsicht der meisten Beiträge dieses Bandes zusammenfassen könnten:

»Sicher erscheint, dass traditionelle Formen der Steuerung, Lenkung, Kontrolle und Entscheidungsfindung (Governance oder Gouvernanz) im öffentlichen Sektor, im Unternehmensbereich und in der Gesellschaft weitgehend überholt sind.« (OECD 2001).

Ist es also der Begriff »Governance«, über den sich die Unruhe so vieler Rechtsinformatiker und das Unbehagen an nicht stimmigen rechtlichen Lösungen kanalisieren ließe?

Indessen, die Gefahr ist groß, den Governance-Begriff als »Containerbegriff«¹ zu gebrauchen – man schüttet alles hinein, ohne zu klären, »was in den Container hinein darf und was nicht«. Die Schwierigkeiten zeigen sich bereits daran, dass es trotz einiger Diskussion in den letzten Jahren nicht gelungen ist, eine adäquate deutsche Übersetzung für den angelsächsischen Terminus zu finden. In dem Wort »Governance« schwingen so viele rechtliche, nicht-rechtliche und kulturelle Faktoren mit, dass eine Gleichsetzung etwa mit dem Wort »Regieren« eine zu starke Verkürzung wäre.² Am brauchbarsten ist vielleicht die Definition der Vereinten Nationen: »Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is the continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be their interest.« (Commission on Global Governance 2000).

Diese Definition betont die weichen Übergänge zwischen unterschiedlichen Typen von Regularien und die Verbindung rechtlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten, insbesondere auch das Handeln nicht-staatlicher Akteure.³

Will man allen Schwierigkeiten aus dem Weg gehen, muss man also die Probleme benennen, die man mit Hilfe dieser Begrifflichkeit besser klären will.

Auf einer noch allgemeinen Ebene dürfte die Antwort der OECD international weitgehend konsensfähig sein. Sie unterscheidet zwei Ebenen, für die neue Governance-Formen gefunden werden müssen:

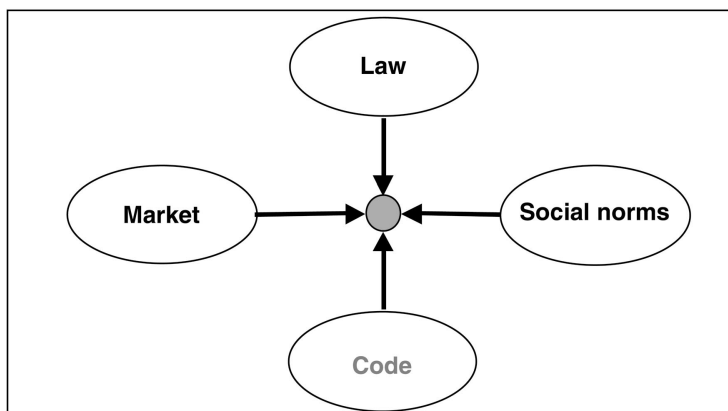
- Makroebene
 - »... die Ablösung vorgegebener, rigider Organisationsstrukturen durch weit spontanere, flexiblere und aufgabenorientierte Konzepte«;
- Mikroebene
 - »... die Notwendigkeit, hierarchische Beziehungen, Gewohnheiten und Traditionen zu überwinden, die zu einem im Laufe der Zeit festen Bestandteil des Denkens und Handelns der Menschen geworden sind«
(Michalski/Miller/Stevens 2001, S. 30).

Wie könnten nun die Governance-Strukturen für die sich anbahnende Wissensgesellschaft aussehen? Welche statischen Prinzipien halten diese Gesellschaft zusammen und welche lassen sie zusammenbrechen? Was ist die Rolle des Rechts und der Juristen? Was muss der Gesetzgeber – regional und lokal – tun, was muss er lassen?

Es hat den Anschein, dass man Antworten leichter finden kann, wenn man ökonomische Überlegungen stärker in die Konzeptbildung einbezieht. Jedenfalls die amerikanische Rechtsinformatik ist diesen Weg gegangen. Sie hat sich dabei an die prägende Rolle sozialer Normen erinnern lassen müssen. Es hat nämlich den Anschein, dass die treibende Kraft dieser neuen Gesellschaftsformation implizite Regeln sind und nicht explizite. Es verdichten sich auch die Hinweise, dass explizite Regeln hauptsächlich durch Code – Softwarecode – und nicht durch Gesetze klassischen Typs gesetzt werden.

Sieht man die Dinge so, erschließt sich dem Regulierer ein neuer Raum gegenseitiger Abhängigkeiten. Der inzwischen zu Weltruhm gelangte amerikanische Rechtswissenschaftler Lawrence Lessig (1999) hat diesen Raum anschaulich in einem Bild so dargestellt:⁴

Constraints of behavior



Quelle: Lessig 1999

Vielleicht hilft das Bild, Strukturen ein wenig besser erfassen als vorher. Aber Lösungen bleiben schwer, weil man Altes und Bewährtes nicht einreißen sollte, ohne den Menschen erklären zu können, weshalb das Neue für sie besser ist. Wir haben versucht, diese Herausforderung durch die Überschrift dieser Freundesgabe deutlich zu machen: Umbruch von Regelungssystemen. Wir hoffen, dass wir in diesem Band eine Reihe von Ansätzen versammeln konnten, die diesem Umbruch aus ganz unterschiedlicher fachlicher Perspektive ein Gesicht gegeben haben.

Nicht zuletzt soll die Form dieser Freundesgabe ein Zeichen für den Umbruch sein: sie erscheint nämlich zugleich im Eigenvertrieb und online, mit einer eigenen Website. Für diese Lösung sprachen auch Kostengründe. Aber tragend war für uns die Überlegung, bei einem solchen Thema, Inhalt und Form stärker miteinander zu verzahnen. Wo das Neue nur in Ansätzen schon sichtbar ist, sollte man auch neuen Formen eine Chance geben. Das Printprodukt ist, so hoffen wir, ansehnlich. Der Onlineauftritt ermuntert zu Diskussionen und schafft eine Verbreitung, die eine übliche Festschrift niemals erreichen kann. Natürlich hoffen wir, Netzwerkeexternalitäten für uns arbeiten zu lassen. Man wird sehen.

Diese Freundesgabe ist in sehr kurzer Zeit entstanden. Ohne die Bereitschaft der Autoren, unsere engen Zeitvorgaben einzuhalten, hätten wir natürlich nicht Erfolg haben können. Unser Dank gilt deshalb den Autoren, vor allem den Praktikern, deren Hauptaufgabe es bekanntlich nicht ist, Texte zu produzieren.

¹ Minx und Preissler in diesem Band.

² Dies hindert die Europäische Kommission nicht, das Wort »European Governance« mit »Europäisches Regieren« zu übersetzen, vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000 einerseits, Commission of the European Communities 2001 andererseits.

³ Zu weiteren Präzisierungen, insb. auch für Zwecke des Wirtschaftsrechts s. Lutterbeck 2000.

⁴ Lessig variiert das Bild in seinem Buch durch ständig anders gerichtete Pfeile mehrfach, je nach den Schwerpunkten seiner Aussage. Wir benutzen hier das Grundmodell aus S. 88, sprachlich leicht verändert.

Literatur

Benkler, Yochai (CLJ 2000): From Consumers to Users: Shifting the Deeper Structures of Regulation Toward Sustainable Commons and User Access. Federal Communications Journal Vol. 52 (2000), pp 561.

Bude, Heinz (NZZ 2001): Das Ende der Gesellschaft. Intellektuelle in der Ära des »Lebens«. In: Neue Zürcher Zeitung v. 15.12.2001.

Camp, Jean, Lewis, Ken (2001): Code as Speech. John F. Kennedy School of Government. Faculty Research Working Papers RWP01-007 Series. Harvard University, February 2001.

Commission on Global Governance (2000): Our Global Neighbourhood. 1. Kapitel, <http://www.cgg.ch/CHAP1.html>, 14.3.2000.

Commission of the European Communities (2001): European Governance. A white Paper. COM(2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

- Grewlich, Klaus W. (1999): Conflict and good Governance in »Cyberspace«. Multi-level and Multi-actor Constitutionalisation. In: Understanding the Impact of Global Networks on Local, Social, Political and Cultural Values. Second Symposium of the German American Academic Council's Project »Global Networks and Local Values«, Woods Hole, Massachusetts, June 3 – 5, 1999. Max Planck Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, <http://www.mpp-rdg.mpg.de>, 1.5.2002.
- Holznagel, Bernd (Verwaltung 2001): Regulierte Selbstregulierung im Medienrecht. In: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaats, Die Verwaltung Beiheft 4, Berlin, 2001, 81.
- Klöpfer, Michael (2000): Rechtsfragen der europäischen Informationsgesellschaft. In: Europarecht 2000, S. 512.
- Keohane, Robert O., Nye, Joseph S. Jr. (2000): Introduction. In: Nye, Joseph S. Jr., Donahue, John D. (ed): Governance in a globalizing world. Cambridge, Ma, Washington D.C. 2000, pp 1.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Weissbuch: Regieren in der Europäischen Union. Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen. Arbeitsprogramm SEK(2000) 1547/7 endg. Brüssel, 11.10.2000.
- Lessig, Lawrence (1999): Code and other laws of cyberspace. New York 1999.
- Lutterbeck, Bernd (2000): Internet Governance. In: Bäumler, H. (Hrsg.): E-Privacy. Datenschutz im Internet. Braunschweig, Wiesbaden 2000, S. 47.
- Michalski, W., Miller, R., Stevens, B. (2001): Governance im 21. Jahrhundert: Machtverteilung in der globalen wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft. In: OECD 2001, S. 9.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2001): Governance im 21. Jahrhundert. Paris 2001.
- Rosenau J. N.(1992): Governance, order, and change in world politics. In: Rosenau/Czempiel (eds), Governance without government: Order and change in world politics. Cambridge 1992, pp 1.
- Roßnagel, Alexander (1997): Globale Datennetze. Ohnmacht des Staates – Selbstschutz der Bürger. In: ZRP 1997, 26.
- Schröder, Gerhard (ed) (2002): Progressive Governance for the XXI Century. München 2002.
- Syme, Serena, Camp, L. Jean (2001): Code as Governance. The Governance of Code. John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Papers Series RWP01-014. Harvard University April 2001.
- Wolf, Klaus Dieter (2001): Globalisierung, Global Governance und Demokratie. Gutachten für die Enquete-Kommission »Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, – AU Stud 14/13. Berlin 2001.«