



BRETTBLOG

ÜBER UNS

WARUM BRETTBLOG?

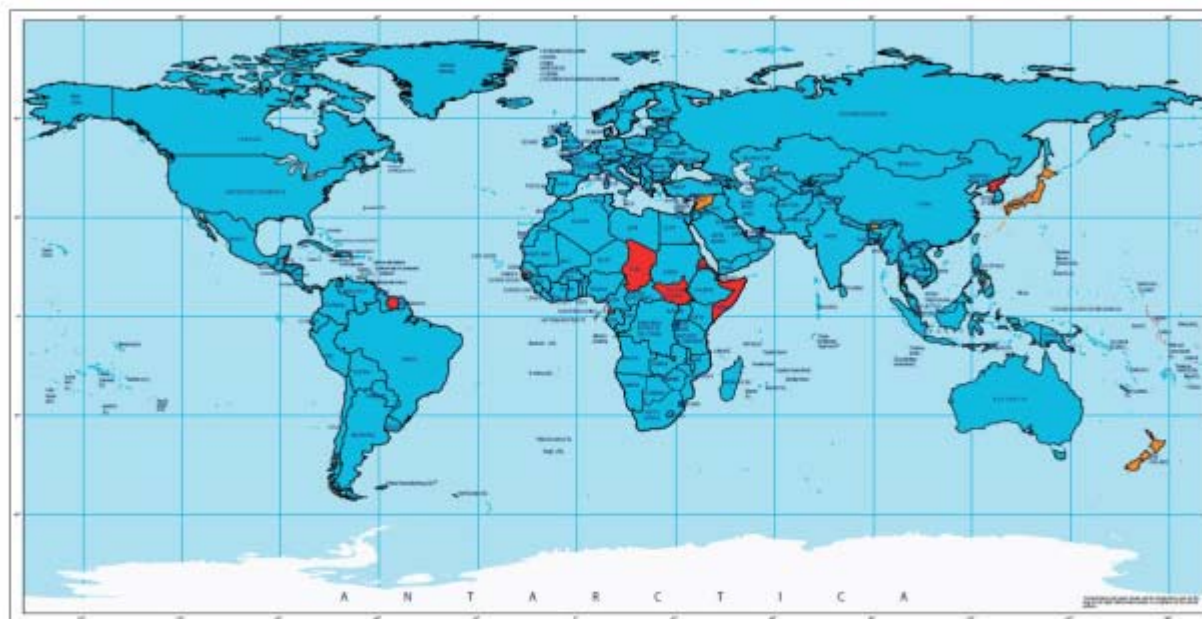
Perspektiven auf globale Politik

BRÜCHIGE NORMATIVITÄT: GLOBALE NORMEN GEGEN KORRUPTION UND ABGEORDNETENBESTECHUNG IN DEUTSCHLAND

10. Dezember 2014 · von Max Lesch · in *Debatte* · [Hinterlasse einen Kommentar](#)

Seit der Einführung des International Anti-Corruption Day 2003 konnte Deutschland gestern zum ersten Mal mitfeiern. Erst über zehn Jahre nach der Unterzeichnung der United Nations Convention against Corruption hat Deutschland die Konvention im November 2014 ratifiziert. Was sagt dieser lange Weg über das Verhältnis von globaler Norm und nationalen Recht aus? Eine normtheoretische Skizze.

UNCAC Signature and Ratification Status



■ States Parties
■ Signatories
■ Countries that have not signed or ratified the UNCAC

Signatories: 140
Parties: 173

Der Unterzeichnungs- und Ratifikationsstatus beim [United Nations Office on Drugs and Crime \(UNODC\)](#).

2003 rief die UN-Generalversammlung den **International Anti-Corruption Day** ins Leben. Seitdem soll der 9. Dezember jeden Jahres dazu dienen, „to raise awareness of corruption and of the role of the Convention in combating and preventing it“ ([ein Kommentar](#) dazu beim *Global Anticorruption Blog*). Anlass war die Unterzeichnung der **United Nations Convention against Corruption** (UNCAC) im Zuge einer Konferenz vom 9. bis 11. Dezember 2003 in Merida, Mexiko. Damals unterzeichnete auch die Bundesrepublik gemeinsam mit 95 weiteren Staaten, ein Meilenstein in der Entwicklung globaler Regelwerke gegen Korruption.

Als bereits 2005 die nötigen 30 Ratifizierungsurkunden bei den UN hinterlegt worden war, trat der Vertrag in Kraft. Deutschland konnte zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht mitfeiern und das sollte auch zunächst so bleiben: Der Ratifizierungsprozess war in Deutschland bis dahin nicht so recht in Schwung gekommen, da der Bundestag sich **entgegen breiter Kritik** nicht auf die dazu nötige Reform des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung einigen konnte. Erst im Februar 2014 hat die große Koalition erfolgreich eine Reform des Gesetzes eingebracht und damit den Weg zur Ratifizierung am 12. November 2014 als 173. Vertragsstaat freigemacht.

Konnte man hier also beobachten, was passiert, „**wenn der Gesetzgeber mit den Schultern zuckt**“, wie Evelyne Schmid kürzlich auf dem *Völkerrechtsblog* fragte? Sie plädiert dafür, dass die Völkerrechtswissenschaft sich stärker mit der nationalen gesetzgeberischen, Umsetzung internationaler Verträge beschäftigen sollte:

”

Gesetzgebung ist zwar nur ein Mittel der Steuerung, aber es ist unschwer zu erkennen, dass gesetzgeberische Unterlassungen die Effektivität des Völkerrechts schmälern und zu einem implementation gap führen. Gleichzeitig stehen Antwortmöglichkeiten in einem Spannungsfeld mit Prinzipien der Gewaltentrennung und der Gestaltungsfreiheit des demokratisch legitimierten Gesetzgebers: Je enger der Spielraum für den nationalen Gesetzgeber, den die völkerrechtliche Norm belässt, desto weniger Gesetzgebungsfreiheit

bleibt für demokratisch gewählte Parlamente.

[Außerdem seit dieser Woche ein gemeinsames Symposium von *Völkerrechtsblog* und *Verfassungsblog* zu **Verfassungs- und Völkerrecht im Spannungsverhältnis.**]

Mit diesen Grenzen globaler Normen und ihrer Abhängigkeit von nationalen, regionalen und globalen Reaktionen nach ihrer Entstehung sowie ihrer **Implementierung** beschäftigt sich auch die (kritische) Normenforschung in den Internationalen Beziehungen (IB). Es ist nicht nur ein Problem des Völkerrechts, wenn Evelyne Schmid bemerkt, „dass wir im Völkerrecht die Tendenz haben, uns derart auf die errungenen Ergebnisse von multilateralen Verhandlungen zu fokussieren, dass wir ausblenden, was danach tatsächlich mit ihnen geschieht?“

Gerade die „klassische“ Normenforschung, einschlägig der „**norm-life-cycle**“ von Martha Finnemore und Kathryn Sikkink, geht in diesem Sinne von einer nahezu linearen, teleologischen Ausbreitung internationaler Normen aus. Normen entstehen unter der Ägide von internationalen Normunternehmern, die für eine immer breitere Akzeptanz werben, bis eine Norm an einen bestimmten „tipping point“ ankommt, an dem von einer global akzeptierten Norm ausgegangen wird. **Diesen Punkt hatte die globale Norm gegen Korruption mit der Unterzeichnung und der sehr schnellen Ratifizierung erreicht.** Vorangegangen war in den 1990er Jahre eine stete Ausbreitung der Norm in regionalen und globalen Institutionen – nicht zuletzt vorangetrieben durch den Einsatz von Transparency International. Soweit so gut.

Unklar bleibt in diesem Modell jedoch, was nach dem Erreichen dieser vermeintlichen Schwelle geschieht. Ist dies wirklich mit der unbeschränkten globalen Reichweite einer Norm gleichzusetzen? Sicherlich nicht. Denn nicht nur formell verlangen völkerrechtliche Verträge nach nationalen Verfahren zur Ratifizierung. Ein Konsens über eine globale Norm bedeutet eben auch nicht zwingend, dass diese in unterschiedlichen Kontexten die gleiche Bedeutung und Akzeptanz haben. Es treten kulturell bedingte Normkonflikte auf – Normen werden **lokal angepasst oder zurückgewiesen** bzw. **sie wandeln** sich auch global und werden näher bestimmt, wie auch **die Replik von Anne Kühler** auf den oben zitierten Blogpost anmerkt.

Was bedeutet das für die globale Norm gegen Korruption? Was Korruption überhaupt ist, lässt sich nur schwerlich definieren (**hier** die allgemeine Definition von Transparency International). Korruption ist per se etwas Verbotenes. Korruption „beinhaltet aber immer auch ein moralisches Urteil“, wie Jens Ivo Engels in seiner **Geschichte der Korruption** darlegt. Demnach hängen – in einem konstruktivistischen Sinne – Urteile darüber, was Korruption ist und was es nicht ist, von ihrem jeweiligen Kontext ab. In den IB gehen Arbeiten, die für ein **kontextualisiertes Verständnis von Korruption** plädieren, auf die lokalen Herausforderungen der globalen Antikorruptionsagenda ein. Diesem Spannungsverhältnis sieht sich auch die globale Norm gegen Korruption gegenüber, die nie frei vom Streit über ihre Grenzziehungen sein kann.

Im Falle der UNCAC bzw. der globalen Norm gegen Korruption brach ein solcher Normkonflikt zwischen der UN-Konvention und dem deutschen Recht auf: In Deutschland war für die Ratifizierung der UNCAC die Reform des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung nötig – zu diesem Schluss kam unter anderem ein **Gutachten** des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags 2008. Der Grund dafür lag in der unterschiedlichen strafrechtlichen Behandlung von Amts- und Mandatsträgern in Deutschland, die Abgeordnete laxeren Regeln unterwirft als Beamte. Die UNCAC spricht in Art. 2 aber von „public officials“ und schließt damit ausdrücklich Amts- und Mandatsträger ein, die den gleichen strafrechtlichen Vorgaben unterliegen müssen (Art. 15). In Deutschland ist nur der direkte Stimmenkauf strafrechtlich reglementiert. Für Abgeordnete verläuft die Grenze des Verbotenen anders als für Beamte und anders, als sie die UN-Konvention zieht.

Diese Grenze strafrechtlich neu zu ziehen, führte im Bundestag zu kontroversen Debatten. Gegner einer Anpassung der bestehenden Gesetzeslage rechtfertigten diese mit der besonderen Rolle des Abgeordneten,

”

Ja, wir sind für Transparenz. Ja, wir sind für freie Entscheidungen von Abgeordneten. Aber

wir sind gegen die Kriminalisierung der parlamentarischen Praxis. Ein Kern des Problems besteht darin, dass parlamentarische Praxis per se interessengeleitet ist, weil wir alle politische Ziele verfolgen. (Thomas Silberhorn, 27.06.2013)

Wir wollen nicht, dass der Staatsanwalt uns zu parlamentarischen Abenden begleitet. Wer dieses Gesetz [der SPD] befürwortet, schadet dem Parlamentarismus, und er demontiert den Abgeordneten im deutschen Parlament. (Siegfried Kauder, 02.03.2012)

die zudem in Art. 38 des Grundgesetzes Verfassungsrang erlangt, der unvereinbar mit den Vorgaben der UNCAC sei:

”

In der UN-Konvention wird ganz allgemein von Amtsträgern gesprochen, und es ist klar, dass es Unterschiede zwischen Abgeordneten und Beamten gibt. Der Beamte hat seinen Pflichten neutral nachzukommen. Ein Abgeordneter hat nach dem Grundgesetz ein freies Mandat und kann auch völlig einseitige Interessen vertreten, was ein Beamter zu Recht nicht darf. Das ist ein ganz wesentlicher Unterschied. (Jörg van Essen, 09.06.2011)

Die Befürworter einer Gesetzesänderung kritisieren wiederum diese Position mit Bezug auf die Relevanz völkerrechtlicher Verträge

”

Ich will [...] zur UN-Konvention noch eines sagen: Mich hat es heute einigermaßen erstaunt Frau Voßhoff [CDU/CSU], dass sie heute in die Debatte eingeworfen haben, es sei ein Fehler gewesen, diese Konvention zu unterzeichnen. In denke, wir sind uns hier in diesem Haus einig, dass internationale Vereinbarungen eingehalten werden und dass wir sie nicht dem politischen Tagesgeschäft und der aktuellen Meinung unterwerfen. (Eva Högel, 02.03.2012)

und der Glaubwürdigkeit Deutschlands in den internationalen Bemühungen gegen Korruption:

”

Das ist sogar ein ganz gravierender Makel, da wir von Ländern auf der ganzen Welt, vor allen Dingen von Ländern des Südens, verlangen, Good Governance zu praktizieren, etwas gegen Korruption zu tun und an der Spitze von Staat und Gesellschaft verlässliche und klare Regelungen zur Strafbarkeit von Korruption einzuführen, das selbst aber nicht tun, sondern meinen das nicht nötig zu haben. (Hans-Christian Ströbele, 25.09.2008)

Diese Ausschnitte aus der Debatte zeigen, wie der Streit um die Gesetzesänderung unterschiedliche Rechtfertigungsordnungen aufdeckt, auf die sich Gegner und Befürworter berufen. Die nationale Gesetzeslage und als legitim erachtete parlamentarische Praktiken auf der einen Seite und ein Primat des Völkerrechts sowie die Sorge um die internationale Reputation auf der anderen Seite.

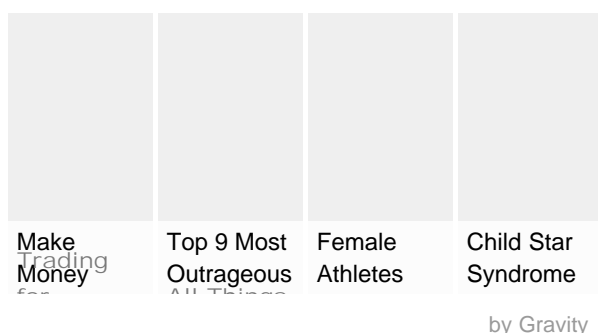
Da sich der Bundestag über Jahre, wenn auch erfolglos, mit dieser Problematik auseinandergesetzt hat und sich schließlich auf einen Kompromiss einigen konnte, der den Wortlaut der UNCAC um den Wortlaut von Art. 38 GG des freien Mandats ergänzt, kann in diesem Fall zwar nicht von einem „Schulterzucken“ des Gesetzgebers gesprochen werden. Wie kann man

sich aber dennoch den Effekten dieser Beharrungskräfte des Bundestages auf die globale Norm gegen Korruption aus Perspektive einer kritischen Normenforschung, die den Blick hinter den globalen Konsens richtet, annähern?

Die **radikaldemokratisch angeleitete Kontestationsforschung** versteht Umstrittenheit als konstitutives Element für Demokratie und sieht im Streit um Normen ein positives und legitimitätsstiftendes Moment. Aus dieser Perspektive haben die Parlamentarier durch ihren Streit um die Übersetzung der UNCAC in deutsches Recht zur Stärkung der Konvention selbst beigetragen. Wann der Streit um Normen aber auch negative Effekte auf globale Normen haben kann, fragt ein weiterer Strang der **Kontestationsforschung in Anlehnung an die Diskurstheorie des Rechts**. Hier wird zwischen Normanwendungs- und Normbegründungsdiskursen unterschieden. Während in ersterem um die Anwendung einer Norm in bestimmten Fällen gestritten wird, steht in letzterem die Begründung der Norm und ihre grundsätzliche Geltung in Frage. Der Streit um Normanwendung bestärkt die Norm – der Streit um ihre Begründung schwächt sie. Auch wenn in den Plenardebatten teilweise Argumente ins Feld geführt wurden, die grundsätzlich kritisch gegenüber der UNCAC waren, kann insgesamt nicht von einem Normbegründungsdiskurs gesprochen werden. Vielmehr wurde über die – wenn auch zukünftige – Anwendung eines reformierten Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung gerungen.

Die **pragmatischen Soziologie der Kritik** ist zwar bislang nicht explizit in der IB-Normenforschung übersetzt worden, verspricht aber dennoch interessante Perspektiven auf die Auseinandersetzungen um Normen. Sie geht davon aus, dass sich „Normativität nie ganz in Regelmäßigkeit“ auflösen kann (**Luc Boltanski**). Der Gehalt von Normen wird situations- und kontextabhängig von den Akteuren immer wieder neu ausgehandelt. Der Bundestag bildete demnach den Raum für Praktiken der Rechtfertigung und Kritik, die zentral für die Ausgestaltung von Normativität sind. Das Ergebnis solcher Aushandlungen bleibt dabei immer offen – Normen bilden nur „brüchige Übereinkünfte“. Für den Moment wurde also ein Kompromiss zwischen deutschem Recht und UNCAC gefunden, dieser bleibt aber stets für Kritik anfällig. Wenn die Kritik sich, anders als in diesem Fall, radikalisiert, normative Übereinkünfte grundsätzlich in Frage stellt, kann sie letztlich zu ihrer Auflösung führen.

Diese Ansätze zeigen, wie brüchig Normen an der Schnittstelle zwischen globaler Norm (Völkerrecht) und nationaler Gesetzgebung sein können. Sie wird in ihrer Anwendung oder Übersetzung potentiell immer wieder neu umrissen. Analysen globaler Normen können, wie Evelyne Schmid für das Völkerrecht fordert, die Augen vor diesen Dynamiken nicht verschließen. Sie beschreiben einen Prozess, der nie ganz abgeschlossen wird. Aus Sicht der pragmatischen Soziologie der Kritik wird die Norm gegen Korruption im nächsten Skandal wieder auf die Probe gestellt, wenn der Streit um die Grenzziehung von Korruption die zugrundeliegenden normativen Argumente zu Tage fördert. Die Kontestationsforschung kann dann aufzeigen, welche Form der Streit oder die Kritik annimmt: ob „nur“ über die Anwendung der Norm gestritten wird, oder grundsätzlicher an ihrer Begründung genagt wird.



Bewerten:





Teilen mit:



Lade...

Ähnliche Beiträge

IB Online (1/12): Eine kleine Netzschau
In "Links"

IB Online (3/3): Eine kleine Netzschau
In "Links"

IB Online (3/5): Eine kleine Netzschau
In "Links"

Tags: Abgeordnetenbestechung, Anti-Korruption, Bundestag, Diskurstheorie des Rechts, Korruption, Luc Boltanski, Normenforschung, Normkontestation, pragmatische Soziologie der Kritik, UNCAC, Völkerrecht

Kommentar verfassen

Gib hier Deinen Kommentar ein ...

IB Online (2/12): Eine kleine Netzschau

IB Online (3/12): Eine kleine Netzschau



Folgt uns per E-Mail:

Schließe dich 816 Followern an

SUCHE

LETZTE KOMMENTARE

- Kommentar zu [Kiewer Reise] Die Würde der Ukrainer von tim rühlig 16. Dezember 2014
- Kommentar zu [Kiewer Reise] Die Würde der Ukrainer von BitterJacob 16. Dezember 2014

TWITTER

- Die Situation in der Ukraine Teil 2 auf dem Bretterblog: Über die Armut der Bevölkerung & die Arroganz der Mächtigen! wp.me/p2tUkv-16Z | 2 days ago
- Islamophobie, IS-Terror und noch viel mehr gibt's in der neuen Bretterblog-Netzschau. Sehr lesenswert! wp.me/p2tUkv-16R | 4 days ago

BLOGROLL

- A View From the Cave
- Aidnography
- ArmsControlWonk
- Chris Blattman
- Conflict & Security
- Göttinger Institut für Demokratieforschung
- Inner City Press
- International Law Observer
- International Security Discipulus
- IR Blog (Berlin)
- ISN Blog ETH Zürich
- Jihadica
- Junge UN Forschung
- Junge Wissenschaft im öffentlichen Recht
- Justice in Conflict
- Kings of War
- menschenhandel heute
- Mobilizing Ideas
- Political Violence @ a Glance
- Sakranut
- sicherheitspolitik-blog.de
- Stephen M. Walt
- The Duck of Minerva
- The Monkey Cage
- theorieblog.de
- Theory Talks
- Thought Economics

- [UN Dispatch](#)
- [University of Notre Dame – Peace Policy](#)
- [Why Nations Fail](#)
- [World Peace Foundation – Reinventing Peace](#)
- [zoon politikon](#)

META

- [Registrieren](#)
- [Anmelden](#)
- [Beitragsfeed \(RSS\)](#)
- [Kommentare als RSS](#)
- [Bloggen Sie auf WordPress.com.](#)

[Bloggen Sie auf WordPress.com.](#)

The Origin Theme.