Anatol Adam

Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheitspolitik

Eine transaktionskostenökonomische Analyse

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLITISCHE ÖKONOMIE POLITIK BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAH

GLOBALE GESELLSCHAFT
UND INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

VS VERLAG

Anatol Adam

Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheitspolitik

Globale Gesellschaft und internationale Beziehungen

Herausgegeben von
Thomas Jäger

Anatol Adam

Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheits-politik

Eine transaktionskosten-ökonomische Analyse

VS VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: STRAUSS GMBH, Mörlenbach
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-18065-6

Inhalt

Abbildungs-, Diagramm- und Kartenverzeichnis 8
Abkürzungsverzeichnis 9
Vorwort 13

I. Die Einleitung 15

II. Die Transaktionskostenökonomik: Ein Ansatz zur Analyse staatlicher Sicherheitsorganisationen 19

1. Die Transaktionskostenökonomik in der sozialwissenschaftlichen Institutionenforschung 20
2. Die Organisationsfrage im Politikfeld Sicherheit: Der Forschungsstand 24
   - 2.1 Die empirisch-analytische Forschung 25
   - 2.2 Die praxisorientierte Diskussion 32
   - 2.3 Das Zwischenfazit 34
3. Die Transaktionskostenökonomik 36
   - 3.1 Die staatliche Bürokratie als Analysegegenstand der Transaktionskostenökonomik 36
   - 3.2 Die Prämissen der Transaktionskostenökonomie 38
   - 3.3 Das Transaktionskonzept und die Operationalisierung der Transaktionskosten 41
   - 3.4 Das institutionelle Arrangement als innovatives Organisationskonzept 48
   - 3.5 Das Governance-Modell 54
   - 3.6 Die kritische Würdigung der Transaktionskostenökonomik 57
   - 3.7 Die transaktionsökonomische Analyse der Sicherheitsbehördenarchitektur 58
4. Die Methode: Die Fallstudie 60

III. Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheitspolitik: Eine transaktionskostenökonomische Analyse 65

1. Die Rahmenbedingungen der Grenzsicherheitspolitik: Das Konzept, die Interessen und die Bedrohungen 65

1.1 Das brasilianische Grenzkonzept 67
1.2 Die sozioökonomischen Wertstrukturen: Ein Abriss 71
1.3 Die perzepierten Bedrohungen 82

1.3.1 Die Süd-, Südost- und Nordostregion 85
1.3.2 Die West- und Nordregion 92

1.4 Das Zwischenfazit 97

2. Die Durchführungsbehörden und die Leistungstiefenstruktur im grenzsicherheitspolitischen Funktionsbereich 98

2.1 Die Grenzsicherungsstrukturen im Justizministerium 99
2.1.1 Die Bundespolizei 99
2.1.2 Die Bundesstraßenpolizei 118
2.1.3 Das Sekretariat für öffentliche Sicherheit 124
2.1.4 Das Zwischenfazit 132

2.2 Die Grenzsicherungsstrukturen im Finanz-, Agrar-, Gesundheits- und Umweltministerium 133

2.2.1 Die Steuer- und Zollbehörde 134
2.2.2 Die Grenzkontrollbehörden der Agrar-, Gesundheits- und Umweltministerien 143
2.2.3 Das Zwischenfazit 147

2.3 Die Grenzsicherungsstrukturen im Verteidigungsministerium 149

2.3.1 Die Luftwaffe 150
2.3.2 Die Marine 165
2.3.3 Das Heer 174
2.3.4 Das Zwischenfazit 186

2.4 Die Grenzsicherungsstrukturen im Präsidialamt 187

2.4.1 Die nationale Intelligence-Behörde 188
2.4.2 Das Leitungsreferat des Amazonasschutzprogramms 192
2.4.3 Das Zwischenfazit 195

2.5 Die Zusammenfassung und Bewertung der Analyseergebnisse 195

3. Die Handlungsoptionen der politischen Führung 199

IV. Das Fazit **207**

Literatur 209

Abbildungs-, Diagramm- und Kartenverzeichnis

Abbildung I	21
Abbildung II	44
Abbildung III	53
Abbildung IV	55
Abbildung V	77
Abbildung VI	80
Abbildung VII	107
Abbildung VIII	108
Abbildung IX	120
Abbildung X	135
Abbildung XI	137
Abbildung XII	153
Abbildung XIII	158
Abbildung XIV	167
Abbildung XV	168
Abbildung XVI	170
Abbildung XVII	177

Diagramm I	110
Diagramm II	111
Diagramm III	113
Diagramm IV	115
Diagramm V	121
Diagramm VI	122
Diagramm VII	138
Diagramm VIII	139
Diagramm IX	162
Diagramm X	171
Diagramm XI	181
Diagramm XII	184
Diagramm XIII	185
Diagramm XIV	190
Diagramm XV	194

Karte I	72
Karte II	86

Abkürzungsverzeichnis

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência Nacional
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustiveis
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAOP	Coordenação de Aviação Operacional
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CESPORTOS	Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CGDI	Coordenação-Geral de Defesa Institucional
CGO	Coordenação-Geral de Operações
CGPI	Coordenação-Geral de Polícia de Imigração
CGPMAF	Coordenação-Geral de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteira
CGU	Controladoria-Geral da União
CINDACTA	Centros Integrados de Defesa Aérea e Contrôle de Tráfego Aéreo
CINTEPOL	Centro Integrado de Inteligência Policial
CM	Comando Militar
COESF	Coordenação de Operações Especiais de Fronteira
COMAR	Comando Aéreo Regional
COMDABRA	Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro
COMGAR	Comando-Geral de Operações Aéreas
ComOpNav	Comando de Operações Navais
CONFRON	Postos de Controle de Fronteira
CONPORTOS	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
COPEI	Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação
COREP	Coordenação Especial de Vigilância e Repressão
COTER	Comando de Operações Terrestres
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRI	Centro Regional de Inteligência
DCOR	Diretoria de Combate ao Crime Organizado
DECEA	Departamento de Controle de Espaço Aéreo
DEL	Delegacia
DIP	Diretoria de Inteligência Policial

DIREX	Diretoria Executiva
DITEC	Diretoria Técnico-Científica
DOF	Departamento de Operações de Fronteira
DPF	Departamento da Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária
DRPRF	Distritos Regionais de Polícia Rodoviária Federal
EB	Exército Brasileiro
FAB	Força Aérea Brasileira
FAE	Forças Aéreas
FNS	Força Nacional de Segurança Pública
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNAPOL	Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Ativivdades-fim da Polícia Federal
GAV	Grupo de Aviação
GAVCA	Grupo de Aviação de Caça
GDA	Grupo de Defesa Aérea
GEFRON	Grupo Especial de Fronteira
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipais
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GT	Esquadrão de Grupo do Transporte
GTT	Esquadrão de Grupo do Transporte de Tropa
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFRAERO	Infra-Estrutura Aeroportuária
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério de Saúde
NEPOM	Núcleo de Polícia Marítima
PA	Postos Avançados
PCC	Primeiro Comando Capital
PEF	Pelotão Especial de Fronteira
PEFRON	Policiamento Especializado de Fronteira
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PR	Presidência da República
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RFB	Receita Federal do Brasil

SAEI	Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINIVEM	Projeto Fronteiras
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SIVAM	Sistema da Vigilância da Amazônia
SR	Superintendências Regionais
SRPRF	Superintendências Regionais de Polícia Rodoviária Federal
SRPV-SP	Serviço Regional de Proteção ao Vôo de São Paulo
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VIGIAGRO	Vigilância Agripecuária Internacional

Vorwort

Diese Arbeit wäre nie zustande gekommen, hätte mich nicht sowohl ein wissenschaftlich-professionelles Umfeld als auch ein wunderbares Privatumfeld so toll unterstützt. Auch wenn ich nicht jeden einzeln erwähnen kann, nutze ich das Vorwort, um wenigsten einigen persönlich zu danken.

Zunächst gilt ein besonderer Dank meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Thomas Jäger, der das Forschungsprojekt durch seine Anregungen und Gedanken nachhaltig beeinflusste und mich in meinem Erkenntnisinteresse immer bestärkte. Ich möchte mich auch bei seinem Lehrstuhl-Team für die Hilfen und Kommentare bedanken. Gerade die Oberseminare waren eine wichtige Inspirations- und Orientierungsquelle für die positive Entwicklung des Forschungsprozesses. Für sein Korreferat und seine Oberseminare möchte ich noch Herrn Professor Dr. Wessels und seinem Lehrstuhl-Team danken.

Der Friedrich-Ebert-Stiftung gebührt ein ganz großer Dank, da ihre finanzielle Unterstützung dem Projekt erst die nötige Planungs- und Umsetzungssicherheit gewährte und ihr ideelles Förderprogramm mir zudem eine Plattform bot, auch außerhalb eines Fachpublikums meine Thesen und Ideen zu diskutieren. Besonders möchte ich Sohel Ahmed von der Studien-förderung hervorheben und meinen Vertrauensdozenten Herrn Professor Dr. Federico Foders. Ihm danke ich nicht nur für Anregungen, sondern an dieser Stelle auch für unsere Zusammenarbeit im Rahmen eines außeruniversitären Engagements.

Stellvertretend für alle Interviewpartner in Brasilien, danke ich denen, die mir bei der Suche, Auswahl und Kontaktaufnahme geholfen haben: Frau Dr. Britta Joerißen und Herrn Cassio Franca von der Friedrich-Ebert-Stiftung in São Paulo, Dr. Thomas Fatheuer und Marilene de Paula von der Heinrich-Böll-Stiftung in Rio de Janeiro sowie Herrn Dr. Wilhelm Hofmeister von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Rio de Janeiro. Ferner Frau Verônica Farias für das Zimmer in Rio de Janeiro, das mir das Arbeiten vor Ort sehr erleichterte. Des Weiteren möchte ich mich besonders bei denen bedanken, die durch Anregungen und Korrekturlesen die Dissertation intensiv unterstützten. Danke Angela, Christian und Daniel sowie Mama, für dein professionelles Lektorat.

Abschließend danke ich meinen Eltern, meiner Schwester, der Familie meiner Freundin und allen meinen Freunden für ihre so kraftspendende Lebens-

freude und Herzlichkeit. Dies gilt besonders für meine Freundin Angela, der ich dieses Buch widme.

Köln, Dezember 2010

Anatol Adam

I. Die Einleitung

Als brasilianische Medien am 04. und 05. Juni 2009 vom gezielten „Abschuss" einer aus Bolivien kommenden Drogenkuriermaschine berichteten, rückte die Frage der Luftraumsicherung und allgemeiner der Grenzsicherheitspolitik ins Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit. Die Sachlage stellte sich folgender Maßen dar. Die brasilianischen Medien zeigten ein von der Luftwaffe freigegebenes Bildmaterial von der erstmaligen Anwendung eines seit 2004 in Kraft befindlichen „Abschussgesetzes". Dieses Fluginterdiktionsgesetz erlaubt der brasilianischen Luftwaffe, ein als illegal identifiziertes Flugobjekt abzuschießen. Im vorliegenden Fall war eine einmotorige Cessna von Bolivien aus kommend in den brasilianischen Luftraum ohne offizielle Genehmigung eingedrungen. Nachdem sie durch eine Aufklärungseinheit der Luftwaffe entdeckt und zur Routenänderung aufgefordert wurde, der Pilot sich aber den Anweisungen widersetzte, feuerte die Abfangrotte Warnschüsse ab, die das Flugobjekt schließlich zur unmittelbaren Landung zwangen. Die Besatzung konnte zwar fliehen, doch fanden die für eine strafrechtliche Festnahme zuständigen Beamten der Bundespolizei über 176 Kilogramm Kokain im zurückgelassenen Kleinflugzeug.[1]

Der Bericht verdeutlicht, dass Brasiliens dünnbevölkerte West- und Nordgrenze eine Transitroute des internationalen Drogenhandels darstellt. Eine erste tiefere Auseinandersetzung mit den Grenzsicherungsstrukturen in Brasilien zeigte dann, dass verschiedenste Organe in dem Politikfeld tätig sind und dass diese in den letzten Jahren ihre Fähigkeiten bisweilen neu ausgerichtet haben. Beispielsweise hat eine Sondereinheit des brasilianischen Zolls zur Unterbindung von Warenschmuggel und Produktpiraterie begonnen, größere Grenzareale zu kontrollieren und greift dabei auf Schnellboote, geländegängige Fahrzeuge und informationsdienstliche Ermittlungstechniken zurück. Darüber hinaus scheint die brasilianische Luftwaffe umfassender in eine Grenzsicherheitspolitik

1 Vgl. Abreu, Diego: Tiros contra avião boliviano foram os primeiros desde a Lei do Abate, diz FAB, unter:
http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1185074-5598,00-TIROS+CONTRA+AVIAO+BOLIVIANO+FORAM+OS+PRIMEIROS+DESDE+A+LEI+DO+ABATE+DIZ+FA.html, Download: 01.08.2009.

A. Adam, *Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheitspolitik,*
DOI 10.1007/978-3-531-92809-8_1,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

einbezogen zu sein, die sie ermächtigt in genuin polizeilich-strafrechtlichen Kompetenzbereichen tätig zu werden. Auffallend dabei ist, dass die Teilstreitkraft gerade für diese Grenzkontrolleinsätze einen spezifischen Abfangjäger unterhält, der auf ähnlichen Flughöhen wie Fluggeräte vom Typ Cessna operieren kann und damit ein militärisches Instrument darstellt, dass auch zur Abwehr nicht-militärischer Bedrohungen geeignet ist. Die grundsätzlich für die Grenzsicherung zuständige Bundespolizei hat an Hochseehäfen paramilitärische Einsatzstrukturen eingerichtet, um raumgreifender gegen transnationale Kriminalität vorgehen zu können, aber auch um die strategisch bedeutsamen Anlagen vor Gefahren wie Terroranschlägen oder Schiffsunglücken besser zu schützen.

Die Beobachtungen offenbaren, dass sich in den Grenzsicherungsstrukturen Brasiliens die Anforderungen, Fähigkeiten und Kompetenzräume verschiedener, spezialisierter Sicherheitsorgane im Zuge eines diffuseren Bedrohungs- und Risikospektrums zunehmend verändert und verschränkt haben. Es stellte sich daher die Frage, wie die beobachteten Veränderungen in den Beitragsstrukturen zur Grenzsicherung der verschiedenen staatlichen Sicherheitsorgane einzuordnen und zu analysieren waren. Wenn die Beitragsstrukturen von Sicherheitsbehörden zu einem Politikfeld untersucht werden, beschäftigt man sich eigentlich mit der Frage der Leistungstiefe einer Organisation. In den allgemeinen Organisationswissenschaften wird hierfür häufig die Transaktionskostenökonomik von Oliver E. Williamson herangezogen. Diese wurde im Gegensatz zu anderen Teilansätzen der Institutionenökonomik wie Verfügungsrechtetheorie oder Prinzipal-Agenten-Theorie bis dato kaum für die Analyse der Aufbau- und Ablaufstrukturen in staatlichen, geschweige denn sicherheitspolitischen Durchführungsorganisationen hinzugezogen. Die eingehendere Auseinandersetzung mit der Grenzsicherheitspolitik in Brasilien und der dafür zuständigen Behördenarchitektur zeigte, dass die Transaktionskostenökonomik ein geeigneter Zugang war, um die Veränderungen in der Leistungstiefenstruktur der beteiligten Durchführungsorganisationen analysieren zu können.

Betrachtet man die staatliche Behördenarchitektur wird deutlich, dass jede Teilbürokratie mit verschiedenen und im Vergleich zu anderen Behörden mitunter ähnlichen beziehungsweise interagierenden Aufgaben betraut ist. Im Falle der Grenzsicherheitspolitik übernehmen einige Behörden die Kontrolle der Warenein- und -ausfuhr an offiziellen Übergängen wie internationale Straßenverbindungen, Seehäfen und Flughäfen, andere prüfen den Personengrenzverkehr und wieder andere bewachen die allgemeinen, häufig unbefestigten Grenzverläufe. Die zuständige Behördenarchitektur ist also von Spezialisierung und Arbeitsteilung geprägt, was für Teilbürokratien im Umkehrschluss zwangsläufig bedeutet, sich wechselseitig abzustimmen und fehlende Kapazitäten und Kompetenzen durch Tauschstrukturen zu akquirieren. Die für die Gesamtauftrags-

durchführung notwendigen und nicht selbst verfügbaren Fähigkeiten werden bei anderen, in diesem Themenbereich spezialisierteren staatlichen Einheiten, aber auch bei Privatanbietern eingeholt, Beispiele wären Informationen, spezialisiertes Personal und/oder technische Anlagen. Die vorliegende Arbeit geht im Sinne der Transaktionskostenökonomik davon aus, dass eine Behörde etwaige Zusatzkapazitäten je nach Relevanz für den eigenen Auftragskatalog im Bedarfsfall ad hoc abruft, im Rahmen stärker institutionalisierter Partnerschaften oder bei hoher Verfügungsnotwendigkeit durch den organisationsinternen Fähigkeitsaufbau längerfristig garantieren möchte. Übertragen auf die brasilianische Sicherheitsbehördenarchitektur bedeutet dies, zu untersuchen, wie die Spezialbürokratien Militär, Polizei oder Zoll ihren jeweiligen Beitrag zur umfassenden Grenzsicherung organisieren. Inwieweit greifen sie auf Kapazitäten der Nachbarbehörden zurück, existieren interbürokratische Partnerschaften, bei denen Fähigkeiten längerfristig kooperativ genutzt werden, oder wurden aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und/oder interner Neuausrichtungen die Organisationsgrenzen so ausgeweitet, dass Aufgaben nun autonom vollziehbar sind.

Da dieser Fragenkomplex durch die etablierten Instrumente der sicherheitspolitischen Organisationsforschung wie Bürokratietheorie, verhaltenswissenschaftliche Ansätze oder die Prinzipal-Agenten-Theorie nur bedingt erklärt werden konnte, wurde auf die Transaktionskostenökonomik von Oliver E. Williamson zurückgegriffen. Der institutionenökonomische Brückenansatz zwischen Organisationsökonomik und -soziologie beschäftigt sich mit einer so genannten *„Make-or-Buy"*-Entscheidung: ‚Wann und warum beschließen Akteure ein Gut beziehungsweise eine „Transaktion" durch Eigenherstellung, durch längerfristige Kooperation oder durch Fremdbezug zu erhalten?'

Die Prozesse und Relevanzabwägungen zur eigenen Leistungstiefe verlaufen bei den staatlichen Behörden, anders als bei Unternehmen, im Schatten der politischen Führungs- und Entscheidungsebene ab. Jede Behörde beziehungsweise jedes Ministerium bedarf der politischen Intervention und Legitimation für die Änderung von Kompetenz- und Organisationsanordnungen. Denn es ist die politische Ebene, die den „Regierungskonzern" organisiert, was durch die Erarbeitung strategischer Leitlinien, dem Erlass von Gesetzen und Verordnungen, der Zuweisung von Einzelbudgets und eben durch die Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungsbereichen erfolgt. Die Arbeit wird daher die Erkenntnisse der Untersuchung zur Organisationsentwicklung innerhalb einer Behördenarchitektur aufgreifen, um auch die politischen Handlungsoptionen zur effizienteren und effektiveren Anordnung der Grenzsicherheitspolitik in Brasilien in einer Abschlussdiskussion zu skizzieren.

Die zwei prioritären Erkenntnisziele des Forschungsprojekts sind damit erstens eine umfassende Analyse der Ausgestaltung und Entwicklung staatlicher

Durchführungsorganisationen im Politikfeld Grenzsicherheit in Brasilien. Dabei wird zweitens eine empirisch unternehmensfokussierte Organisationstheorie auf die staatliche Behördenstruktur angewendet. Die Ergebnisse der theoriegeleiteten Untersuchung zur Sicherheitsarchitektur werden in einer Zusammenführung hinsichtlich ihrer Implikationen für einen politischen Gestaltungsauftrag kurz erörtert.

Die Dissertation ist in zwei Hauptkapitel unterteilt. Der Theorieabschnitt beginnt damit, die Rolle der Transaktionskostenökonomik in der sozialwissenschaftlichen Institutionenforschung aufzuzeigen. Dem folgt ein Kurzkapitel zum Forschungsstand, das die Notwendigkeit alternativer Zugänge zur Analyse von Organisationsfragen bei Sicherheitsbehörden unterstreicht. Daraufhin wird die Transaktionskostenökonomik als alternatives Ordnungs- und Erklärungsinstrument vorgestellt und ihre Anwendbarkeit auf staatliche Organisationsprozesse begründet. Den Abschluss des Theoriekapitels bilden die Beweggründe für die Heranziehung der Fallstudie, die die geeignetste Methode darstellte, um wenig genutzte Themen- und Theoriegebiete zu erforschen.

Der analytische Teil der Arbeit eröffnet mit der Darstellung und Entwicklung des Handlungsumfeldes staatlicher Grenzsicherheitsbürokratien in Brasilien. Hierbei werden das spezifische Grenzkonzept des Landes, die sozioökonomische Rolle der Grenzzonen sowie die aktuellen Bedrohungsperzeptionen dargestellt. Diese drei Umfeldparameter bilden eine Basis grenzsicherheitspolitischer Grundorientierungen. Im Analyseteil werden dann die Durchführungsorgane deskribiert und hinsichtlich der jeweiligen Organisationsausgestaltung und -entwicklung mit Hilfe des justierten Forschungsansatzes beleuchtet. Den Abschluss des Disserationsprojektes bildet eine Kurzdiskussion der politischen Handlungsoptionen, die sich aus dem transaktionskostenökonomisch eruierten Lagebild ergeben könnten.

II. Die Transaktionskostenökonomik: Ein Ansatz zur Analyse staatlicher Sicherheitsorganisationen

Der Theorieabschnitt präsentiert mit der Transaktionskostenökonomik einen Analysezugang, der Variablen und Zusammenhänge erarbeitet hat, wieso Akteure aus Effizienzgründen verschiedene Beherrschungsniveaus für Arbeitsfelder und -schritte unterhalten. Die Transaktionskostenökonomik entstammt den Wirtschaftswissenschaften und ist elementarer Bestandteil der institutionentheoretischen Organisationsforschung, die neben Unternehmen auch Verwaltungen und ganze politische Systeme untersucht.

Ob, wieso und weshalb sicherheitspolitische Vorgaben in unterschiedlicher Form von den Sicherheitsbürokratien abgewickelt werden, spielt in der aktuellen Forschung abseits des häufig nur postulierten Zielkonfliktes zwischen politischer Leitung und bürokratischer Durchführung nur eingeschränkt eine Rolle. Um die Relevanz der Thematik und den Nutzen des alternativen Analysezugangs zu verdeutlichen, erfolgt zunächst ein Kurzabriss zum Literaturstand. Dieser zeigt als erstes die Rolle der Transaktionskostenökonomik in institutionentheoretisch ausgerichteten Forschungsprogrammen innerhalb der Sozialwissenschaften, um dann anhand ausgewählter Beispiele einen Überblick zum Forschungsstand sicherheitspolitischer Organisationsfragen zu geben. Dabei wird einerseits der spezifische Erkenntnisraum der Transaktionskostenökonomik deutlich und andererseits die wissenschaftliche Notwendigkeit auch Leistungstiefenfragen der Bürokratie systematischer zu eruieren.

Im dritten Teilkapitel steht die Darstellung der Prämissen, Konzepte und Modelle des transaktionskostenökonomischen Ansatzes im Mittelpunkt. Hinzu kommt die Begründung für ihre Anwendbarkeit auf Organisationsfragen staatlicher Abwicklungseinheiten.

Den Abschluss des ersten Abschnitts der Studie bildet die kurze Darlegung zu den Gründen, weshalb methodisch auf eine Fallstudie zurückgegriffen wurde.

A. Adam, *Die Organisation der brasilianischen Grenzsicherheitspolitik,*
DOI 10.1007/978-3-531-92809-8_2,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

1. Die Transaktionskostenökonomik in der sozialwissenschaftlichen Institutionenforschung

Die Transaktionskostenökonomik ist ein Teilansatz eines umfassenderen institutionenökonomischen Forschungsprogramms, das Ende der 1960er Jahre im Rahmen einer Wiederentdeckung von „Institutionen" erarbeitet und im Laufe der Zeit empirisch-theoretisch vertieft wurde. Die Neue Institutionenökonomik ist keine einheitliche Theorie, sondern setzt sich nach herrschender Meinung aus drei Kernansätzen zusammen: dem Prinzipal-Agenten-Ansatz, auch Agenturtheorie genannt, der Verfügungsrechtetheorie sowie der Transaktionskostenökonomik. Die Zugänge firmieren häufig unter der Bezeichnung Theorien unvollständiger Verträge und teilen ein Funktionsgrundverständnis von formellen bisweilen auch informellen Institutionen als gleichzeitig begrenzende und ermöglichende Handlungskanäle. In der empirischen Anwendung werden die verschiedensten Zugänge zumeist eng komplementär verwandt.[2]

Der Begründer des Transaktionskostenansatzes, zentraler Wegbereiter eines institutionenökonomischen Forschungsprogramms und Wirtschaftsnobelpreisträger von 2009, Oliver E. Williamson, sieht seinen Teilansatz aber als Bestandteil einer noch breiter aufgefassten institutionentheoretischen Tradition in den Organisationswissenschaften.

Die Position des Transaktionskostenansatzes in einer umfassenden institutionentheoretischen Forschung verdeutlicht Oliver E. Williamson in einem Aufsatz zu Beginn des neuen Jahrtausends anhand einer Vier-Ebenen-Skizze.

2 Vgl. North, Douglass: Institutions, in: Journal of Economic Perspectives, Jg. 5, Nr. 1, 1991, S. 97-112, S. 97.
Zur Neuen Institutionenökonomik, vgl. Richter, Rudolf: The New Institutional Economics: Its Start, its Meaning, its Prospects, in: European Organization Business Law Review, Nr. 6, 2005, S. 161-200.; vgl. Weimer, David L./ Vining, Aidan R.: Economics, in: Kettl, Donald F./ Milward, Brinton H.: The State of Public Management, Baltimore 1996, S. 92-117.; vgl. Ebers, Mark/ Gotsch, Wilfried: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart 2002, S. 199-251.

Level	Frequency	Purpose	Approach
Level 1 Embeddedness: informal instutions, customs, norms, religion	10^2 to 10^3	Often noncacu-lative, sponta-neous	Social Theory (e.g. Granovetter, Paul Di Maggio)
Level 2 Institutional environment: formal rules of the game – property rights (polity, judiciary, bureaucracy)	10 to 10^2	Get the institutional environment right. 1st order economizing	Economics of Property Rights/ Positive Political Theory (e.g. Douglass North, Pablo Spiller, Barry Weingast, Mancur Olson, Harold Demsetz, Ronald Coase)
Level 3 Governance: play of the game – contract (aligning governance structures with transactions)	1 to 10	Get the governance structures right. 2nd order economizing	Transaction Costs Economics (Williamson)
Level 4 Ressource allocation and employment (prices and quantities, incentive alignment)	continuous	Get the marginal conditions right. 3rd order economizing	Neoclassical Economics/ Agency Theory (e.g. Bengt Holmstrom and Paul Milgrom)

Abbildung I: The Economics of Institutions, (Quelle: Williamson, Oliver E.: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, in: Journal of Economic Literature, Jg. 38, Nr. 3, 2000, S. 595-613, S. 596-600)

Den vier Ebenen sind unterschiedliche Institutionentypen zugeordnet, die sich hinsichtlich einer durchschnittlichen Veränderungsrate im Zeitverlauf, den Kernfunktionen und den spezialisierten Forschungszugängen unterscheiden. Zwischen den Ebenen bestehen grundsätzlich gewisse Wechselwirkungen, wobei die übergeordnete Ebene die Handlungsspielräume der untergeordneten beeinflusst und umgekehrt Rückkopplungseffekte der unteren auf die höhere existieren.

Die erste Ebene umfasst die informellen Institutionen wie Werte, Traditionen, Normen, aber auch Netzwerke, die die soziale Interaktion prägen. Diese

Institutionen weisen einen hohen Persistenz- und Stabilitätsgrad auf und werden durch soziologische Forschungsansätze wie beispielsweise den Neoinstitutionalismus eruiert.[3] Im Williamson'schen Konzeptionsverständnis, das grundsätzlich auf dem methodologischen Individualismus basiert, kann der Einzelne die informellen Rahmenstrukturen wie Netzwerke kaum planen und er setzt sie bei der Führung und Steuerung der Organisation eher unbewusst als gezielt ein, was aber nicht bedeutet, dass Netzwerkeffekte die Governance-Entscheidungsebene nicht beeinflussen.

Die zweite Ebene, das „institutionelle Umfeld", untersucht die Entstehung, Funktion und Wirkung formaler Institutionen, die die grundsätzlichen Kompetenz- und Weisungsstrukturen eines Rechts-, Regierungs-, Verfassungs- oder Wirtschaftssystems konstituieren. Diese Institutionen sind im Zeitverlauf ebenfalls relativ stabil und etablieren für die wirtschaftenden Akteure die grundsätzlichen Handlungsregeln. Die spezialisierten Zugänge sind in der Ökonomie die Verfügungsrechtetheorie und in den Politikwissenschaften der Rational-Choice-Institutionalismus, die sich beide dezidiert mit Institutionentypen auseinandersetzen, die über einer transaktionskostenökonomisch relevanten Analyseebene stehen.[4]

Die Ebene der „institutionellen Arrangements" beschäftigt sich mit den Anpassungs- und Suchprozessen nach einer relativ effizienten Güterabwicklungsstruktur, die über einen Kostenvergleich der darüber erfolgenden „Transaktionen" ermittelt wird. Die wirtschaftenden Akteure versuchen unterschiedliche „Transaktionskostenniveaus" mit dafür möglichst geeigneten Organisationstypen abzugleichen, um Ineffizienzen zu vermeiden. Den Argumentationskern der Transaktionskostenökonomik formuliert Williamson daher wie folgt:

---

3 Zum Neoinstitutionalismus, vgl. Nee, Victor: The New Institutionalisms in Economics and Sociology, in: Smelser, Neil J./ Swedberg, Richard (Hrsg.): The Handbook of Economic Sociology, Princeton 2005, S. 49-74.; vgl. Bonazzi, Guiseppe: Das organisationale Denken, Wiesbaden 2006, S. 368-388.; vgl. Walgenbach, Peter: Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, 5. Aufl., Stuttgart 2002, S. 353-402.

4 Zum politikwissenschaftlichen Rational-Choice-Instutionalismus, vgl. Bendor, Jonathan/ Glazer, Anthony/ Hammond, Thomas: Theories of Delegation, in: Annual Review of Political Science, Nr. 4, 2001, S. 235-269.; vgl. Weingast, Barry R.: Rational-Choice Institutionalism, in: Katznelson, Ira/ Milner, Helen V. (Hrsg.): Political Science. State of the Discipline, New York 2002, S. 660-692.
Williamson sieht auch die „Measurement-Ansätze" beziehungsweise formale Transaktionskostenökonomik aufgrund der Unterschiede bei den Verhaltensannahmen, dem Transaktionskostenbegriff, dem Organisationskonzept und dem Analysefokus auf vorvertragliche Gestaltungsfragen als formalisierte Variante der Verfügungsrechtetheorie und nicht der Transaktionskostenökonomik. Vgl. Williamson, Oliver E.: The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, in: Journal of Economic Literature, Jg. 38, Nr. 3, 2000, S. 595-613, S. 604-608.; vgl. Williamson, Oliver E.: Some Reflections, in: Carroll, Glenn R./ Teece, David J. (Hrsg.): Firms, Markets and Hierarchies. The Transaction Cost Economics Perspective, Oxford 1999, S. 32-36.

> „Align transactions, which differ in their attributes, with alternative governance structures, which differ in cost and competence, so as to realize a transaction cost economizing result."[5]

Als Governance-Alternativen fungieren in der Transaktionskostenökonomik der Markt, eine Hybridform und die Hierarchie. Diese drei Idealtypen unterscheiden sich in ihrer Beherrschungs- und Kontrollfähigkeit, so dass zum Beispiel bei hohen Transaktionskosten die hierarchische Form die relativ effizienteste Organisationsart darstellt.[6] Die grundsätzliche Einbettung der Governance-Ebene führt dazu, dass sowohl informelle – kulturell-historisch gewachsene Gewohnheiten, Konventionen und Traditionen – als auch formelle – Verfassungen oder Gesetze – Umfeldinstitutionen zwar nicht explizit untersucht werden, ihre Ausgestaltung oder Veränderungsprozesse sich aber auf eine Verfügbarkeit und Stabilität der Organisationsalternativen auswirken. In der transaktionskostenökonomischen Lesart wären hierarchische, vertikal tief integrierte Unternehmensstrukturen in politischen Systemen mit hoher Rechtsunsicherheit und willkürlicher Staatsintervention strukturell länger eine effiziente Organisationsform als in Systemen mit funktionierenden „checks and balances", da bei letzteren aufgrund von Verfügungsrechtesicherheiten die Marktbeziehungen eine höhere Effizienzspanne aufweisen. Ähnliches gilt für werte- und gemeinschaftsstarke Gesellschaften oder Netzwerke, in denen Interaktion und Tausch weniger hierarchisch und kontrollintensiv gestaltet werden müssen, da informell-kulturelle Beziehungsstabilisatoren den grundsätzlichen Effizienzgrad von kooperativen Strukturalternativen erhöhen.[7]

---

5 Williamson, Oliver E.: Transaction Cost Economics and the Science of Organization, in: Ders.: The Mechanisms of Governance, Oxford 1996, S. 349-375, S. 371-372.
Als einem wirtschaftstheoretischen Ansatz liegt der Transaktionskostenökonomik – Williamson selbst diskutiert dieses Problem nicht weiter – das Knappheitsproblem zu Grunde: Der Antrieb der Individuen zu wirtschaftlichem Handeln ist die Knappheitsbewältigung von begrenzt verfügbaren Ressourcen. Vgl. Picot, Arnold/ Dietl, Helmut/ Franck, Egon: Organisation. Eine ökonomische Perspektive, 3. Aufl., Stuttgart 2002, S. 1-3.

6 Das Governance-Konzept bleibt in der Arbeit ausschließlich auf die im Folgenden noch ausführlicher dargelegte Interpretation der Transaktionskostenökonomik beschränkt und muss von verschiedenen anderen Governance-Konzepten und Theorien der Sozialwissenschaften unterschieden werden. Zu den verschiedenen Governance-Konzepten und Theorien, vgl. Schuppert, Gunnar Folke: Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs", in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, Wiesbaden 2008, S. 13-40, S. 16-17.

7 Vgl. Williamson, Oliver E.: Transaction Cost Economics and Organization Theory, in: Ders.: The Mechanisms of Governance, Oxford 1996, S. 219-249, S. 231-232., vgl. Williamson, Oliver E.: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: Ders.: The Mechanisms of Governance, Oxford 1996, S. 93-119, S. 111-119.