

Prof. Dr. Helmut Breitmeier
Prof. Dr. Thomas Conzelmann
Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf

Transnationales Regieren

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	3
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	8
	Vorwort	9
	Autorenvorstellung	11
1	Einleitung <i>Helmut Breitmeier/Thomas Conzelmann/ Klaus-Dieter Wolf</i>	15
2	Transnationales Regieren in historischer Perspektive: im Westen nichts Neues? <i>Klaus Dieter Wolf</i>	29
2.1	Wie neu ist transnationales Regieren? Eine kurze und eine lange Geschichte	32
2.1.1	Die kurze Geschichte: vom staatlichen über das internationale zum transnationalen Regieren	32
2.1.2	Die lange Geschichte: von frühmodernen zu post-nationalen Formen des transnationalen Regierens	35
2.2	Die frühmoderne Beherrschung von Räumen begrenzter Staatlichkeit durch private Handelsgesellschaften	37
2.2.1	Muster transnationalen Regierens durch private Handelsgesellschaften	41
2.2.2	Legitimitätsprobleme des frühmodernen transnationalen Regierens	43
2.2.3	Schlussfolgerungen und Ausblick auf das transnationale Regieren	46
3	Was ist transnationales Regieren und welche Fragen stellen sich? <i>Thomas Conzelmann</i>	51
3.1	Empirische und konzeptionelle Abgrenzung	52
3.2	Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff	56
3.3	Fragestellungen	60
3.3.1	Wie sieht die Verantwortungsteilung in unterschiedlichen Kontexten aus?	60

3.3.2	Was sind Triebkräfte?	61
3.3.3	Normative Bewertung	65
3.4	Fazit	72
4	Neue transnationale Akteure <i>Helmut Breitmeier, Melanie Coni-Zimmer, Anne Flohr</i>	75
4.1	Nichtregierungsorganisationen (NGOs)	76
4.1.1	Definition, Handlungsrationitäten und Strategien	77
4.1.2	Rollenwandel	81
4.1.3	Legitimationsgründe und -probleme	82
4.2	Transnationale Unternehmen	83
4.2.1	Definition, Handlungsrationitäten und Strategien	84
4.2.2	Rollenwandel und Verhältnis zum Staat	87
4.2.3	Legitimitätsgründe und -probleme	89
4.3	Gewaltakteure	90
4.3.1	Definition, Handlungsrationitäten und Strategien	90
4.3.2	Rollenwandel	93
4.3.3	Legitimitätsgründe und -probleme	94
4.4	Religionsakteure	95
4.4.1	Definition, Handlungsrationitäten und Strategien	97
4.4.2	Rollenwandel	99
4.4.3	Legitimität und Legitimitätsdefizite	100
4.5	Wissenschaftsakteure	101
4.5.1	Definition, Handlungsrationitäten und Strategien	102
4.5.2	Rollenwandel	103
4.5.3	Legitimität und Legitimitätsdefizite	105
4.6	Zusammenfassung	105

5	Empirische Anwendungsfelder	109
5.1	Transnationales Regieren im Bereich Umwelt <i>Sandra Schwindenhammer</i>	109
5.1.1	Die globale Umweltpolitik – Grundbegriffe und Prinzipien	110
5.1.2	Die globale Umweltpolitik – Historische Entwicklung	112
5.1.3	Akteure und Erscheinungsformen transnationaler Umweltpolitik	116
5.1.3.1	Privatwirtschaftliche Akteure	116
5.1.3.2	Zivilgesellschaftliche Akteure	118
5.1.4	Fallbeispiel I: Die Regulierung der Versenkung von Offshore-Anlagen auf See	120
5.1.4.1	Private Verantwortungsübernahme	121
5.1.4.2	Triebkräfte	126
5.1.4.3	Normative Bewertung	127
5.1.5	Fallbeispiel II: Das globale Framework zur Nachhaltigkeitsberichterstattung – Die Global Reporting Initiative (GRI)	130
5.1.5.1	Private Verantwortungsübernahme	131
5.1.5.2	Triebkräfte	135
5.1.5.3	Normative Bewertung	136
5.1.6	Fazit	141
5.2	Transnationales Regieren im Finanzsektor <i>Anne Flohr</i>	143
5.2.1	Das internationale Finanzsystem – Grundbegriffe und historische Entwicklung	145
5.2.2	Die (transnationale) Problemstruktur heute	148
5.2.3	Klassische Governance-Ansätze, schrittweise Transnationalisierung und ultimative Re-Staatisierung?	150
5.2.4	Akteure und Erscheinungsformen	157
5.2.4.1	Privatwirtschaftliche Akteure	157
5.2.4.2	Zivilgesellschaftliche Akteure	158
5.2.4.3	Transnationale bzw. transgouvernementale Netzwerke	159

5.2.5	Fallbeispiel I: Internationale Eigenkapitalregulierung	160
5.2.5.1	Triebkräfte	165
5.2.5.2	Normative Bewertung	168
5.2.6	Fallbeispiel II: Privatwirtschaftliche Geldwäschebekämpfung	172
5.2.6.1	Triebkräfte	175
5.2.6.2	Normative Bewertung	177
5.2.7	Fazit	179
5.3	Transnationales Regieren im Bereich Menschenrechte <i>Lothar Rieth</i>	181
5.3.1	Einleitung	181
5.3.2	Problemstrukturen und ihre Entwicklung	182
5.3.3	Akteure und Erscheinungsformen	188
5.3.3.1	Nichtregierungsorganisationen	189
5.3.3.2	Privatwirtschaftliche Akteure	192
5.3.3.3	NGOs und Unternehmen im Widerstreit	193
5.3.4	Die International Labour Organization (ILO)	198
5.3.4.1	Die ILO als tripartistische Internationale Organisation	198
5.3.4.2	Triebkräfte	203
5.3.4.3	Normative Bewertung	207
5.3.5	Business Social Compliance Initiative (BSCI)	210
5.3.5.1	Die BSCI als privatwirtschaftliche Selbstregulierungsinitiative	211
5.3.5.2	Triebkräfte	214
5.3.5.3	Normative Bewertung	215
5.3.6	Schlussbemerkungen	218
5.4	Nicht-staatliche Gewalt und Politische Ordnung <i>Anja P. Jakobi</i>	223
5.4.1	Einleitung	223
5.4.2	Akteure und Erscheinungsformen nicht-staatlicher Gewalt	225
5.4.3	Probleme im Kontext nicht-staatlicher Gewalt	226

5.4.4	Private Militär- und Sicherheitsdienstleister in Konfliktzonen	228
5.4.5	Nicht-staatliche Gewalt und ein schwacher Staat: Afghanistan	234
5.4.6	Zusammenfassung	237
5.5	Transnationale Governance im Bereich Sicherheit <i>Melanie Coni-Zimmer</i>	239
5.5.1	Einleitung	239
5.5.2	Problemstrukturen und ihre Entwicklung	240
5.5.3	Akteure und Erscheinungsformen	244
5.5.3.1	Nichtregierungsorganisationen	244
5.5.3.2	Unternehmen	246
5.5.3.3	Gewaltakteure	247
5.5.4	Landminen – Vom Ottawa-Abkommen zum Geneva Call	249
5.5.4.1	Das Ottawa-Abkommen	249
5.5.4.2	Der Geneva Call	252
5.5.4.3	Triebkräfte	253
5.5.4.4	Normative Bewertung	255
5.5.5	Blutdiamanten – NGOs und Diamantenindustrie im Kimberley-Prozess	260
5.5.5.1	Vom Regelungsproblem zum Kimberley-Prozess	260
5.5.5.2	Triebkräfte	264
5.5.5.3	Normative Bewertung	266
5.5.6	Schlussbemerkungen	270
	Gesamtliteraturverzeichnis	273

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Die Brent Spar

Abb. 2: Anstieg von GRI Nachhaltigkeitsberichten im Zeitraum von 1999-2010

Abb. 3: Zentrale Gremien der ILO

Abb. 4: Aufgaben und Funktionen der ILO-Hauptgremien

Abb. 5: Einhaltung des BSCI-Verhaltenskodex – Audit/Re-Audit Ergebnisse 2008

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Transnationale Governance-Beiträge der Handelsgesellschaften

Tab. 2: Formen der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

Tab. 3: Ausprägungsformen transnationalen Regierens

Tab. 4: Eckpfeiler internationaler Umweltpolitik

Tab. 5: Verschiedene Funktionen Nicht-Staatlicher Gewaltakteure

Vorwort

Der vorliegende Studienbrief nimmt mit dem transnationalen Regieren einen Regelungskontext in den Blick, dem von der aktuellen Forschung zu Global Governance in den letzten Jahren starke Beachtung geschenkt wurde. Ein wichtiger Grund für dieses starke Interesse der Forschung am Gegenstand dieses Studienbriefs liegt in der wachsenden Bedeutung von Formen des transnationalen Regierens, die diese in den letzten beiden Jahrzehnten in der globalen Politik erfahren haben. Dieser Studienbrief versammelt theoretisch-konzeptionelle Beiträge und empirisch-analytische Fallstudien, die eine Gesamtschau auf das Phänomen des transnationalen Regierens und eine normative Bewertung der darin angewandten Verfahren und von dessen Wirkungen erlauben. Der Studienbrief kann als ein „Gesamtprojekt“ verstanden werden, dessen Fallstudien sich auf einen einheitlichen theoretisch-konzeptionellen Rahmen beziehen und diesen in fünf Fallstudien empirisch stringent „abarbeiten“.

Es stellt einen Glücksfall dar, dass das hier versammelte Autorenteam in den letzten Jahren innerhalb von einzelnen Projekten (z. B. innerhalb des von Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf geleiteten DFG-Projekts „Unternehmen als Normunternehmer? Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Selbstregulierung im Rahmen von Global Governance“) ein Forschernetzwerk zum transnationalen Regieren entwickelt hat. Einzelne empirische Fallstudien stützen sich zudem auf die Ergebnisse individueller Projekte (z. B. von Dissertationen). Ich danke meinen Kollegen Prof. Dr. Thomas Conzelmann (Universität Maastricht) und Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt) für die kooperative und intellektuell spannende Zusammenarbeit im Team der Initiatoren und Verantwortlichen für diesen Studienbrief. Zu großem Dank sind wir auch den anderen Autorinnen und Autoren des Studienbriefs verpflichtet, die als Angehörige der HSFK, der FernUniversität in Hagen oder eines privaten Unternehmens Zeit und Mühe nicht gescheut haben, um die Früchte ihrer langjährigen Projekte in diesen Studienbrief einfließen zu lassen.

Studierende des MA-Studiengangs „Governance“ werden von diesem Studienbrief in vielfacher Hinsicht profitieren. Mit dem Studienbrief sind insbesondere folgende Lernziele verknüpft:

- ➔ **Der Studienbrief** führt in Fragestellungen, theoretische Konzepte und Erklärungen ein, die für die Analyse des transnationalen Regierens von Bedeutung sind.
- ➔ **Der Studienbrief** vermittelt vertiefte Kenntnisse über die Empirie des transnationalen Regierens in unterschiedlichen Politikbereichen.
- ➔ **Der Studienbrief** ermöglicht eine vergleichende Perspektive auf die Triebkräfte, die Relevanz einzelner Erklärungsansätze und die Leis-

tungen des transnationalen Regierens und eine Bewertung normativer Aspekte.

Wir sind Ulrike De Stena vom Lehrgebiet „Internationale Politik“ für die vielfältige und unermüdliche Unterstützung bei der editorischen Bearbeitung der Manuskripte und für die organisatorische Betreuung des Projekts zu großem Dank verpflichtet. Unser besonderer Dank gilt auch Sophia Hose, die als studentische Hilfskraft am Lehrgebiet wertvolle Dienste bei der Formatierung des Studienbriefes geleistet hat sowie Philip Scheffler für die große Hilfe bei der Erstellung des Literaturverzeichnisses.

Hagen im April 2013

Prof. Dr. Helmut Breitmeier

Autorenvorstellung

Breitmeier, Helmut, Prof. Dr., seit Mai 2013 Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität in Gießen. Zuvor von 2008 bis April 2013 Professur für Internationale Politik an der FernUniversität in Hagen. Ausgewählte Publikationen: *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Comparing and Contrasting Findings from Quantitative Research*, in: *International Studies Review* 13: 2 2011, 1468-1486 (mit Arild Underdal und Oran R. Young); *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?* Baden-Baden: Nomos (Hrsg. mit Michèle Roth und Dieter Senghaas); *The Legitimacy of International Regimes*. Aldershot: Ashgate 2008; *Analysing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*. Cambridge, Mass: MIT Press 2006 (mit Oran R. Young und Michael Zürn); *Die Output-orientierte Legitimität des globalen Regierens: Empirische Befunde aus der quantitativen Erforschung internationaler Umweltregime*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13: 1 2006, 39–75.

Conzelmann, Thomas, Prof. Dr., Professor of International Relations an der Universität Maastricht. Ausgewählte Publikationen:

(2012) *A Procedural Approach to the Design of Voluntary Clubs: Negotiating the Responsible Care Global Charter*; *Socio-Economic Review* 10 (1), 193–214; (2012) *Informal Governance in International Relations*; in: Christiansen, Thomas and Neuhold, Christine (eds.): *International Handbook on Informal Governance*; Cheltenham: Edward Elgar, pp. 219–235.

(2009) "Nord" und "Süd" im globalen Regieren ("North" and "South" in Global Governance); *Politische Vierteljahresschrift* 50 (2), 203-225 (with Jörg Faust); (2007) *The Potential and Limits of Governance by Private Codes of Conduct*; in: Graz, Jean-Christophe / Nölke, Andreas (Eds.): *Transnational Private Governance in the Global Political Economy*; London: Routledge, pp. 98–114 (with Klaus Dieter Wolf).

(2004) *Europäische Integration, europäisches Regieren (European Integration – European Governance)*; Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (with Beate Kohler-Koch and Michèle Knodt).

Internet: <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Profile/t.conzelmann.htm>

Flohr, Anne, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Ausgewählte Publikationen: *Non-state actors in transnational criminal law*, in: Anja P. Jakobi/Klaus Dieter Wolf (eds.): *The Transnational Governance of Violence and Crime. Non-State Actors in Security*, Basingstoke (Palgrave), 2013 (im Erscheinen); *The Relevance*

of Private Actors in the Transnational Sphere for Just Peace Governance, PRIF Working Papers, No.13, Frankfurt/M., 2012; Annegret Flohr/Lothar Rieth/Sandra Schwindenhammer/Klaus Dieter Wolf, Variations in Corporate Norm-Entrepreneurship: Why the Home State Matters, in: Morten Ougaard/Anna Leander, Business in Global Governance, London (Routledge), i.E.; Annegret Flohr/Lothar Rieth/Sandra Schwindenhammer/Klaus Dieter Wolf, The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-Entrepreneurs, Basingstoke/Houndmills (Palgrave Macmillan), 2010.

http://www.hsfk.de/Mitarbeiter-innen.10.0.html?&no_cache=1&detail=495&cHash=29391ba9f2

Jakobi, Anja, Dr. phil. habil., Senior Lecturer, Royal Holloway, University of London. Ausgewählte aktuelle Publikationen: *Common Goods and Evils? The Formation of Global Crime Governance*, Oxford (Oxford University Press), 2013; *The Transnational Governance of Violence and Crime*, Houndmills (Palgrave, hrsg. mit Klaus Dieter Wolf), 2013; Geldwäsche und Transnational Organisierte Kriminalität. In: *Welttrends* 5/2013; Managing illicit flows: The formation of global anti-money laundering regulations. In: G.S. Drori et al. (Hrsg.): *Organizations and managerial ideas: global themes and local variations*. London (Routledge), 2013; Global environmental change, global criminal threats? A critical appraisal. In A. Maas et al (eds.): *Global environmental change: New drivers for resistance, crime and terrorism?* Baden-Baden: (Nomos) 2013. Weitere Informationen und komplette Publikationsliste: www.anja-p-jakobi.net.

Rieth, Lothar, Dr., arbeitet seit 2011 als Referent für Corporate Responsibility, Nachhaltigkeit und Unternehmenspositionierung bei der Energie Baden-Württemberg AG (EnBW AG) in Karlsruhe und Berlin. Er ist dort für die Entwicklung und Umsetzung der EnBW-Nachhaltigkeitsstrategie zuständig. Er studierte Politik- und Verwaltungswissenschaften in Konstanz, Tübingen und in den USA (Rutgers University, NJ). Von 2005-2011 war wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Darmstadt am Institut für Politikwissenschaft im Arbeitsbereich Internationale Politik tätig. Neben der Forschung in den Bereichen CSR, Nicht-Staatliche Akteure und Globalisierung engagierte er sich besonders in der universitären Lehre in praxisnahen Projekten und untersuchte das CSR-/Nachhaltigkeitsengagement deutscher Großunternehmen. Seine Doktorarbeit verfasste er zum Themengebiet ‚Global Governance und Corporate Social Responsibility (CSR)‘. Er ist Ko-Autor des Buches ‚The Role of Business in Global Governance‘ (2010), Mitherausgeber eines Sammelbandes zur ‚Globalisierung: Problemsphären eines Schlagwortes‘ (2005), und Autor zahlreicher Artikel und Sammelbandbeiträge zum Thema Nachhaltigkeit, Unternehmensverantwortung und -berichterstattung.

Schwindenhammer, Sandra, Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin am Lehrgebiet für Internationale Beziehungen an der Justus-Liebig-Universität Gießen. Forschungsschwerpunkte: Regionale Governance durch Standards, Legitimität und Effektivität von Global Governance, Unternehmen als grenzüberschreitende politische Akteure, Normen und Normwirkung, Welternährungs- und ökologische Landwirtschaftspolitik. Ausgewählte Publikationen: Authority Pooling and Regional Organic Agriculture Standard-Setting: Evidence from East Africa, in: Journal of Environmental Policy & Planning, 18: 1, 102-120, 2016; Der Staat ist tot, lang lebe der Staat! Interdisziplinäre Anmerkungen zur Reziprozität von unternehmerischer Verantwortungsübernahme und dem Wandel von Staatlichkeit, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, 16: 3, 394-409, 2015 (mit Thomas Hajduk); Patterns and Explanations of Corporate Voluntary Norm Compliance: Results from a Structured Focused Comparison of German G500 in the Global Reporting Initiative, in: German Policy Studies, 9: 2, 123-160, 2013; Nationale Bedingungen und freiwillige unternehmerische Normbefolgung - Eine Analyse deutscher Unternehmen der G500 in der Global Reporting Initiative. Baden-Baden: Nomos, 2011; The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-Entrepreneurs. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010 (mit Annegret Flohr, Lothar Rieth und Klaus Dieter Wolf).

Wolf, Klaus Dieter, Prof. Dr., Professur für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt, stellvertretender Direktor der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main. Ausgewählte Publikationen: The Transnational Governance of Violence and Crime. Non-State Actors in Security (Hrsg. mit Anja P. Jakobi), Basingstoke/Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013; The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-entrepreneurs (mit Annegret Flohr, Lothar Rieth und Sandra Schwindenhammer), Basingstoke/Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010; Corporate Security Responsibility? Private Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict (Hrsg. mit Nicole Deitelhoff), Basingstoke/Houndmills: Palgrave Macmillan, 2010; Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven, 2. Auflage, München: Beck, 2010; Education in Political Science. Discovering a Neglected Field (Hrsg. mit Anja P. Jakobi und Kerstin Martens), London: Routledge, 2010; Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen (Hrsg. mit Andreas Hasenclever und Michael Zürn), Frankfurt a. M.: Campus, 2007;

http://www.hsfk.de/Mitarbeiterinnen.10.0.html?&no_cache=1&detail=328&no_cache=0&cHash=98b5334b55

Zimmer-Coni, Melanie, Dr. des., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Ausgewählte Publikationen: CSR zwischen globaler Diffusion und Lokalisierung. Britische

und chinesische Ölindustrie im Vergleich, Baden-Baden (Nomos), 2013 (im Erscheinen); Zivilgesellschaftliche Kritik und Corporate Social Responsibility als unternehmerische Legitimitätspolitik, in: Leviathan, Sonderband 27, 2012, S. 319–336; Oil Companies in Nigeria: Emerging Good Practice or Still Fuelling Conflict?, in: Nicole Deitelhoff/Klaus Dieter Wolf (Hg.), Corporate Security Responsibility? Corporate Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict, Houndmills (Palgrave Macmillan), S. 202–226, 2010. http://www.hsfk.de/Staff.10.0.html?no_cache=1&detail=352&cHash=97fb1779e0&L=1

1 Einleitung

Welchen Beitrag leistet das transnationale Regieren für die Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme? Erfüllt es die Erwartungen, die in die Einbindung privater Akteure in das globale Regieren gesetzt werden? Die lange vorherrschende Dominanz des zwischenstaatlichen Regierens ist durch die eindrucksvolle Zunahme von privaten und halbprivaten Formen des Regierens in den letzten beiden Jahrzehnten gebrochen worden. Ein Grund hierfür besteht einerseits darin, dass internationale Institutionen die in sie gesetzten Erwartungen bei der Problemlösung in der Vergangenheit nicht immer erfüllen konnten. Darüber hinaus ist aber auch erkannt worden, dass die oftmals vorhandene Komplexität der vom globalen Regieren zu bearbeitenden Probleme eine zusätzliche Einbindung privater Akteure geradezu erfordert. Denn das zwischenstaatliche Regieren konzentriert sich auf die Einbeziehung von Staaten als verantwortliche Regelungssubjekte. Es bezieht aber noch immer jene Regelungsadressaten nicht direkt mit ein, die zur Verursachung dieser Problemlagen ganz wesentlich beitragen und die Expertise zur Problembearbeitung beisteuern und den Staat beim Regieren unterstützen können. Transnationale Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr denn je in Prozesse und Formen des globalen Regierens eingebunden.

Dieser Studienbrief beleuchtet die Entwicklung des transnationalen Regierens und richtet einen Blick auf die empirische Entwicklung des transnationalen Regierens. Er beginnt mit der Vermutung, dass das transnationale Regieren gar kein völlig neues Phänomen auf der Weltbühne darstellt. Daher beginnt der Studienbrief mit einer Spurensuche nach den historischen Vorläufern des transnationalen Regierens. Diese reichen – so wird in den kommenden Kapiteln deutlich – viele Jahrhunderte zurück. Die Existenz historischer Kontinuitätslinien sollte aber gleichzeitig nicht den Blick darauf verstellen, dass es sich beim transnationalen Regieren um transnationale Formen politischer Ordnung handelt, deren Entstehung, Funktionsweise und Leistung an modernen Maßstäben gemessen werden muss. In den folgenden Kapiteln 2 bis 4 werden zunächst theoretisch-konzeptionelle Grundlagen für die weitere empirische Analyse des transnationalen Regierens gelegt. Im Anschluss daran wird das transnationale Regieren in Kapitel 5 in verschiedenen Bereichen empirisch beschrieben.

Der historische Faden – Vorläufer des transnationalen Regierens

In Kapitel 2 legt Klaus Dieter Wolf den Blick für die historischen Vorläufer des transnationalen Regierens frei. Er bezweifelt die allgemeine Auffassung, dass es sich dabei um ein in der Geschichte vollkommen neues Phänomen handelt. In gleicher Weise wird kritisch hinterfragt, ob der moderne Rechts- und Interventionsstaat – wie er sich insbesondere innerhalb der OECD-Welt ent-

wickelt hat – als genereller Bezugspunkt für die Bewertung der Performanz von moderner Staatlichkeit gelten kann. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass die Allzuständigkeit des Staates, wie sie während des goldenen Zeitalters zu beobachten war, historisch betrachtet eine Ausnahme war und somit keinesfalls den Normalfall darstellte.

Wie der Beitrag zunächst zeigt, kann das innerhalb des Bremer Sonderforschungsbereichs behandelte Thema von „Staatlichkeit im Wandel“ an theoretische Vorläufer anknüpfen, welche die immer offensichtlicher werdenden Steuerungsprobleme des modernen Staates behandeln. Eines von vielen Beispielen hierfür stellt die Korporatismusforschung dar, welche die Praxis zunehmender Einbindung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen als eine erwünschte Option sozialer und politischer Steuerung erachtete.

Einen weiteren Versuch, die Defizite staatlicher Steuerungsfähigkeit zu kompensieren, bildete die Ausweitung des internationalen Regierens. Die Staatenwelt intensivierte zunächst das Regieren in zwischenstaatlichen Institutionen, um den mit der De-nationalisierung eingetretenen Verlust von Problemlösungsfähigkeit zu kompensieren. Der dadurch erzielte Rückgewinn an Steuerungsfähigkeit und das erzielte Maß an Problemlösung blieben aber in vielen Fällen unzureichend, weil die erforderlichen Verhaltensänderungen von nichtstaatlichen Regelungsadressaten durch das rein zwischenstaatliche Regieren nicht in hinreichendem Maße hergestellt werden konnte. Es war daher nahezu zwangsläufig, dass das Regieren jenseits des Nationalstaats nicht länger auf den Ausschnitt der Staatenwelt begrenzt bleiben konnte und zunehmend nichtstaatliche Akteure in verschiedenen Formen der öffentlich-privaten „Ko-Performance von Governance“ eingebunden wurden.

Die historischen Vorläufer des transnationalen Regierens reichen bis zur „lex mercatoria“ zurück, die im Hoch- und Spätmittelalter den Rahmen für Handelsgeschäfte unter Kaufleuten bildete. Der Beitrag geht auf historische Spurensuche und verweist auf politisch relevante und wirksame Kontexte des transnationalen Regierens, die viele Jahrhunderte zurückreichen. Dadurch erscheinen – so wird argumentiert – das relativ kurze goldene Zeitalter des Staates und die damit verbundene Abgrenzung von Rollen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft eher als Ausnahmen.

Die empirische Relevanz der Existenz frühmoderner Vorläufer des transnationalen Regierens veranschaulicht der Beitrag am Beispiel der großen Handelsgesellschaften, die seit dem frühen 17. Jahrhundert entstanden sind. Handelsgesellschaften wie die britische Ostindische Handelskompanie, die niederländische Vereenigde Oostindische Compagnie, die Hudson's Bay Company oder die British South Africa Company verkörperten damals die funktionale Verknüpfung zwischen der Wahrnehmung ökonomischer Interessen und öffentlichen Ordnungsaufgaben. Diese reichten letztlich bis hin zur militäri-

schen Beherrschung überseeischer Gebiete durch privat organisierte Staatsgewalt.

Die vier Handelsgesellschaften werden in dem Beitrag darauf hin untersucht, welche transnationalen Governance-Beiträge sie damals erbracht haben. Das Raster für die jeweilige empirische Erfassung dieser Beiträge stellen jene Dimensionen dar, welche für die moderne Staatlichkeit prägend sind: die *Ressourcendimension*, die *Rechtsdimension*, die *Legitimitätsdimension* und die *Wohlfahrtsdimension*. Die Analyse kommt zu dem Befund, dass die betrachteten Handelsgesellschaften die ihnen verliehenen staatlichen Hoheitsrechte dazu verwendeten, um ihren wirtschaftlichen Profit zu mehren. Dies gelang ihnen letztlich aber nur dann, wenn sie zusätzlich die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Recht, Sicherheit und Ordnung gewährleisteten – was mit hohen finanziellen Kosten verbunden war und zu einer Überdehnung der Handelsgesellschaften führte und deren Niedergang nach sich zog.

Bei der Wahrnehmung ihrer Staatsaufgaben in den Kolonien erfüllten die Handelsgesellschaften zwar die Ressourcen- und Rechtsdimension. Demgegenüber blieb die Wohlfahrtsdimension in den Zeiten des Kolonialismus unverwirklicht und die Handelsgesellschaften agierten in ihrem Profitstreben verantwortungslos. Der Beitrag konfrontiert die von den Handelsgesellschaften geleisteten Governance-Funktionen mit modernen Legitimitätsansprüchen und konstatiert in dieser Hinsicht ein Scheitern. Er veranschaulicht, dass die Handelsgesellschaften nicht nur die soziale Wohlfahrt der ihnen unterworfenen Bevölkerung missachteten, sondern sie übten gegenüber dieser Bevölkerung auch keine Rechenschaft aus und verletzten – nach heutigen Maßstäben – deren Selbstbestimmungsrecht. Das Beispiel der Handelsgesellschaften zeigt, dass die heute vermehrt feststellbare öffentlich-private Ko-Produktion von Governance-Funktionen durch das transnationale Regieren kein Novum darstellt. Aber es wird im Gegensatz zu seinen historischen Vorläufern von neuen Akteurskonstellationen und Interaktionsmustern geprägt. Einerseits kann die Zivilgesellschaft heute vermehrt Druck auf das transnationale Regieren ausüben. Damit droht jenen Akteuren, die Governance-Funktionen ausüben, im Falle des Verstoßes gegen das Gemeinwohl ein Reputationsverlust. Andererseits bleiben viele private Beiträge zum globalen Regieren freiwillig und rechtlich unverbindlich. Daher wecken diese Beiträge oftmals Zweifel im Hinblick auf ihre Verlässlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit.

Konzepte, Leitfragen und Erklärungsansätze

Thomas Conzelmann unternimmt in *Kapitel 3* verschiedene Schritte, um weitere konzeptionelle Grundlagen zu legen und die analytischen Leitfragen des Studienbriefs darzustellen. Ein erster Schritt besteht darin, das Konzept des „Transnationalen Regierens“ vom breiteren Konzept des „Globalen Regierens“ (Global Governance) abzugrenzen. Durch die zunehmende Komplexität

grenzüberschreitender Probleme, die Ausdifferenzierung der transnationalen Zivilgesellschaft und die Bedeutung transnationaler Unternehmen wurden in das zwischenstaatliche Regieren neben dem Staat zusätzliche Akteurstypen mit einbezogen. Zudem entstanden neue Formen des öffentlich-privaten und privaten Regierens auf der Ebene jenseits des Nationalstaats. Der Begriff der „Global Governance“ deckt somit das Zusammenwirken verschiedener Formen von Governance-Systemen ab. Sie beinhalten zwischenstaatliche und private Formen bzw. öffentlich-private Mischformen des Regierens, die sich in verschiedenen territorialen Einheiten (global und regional) jenseits des Nationalstaates entwickelt haben. Sie beziehen dabei unterschiedliche Ebenen des Regierens (von lokal bis global) mit ein. Ihr inhaltlicher Zuschnitt – und damit auch die Grenzen ihrer Zuständigkeit – werden häufig von jenen sektoralen Problemen bestimmt, für deren funktionale Bearbeitung diese Governance-Systeme geschaffen wurden. Im Gegensatz zum Staat kann das Regieren innerhalb von Global Governance in geringerem Maße auf vertikale Elemente der Kontrolle und Durchsetzung von Recht („governance without government“) zurückgreifen. Innerhalb dieser komplexen Definition von Global Governance bildet das transnationale Regieren einen Teilbereich, den man als jene Regulationsstrukturen auffassen kann, an denen private Akteure als direkte Adressaten der Regulierung oder als eigenständige Regulierer beteiligt sind. Diese Eingrenzung des Begriffs des „transnationalen Regierens“ hat zur Folge, dass die empirische Analyse in den späteren Kapiteln des Studienbriefs (Kapitel 5.1 bis 5.5) die Bereiche des zwischenstaatlichen Regierens ausblendet. Ebenso unberücksichtigt bleiben solche Kontexte des globalen Regierens, in denen transnationale Akteure überwiegend Rollen als Lobbyisten oder Mitglieder von staatlichen Verhandlungsdelegationen ausüben, ohne dass sie den Status als eigenständige Regulierer annehmen.

In einem zweiten Schritt wird eine Typologie entwickelt, die unterschiedliche Formen der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beim globalen Regieren erfasst. Dabei werden fünf Idealtypen des globalen Regierens unterschieden. Das *rein-öffentliche Regieren* (Beispiel: Welt handelsorganisation) bzw. das *autarke private Regieren* (Beispiel: Mafia) stellen die beiden „Extreme“ unter diesen fünf Idealtypen dar, die durch die Typen der *Konsultation und Kooptation*, der *Ko-Regulierung* und der *privaten Selbstregulierung* ergänzt werden. Dieser Typologie liegt die Ausgangsvermutung zugrunde, dass der Grad der Autonomie der involvierten Hauptakteure (öffentliche bzw. private Akteure) vom jeweiligen Idealtyp abhängig ist. Die Frage nach der Autonomie dieser Akteure stellt sich einerseits mit Blick auf das Agenda-Setting, die Entscheidungsfindung und Umsetzung bestimmter Regelungen (also bei der Normgenese, Normsetzung und Normumsetzung). Darüber hinaus wird aber auch gefragt, wie autonom die in den Formen des transnationalen Regierens getroffenen Regelungen gegenüber dem zwischenstaatlichen Regieren sein können.

Öffentliche Akteure verfügen demnach in rein-öffentlichen Institutionen des Regierens über ein besonders hohes Maß an Autonomie, weil sie darin über die alleinige Entscheidungskompetenz verfügen. Die Autonomie privater Akteure nimmt demgegenüber von der Ko-Regulierung, über die private Selbstregulierung bis zum autarken privaten Handeln immer mehr zu. Da im Studienbrief der Blick auf das transnationale Regieren gerichtet ist, wird sich die weitere Analyse auf diese drei Idealtypen konzentrieren.

Welche Erklärungen gibt es für die Entstehung der verschiedenen Formen des transnationalen Regierens? Der Beitrag führt drei unterschiedliche Erklärungskräfte für die Triebkräfte des transnationalen Regierens an: i) Ein *funktionaler Erklärungsansatz* geht davon aus, dass private Akteure die Bildung privater Formen des Regierens forcieren, weil sie von Problemen besonders betroffen sind und/oder über besondere problemlösungsrelevante Ressourcen verfügen; ii) Eine *macht- und interessenpolitische Erklärung* konzentriert sich auf die Beantwortung der Frage, wie das Interesse und die Machtressourcen einzelner Akteure die Entstehung des transnationalen Regierens beeinflussen; iii) *Diskursive Ansätze* erklären dieses Phänomen als Folge öffentlicher Diskurse, in deren Verlauf die Regelungsbeteiligten und -adressaten bestimmte Lösungen als geeignet wahrnehmen.

Abschließend entwickelt der Beitrag von Thomas Conzelmann ein Raster zur normativen Bewertung der Governance-Leistungen privater Akteure. Die Input- und Output-Legitimität stellen dabei zentrale Bezugspunkte für die Beschäftigung mit den Grundlagen der Legitimität des transnationalen Regierens dar. Die Ableitung und inhaltliche Beschreibung der normativen Kriterien führt zu Prüffragen, die für eine Bewertung des transnationalen Regierens dienen. Diese Prüffragen beziehen sich auf vier Bereiche: Erstens stellt sich für die weitere empirische Analyse in diesem Studienbrief die Frage, ob Regelungen des transnationalen Regierens in die Selbstbestimmungsrechte von Individuen oder sozialen Kollektiven eingreifen bzw. ob ein (und welcher) *Legitimitätsbedarf* vorhanden ist. Zweitens wird die *Output-Legitimität* dieser Regelungen untersucht und gefragt, ob allgemein anerkannte Zielsetzungen verfolgt werden, ob die bestehenden Zielsetzungen erreicht werden und welchen Beitrag private Akteure in diesem Zusammenhang leisten. Drittens wird das transnationale Regieren mit der Messlatte der *Input-Legitimität* konfrontiert. In diesem Zusammenhang werden u. a. die für die Mitwirkung sozialer Gruppen angewendeten Verfahren und die Rückbindung privater Akteure an die von Ihnen vertretenen Gruppen geprüft. Viertens wird schließlich analysiert, welches *Legitimitätsdefizit* sich aus dem ermittelten Legitimitätsbedarf und dem ermittelten Ausmaß der Input- und Output-Legitimität ergibt.

Die Empirie des transnationalen Regierens

Im anschließenden *Kapitel 4* leiten *Helmut Breitmeier, Melanie Coni-Zimmer* und *Annegret Flohr* die empirische Beschreibung des transnationalen Regie-

rens ein. Ein Ziel dieses Kapitels besteht darin, verschiedene Typen transnationaler Akteure voneinander abzugrenzen und die generelle Entwicklung dieser Akteure zu veranschaulichen. Dabei werden fünf ausgewählte Typen transnationaler Akteure näher betrachtet: NGOs, transnational tätige Unternehmen, transnationale Gewaltakteure, religiöse Akteure und Wissenschaftsakteure. Jeder dieser Akteure wird zunächst definitorisch bestimmt. Damit ist auch das Ziel verbunden, die Handlungsrationalitäten und Strategien dieser Akteure zu beschreiben. Die Wahl einer relativ breiten Palette von verschiedenen Akteuren des transnationalen Regierens ermöglicht es, die Varianz in der Bedeutung gewinn- und gemeinwohlorientierter Handlungsrationalitäten für einzelne Akteurstypen herauszuarbeiten. Es wird deutlich, dass die einzelnen transnationalen Akteure sich jeweils von einer spezifischen Handlungsrationalität leiten lassen. Aber selbst die überwiegend an der Verwirklichung gemeinwohlorientierter Ziele interessierten NGOs sind nicht ganz frei von gewinnorientiertem Handeln, weil sie zur Finanzierung ihrer Kampagnen auch eigene wirtschaftliche Aktivitäten entwickeln müssen.

Einen weiteren Aspekt bildet die Analyse des Rollenwandels transnationaler Akteure. Transnationale Akteure reagieren auf veränderte politische, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen. Sie können somit einen Rollenwandel erfahren, der sich nicht nur auf die von ihnen angewandten Strategien, sondern letztlich auch auf ihr Selbstverständnis auswirkt. Gewaltsame Konflikte werden einerseits von einem Bündel unterschiedlicher Faktoren verursacht, zu denen auch transnationale Gewaltakteure wie z. B. Befreiungsbewegungen beitragen. In Post-Konfliktphasen müssen diese Akteure einen grundlegenden Rollenwandel vollziehen und Formen des zivilen Konfliktaustrags erlernen. Wissenschaftsakteure treten aus ihrer traditionellen Funktion zur Bereitstellung problemlösungsrelevanten Wissens zunehmend heraus und agieren auch „politisch“ als Mahner und Frühwarnsysteme gegen den Klimawandel und andere Risiken.

Die Beschäftigung mit den fünf Typen transnationaler Akteure zeigt überdies, auf welche unterschiedlichen Legitimitätsquellen sich diese Akteure stützen und welche Legitimitätsdefizite mit dem Handeln einzelner Akteure verbunden sind. Wissenschaftsakteure beziehen ihre Legitimität ganz wesentlich aus dem Umstand, dass sie mit ihrem Expertenwissen den epistemischen Gehalt des transnationalen Regierens anreichern und Wissen über die Ursachen grenzüberschreitender Probleme bzw. zur Problemlösung bereitstellen. Religionsakteure leiten ihre Legitimität aus dem Gottesbezug ab, erfahren aber auch Anerkennung und Respekt für ihre soziale Arbeit (zum Beispiel in der Entwicklungshilfe). In einem säkularen Umfeld werden sie aber mit Forderungen nach Teilhabe der Gläubigen an Entscheidungsprozessen in den Weltkirchen und nach einer Reform vormoderner religiöser Moralvorstellungen konfrontiert. Der Einsatz von NGOs für gemeinwohl-orientierte Ziele, ihre moralische Autorität und die Bereitstellung von Expertise für das transnatio-

nale Regieren stellen wichtige Legitimitätsquellen dar. NGOs weisen aber auch Legitimitätsdefizite auf. Die Leitungsebene von NGOs ist zum Beispiel oftmals unzureichend an die Mitgliedschaft angebunden. Ein wichtiger Legitimitätsgrund für die Beteiligung transnationaler Unternehmen am transnationalen Regieren besteht darin, dass durch deren Mitwirkung die Lösung grenzüberschreitender Probleme vorangetrieben und somit der Output des transnationalen Regierens verbessert wird. Die Einbeziehung von Unternehmen in das transnationale Regieren kann aber auch kritisch bewertet werden, weil diese damit eine privilegierte Stellung im Politikprozess erlangen und ihre Privatinteressen verwirklichen können.

Umwelt

In *Kapitel 5.1* betrachtet *Sandra Schwindenhammer* das transnationale Regieren in der globalen Umweltpolitik. Der Beitrag beschreibt zunächst die wachsende Institutionen- und Regelungsdichte und die zunehmende Relevanz von transnationalen Akteuren der globalen Umweltpolitik. Mit den UN-Konferenzen über Umwelt und Entwicklung von Rio (1992), dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (2002) und der UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung Rio plus 20 (2012) vollzog sich überdies ein Rollenwandel privater Akteure. Nachdem transnationale Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure in der zwischenstaatlichen Konferenzdiplomatie zunächst vor allem als Lobbyisten für ihre spezifischen Ziele aufgetreten waren, wuchsen sie in Rollen als umweltpolitische Regelungsbeteiligte hinein und blieben nicht mehr ausschließlich Regelungsadressaten. Unternehmen beteiligten sich vermehrt selbst- oder ko-regulierend an umweltpolitischer Regulierung, zum Beispiel in staatlich getragenen Initiativen, durch Mitwirkung in dem von den Vereinten Nationen initiierten Global Compact, oder durch branchenspezifische Selbstregulierungsarrangements. Auch zivilgesellschaftliche Akteure haben das Repertoire der Formen von Beteiligung, das sich lange auf die Ausübung einer Rolle als Anwälte für die Umwelt konzentrierte, erweitert und haben sich zu eigenständigen Ko-Regulieren entwickelt.

In zwei Fallstudien wird die Transnationalisierung des Regierens in diesem Kapitel schlaglichtartig illustriert. Einen Fall stellt die Regulierung der Versenkung von Offshore-Anlagen auf See dar. Diese Regulierung erfolgte ganz wesentlich durch den Protest von Greenpeace gegen die für 1995 geplante Versenkung der Offshore-Anlage Brent Spar, die von Shell Großbritannien in der Nordsee betrieben wurde. Dieser Protest führte zur unilateralen Selbstverpflichtung von Shell, von einer Versenkung der Brent Spar in der Nordsee abzusehen und diese landseitig zu entsorgen. Der damit durch unilaterale Selbstverpflichtung etablierte Standard stellte einen Präzedenzfall mit Ausstrahlungskraft auf andere Unternehmen dar und hatte auch zur Folge, dass

sich die Vertragsstaaten der OSPAR-Konvention auf ein Verbot der Entsorgung von Offshore-Anlagen im Nordatlantik einigten.

Als weiterer Fall wird die Global Reporting Initiative (GRI) behandelt, in der Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure, Wissenschaftler und Ökonomen Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickeln und anwenden. Seit 1999 wurden in Multi-Stakeholder-Treffen mehrere „Generationen“ von GRI-Richtlinien zur Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickelt. Die ‚Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES)‘, die einen Zusammenschluss aus Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren darstellt, bildete den Anstoß für die Entwicklung der GRI-Richtlinien, deren vierte Generation im Jahr 2013 vorgestellt wurde. Eine funktionale Erklärung für die Entstehung der GRI-Richtlinien besteht darin, dass die ursprüngliche Fragmentierung der Berichtsvorschriften für die in CERES aktiven privaten Akteure nicht zufriedenstellend war und diese einen einheitlichen Code of Conduct bevorzugten. Eine interessenbasierte Erklärung verweist darauf, dass Unternehmen mit Gründung der GRI ein Mittel zur Wiederherstellung von Reputation erwuchs. Mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung konnten sie der transnationalen Öffentlichkeit zeigen, dass sie den Forderungen nach nachhaltigem Wirtschaften nachkommen. Der Beitrag verweist darüber hinaus auch auf die von der GRI ausgehenden Sozialisierungseffekte, die eine Relevanz sozial-konstruktivistischer Erklärungen nahelegen. Die GRI zeichnet sich durch relativ offene und inklusive Verfahren zur Beteiligung verschiedener Akteure aus, so dass mit Blick auf die Input-Legitimität eine gute Bilanz gezogen werden kann. Auf der Output-Seite fällt auf, dass die Anzahl der GRI-Nachhaltigkeitsberichte zwar stark gewachsen ist. Insgesamt gesehen berichtete bis zum Jahr 2010 aber nur ein Bruchteil der transnationalen Unternehmen unter Bezugnahme auf die GRI-Richtlinien.

Finanzsektor

Das transnationale Regieren im Finanzsektor behandelt *Annegret Flohr* in *Kapitel 5.2*. Für die Regulierung des Finanzsektors war der Staat bis zum Ende des Bretton-Woods-Systems gewissermaßen ausschließlich alleine zuständig. Danach wurde die Autorität über die Regulierung der Finanzmärkte zunehmend privaten Akteuren überlassen. Die Finanzmärkte waren seitdem von internationaler Verflechtung und Komplexität, von Privatisierung und wiederkehrenden Problemlagen geprägt. Bis zum Ausbruch der Bankenkrise 2007/08 bildete der Finanzsektor ein Paradebeispiel für die Transnationalisierung des Regierens. Dies wurde zum Beispiel am wachsenden Einfluss von Credit-Rating-Agenturen und an einer Übertragung von Autorität an transnationale Akteure für die Standardsetzung bei der Rechnungslegung deutlich. Ökonomische Akteure dominierten das transnationale Regieren im Finanzsektor, wohingegen zivilgesellschaftliche Akteure – möglicherweise aufgrund der Komplexität des Problemfelds – im politischen Prozess unterrepräsentiert und

an der Regulierung wenig beteiligt waren. Die Privatisierung des Finanzsektors führte seit den 70er Jahren immer wieder zu Gefahren für die Stabilität des internationalen Finanzsystems, denen mit einer „Transgouvernementalisierung“ des Regierens im Bankensektor begegnet wurde, die mit der Schaffung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht (1974) verbunden ist. Mit der Reform der Baseler Eigenkapitalverordnung, dem sogenannten Basel II, wurde 2004 der Weg zu einer weiteren „Transnationalisierung“ beschritten.

Doch die globale Finanzkrise wirkte als ein externer Schock, den Staaten zum Anlass dafür nahmen, in der post-Krisen-Phase ihre Autorität von privaten Akteuren wieder zurückzufordern. Der Prozess einer Neuverteilung von Autorität zwischen staatlichen und privaten Akteuren war im Bereich des Finanzsektors fünf Jahre nach Ausbruch der Bankenkrise noch nicht abgeschlossen. Es kann somit noch nicht abschließend beurteilt werden, wie weitgehend dieser Prozess letztlich zu einer Stärkung staatlicher Autorität gegenüber transnationalen Akteuren geführt hat. Auf internationaler Ebene scheinen private Akteure auch weiterhin großen Einfluss auszuüben und sind als Ko-Regulierer stark in das Regieren eingebunden. Insgesamt konstatiert der Beitrag, dass die Finanzkrise ab 2007 dem bis dahin wirksamen Transnationalisierungstrend zunächst ein Ende gesetzt hat. In den einzelnen Regelungsbereichen des globalen Finanzsektors ist eine „Re-Staatisierung“ erkennbar, die sich mit der Weiterentwicklung des Financial Stability Forum zum jetzigen Financial Stability Board auch institutionell auswirkte. Innerhalb der Nationalstaaten hat sich der Staat bei der Regulierung der Finanzmärkte Kompetenzen zurückgeholt. In den USA äußerte sich diese Entwicklung mit dem vom Kongress verabschiedeten und 2010 von Präsident Obama unterzeichneten Dodd-Frank-Act.

In zwei Fallstudien richtet der Beitrag einen fokussierten Blick auf spezifische Entwicklungen im Finanzsektor. Im Bereich der internationalen Eigenkapitalregulierung (Fallstudie I) wird der Weg von Basel I (1988) bis zu Basel III (2010) aufgezeigt. War mit Basel II (2004) eine Transnationalisierung der Eigenkapitalregulierung verbunden, so verkörpert Basel III eine Neuverteilung von Verantwortung und die teilweise Rückeroberung von Verantwortung durch staatliche Akteure. Oftmals ist das Regieren dabei sehr von spezifischen Interessen privater Akteure beeinflusst und vom Wissen der Expertokratie des Finanzsektors abhängig. Damit existiert für das Regieren in diesem Bereich ein hoher Legitimationsbedarf. Im Bereich der Geldwäschebekämpfung (Fallstudie II) stellt die Wolfsberg-Gruppe als Zusammenschluss privater Banken im letzten Jahrzehnt einen wichtigen Akteur dar, der die Rolle eines Ko-Regulierers einnimmt und die Akzeptanz für die Durchsetzung des „Know-your-Customer-Prinzips“ bei Banken erhöhte.

Menschenrechte

Das transnationale Regieren im Bereich der Menschenrechte wird von *Lothar Rieth* in *Kapitel 5.3* behandelt. Beim Schutz der Menschenrechte handelt es sich um eine inhaltlich sehr breite Thematik, so dass der Schwerpunkt des Kapitels auf der Beteiligung transnationaler Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards liegt. Zunächst wirft der Beitrag einen Blick darauf, wie sich die Normen und Institutionen in der globalen Menschenrechtspolitik seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 entwickelt haben. Der Beitrag konstatiert, dass es bei der Umsetzung der Menschenrechte zum Teil große Defizite gibt. Diese Probleme existieren auch im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards, die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in vielen einzelnen zwischenstaatlichen Konventionen entwickelt worden sind. Die Wurzeln von völkerrechtlichen Normen im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren war lange auf Unternehmensverbände und Gewerkschaften beschränkt, die zunächst vor allem auf nationaler Ebene an der Normgenese und -umsetzung mitwirkten. In den Entwicklungs- und Schwellenländern waren die Umsetzungsdefizite von Normen im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards besonders gravierend. Zivilgesellschaftliche Akteure wurden in den letzten Jahrzehnten zunehmend Anwälte für die Umsetzung dieser Normen und übernahmen auch vermehrt die Rolle von Ko-Regulierern. Sie arbeiteten seit den 1990er Jahren in Multistakeholderinitiativen wie dem UN Global Compact mit und ermöglichten es, dass neben dem Interesse der Unternehmen und von Staaten auch zivilgesellschaftliche (und damit verbunden auch gewerkschaftliche) Interessen in diesen Initiativen zur Geltung kamen. Damit kompensierten transnationale NGOs teilweise die mangelnde Schlagkraft von Gewerkschaften auf transnationaler Ebene. Die Bereitschaft von transnationalen Unternehmen, zur Verwirklichung von Arbeits- und Sozialstandards beizutragen, war seit den 70er Jahren erst langsam und später etwas nachhaltiger gewachsen. Die Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 stellt den Beginn einer stärkeren Einbindung von transnationalen Unternehmen in die Umsetzung globaler Normen zum Schutz der Umwelt und im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards dar. Die lautstarke Kritik, die sich u. a. auf die unsozialen Arbeitsbedingungen richtete, die in jenen Produktionsstandorten von transnationalen Unternehmen vorherrschten, die sich in Entwicklungs- und Schwellenländern befanden, setzte die „Multis“ somit unter verstärkten Handlungsdruck. Neue Formen des transnationalen Regierens ergänzen somit vor allem das zwischenstaatliche Regieren im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards.

Diese Entwicklung wird an zwei Beispielen veranschaulicht. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eignet sich deshalb besonders als Fallbeispiel für das transnationale Regieren, weil sie keine klassische zwischenstaatliche Organi-

sation darstellt. Vertreter eines Mitgliedstaates, von Arbeitgebern und Gewerkschaften stellen innerhalb einer jeweiligen staatlichen Verhandlungsdelegation bei der ILO gleichberechtigte Teilnehmer dar. Dieses Prinzip des „Tripartismus“ hat zwar zu einer sachbezogenen Arbeit in den Gremien der ILO beigetragen. Die politische Bereitschaft zur Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards blieb aber begrenzt. Die zweite Fallstudie beschäftigt sich mit der Business Social Compliance Initiative (BSCI). Diese stellt eine privatwirtschaftliche Selbstregulierungsinitiative dar. Nach ersten Gehversuchen in Deutschland wurde BSCI im Jahr 2003 als eine gemeinnützige europäische Unternehmensvereinigung geschaffen, um eine einheitliche Auditierung und Qualifizierung von Lieferanten zu ermöglichen. BSCI hat einen Verhaltenskodex entwickelt, der alle wesentlichen ILO-Kernarbeitsnormen enthält. Die Zahl der Mitglieder der BSCI ist seit 2003 stark gewachsen, repräsentiert aber nur einen kleinen Bruchteil der für eine Mitgliedschaft in Frage kommenden Unternehmen. Die von zivilgesellschaftlichen Akteuren geäußerte Kritik am BSCI konzentriert sich vor allem auf Aspekte mangelnder Input-Legitimität.

Nicht-staatliche Gewalt und politische Ordnung

Von den sonstigen empirischen Fallstudien in diesem Buch unterscheidet sich der in *Kapitel 5.4* enthaltene Beitrag von *Anja Jakobi* in zweierlei Hinsicht. Der Beitrag konzentriert sich auf nicht-staatliche Gewaltakteure und nimmt damit eine Akteursgruppe unter die Lupe, die in den anderen Fallstudien (außer in dem von Melanie Coni-Zimmer verfassten *Kapitel 5.5*) überwiegend ausgeblendet bleibt. Außerdem analysiert das Kapitel den Beitrag, den diese Akteure als Ko-Regulierer oder in anderen Funktionen zur Herstellung von solchen Formen politischer und sozialer Ordnung leisten, die als problematisch einzustufen sind (z. B. zu Gewaltkonflikten und kriminellen Netzwerken). Zunächst wird gezeigt, wie nicht-staatliche Gewaltakteure in Konkurrenz zum Staat treten und dessen Gewaltmonopol unterminieren. Sie werden sowohl als Problemverursacher und Adressat des Regierens (in ihrer Eigenschaft als Gewaltakteur) verstanden wie auch als Ko-Regulierer, indem sie (z. B. in Konfliktzonen) auf lokaler Ebene die öffentliche Ordnung sicherstellen. Für die Durchführbarkeit developmentspolitischer Projekte ist die Kooperation – oder zumindest die Duldung – dieser Akteure zum Beispiel dann erforderlich, wenn diese in den betroffenen Entwicklungsländern wichtige Ordnungsfunktionen ausüben.

Der Beitrag befasst sich mit der Rolle privater Militär- und Sicherheitsdienstleister. Er veranschaulicht diese am Beispiel der südafrikanischen Firma Executive Outcomes (EO), die vor allem in Konfliktgebieten wie Angola und Sierra Leone für die dortigen Regierungen in Kampfeinsätzen gegen Befreiungsbewegungen aktiv war. Die Beispiele zeigen, dass private Sicherheits- und Militärdienstleister die von Staaten bestellte Form von Sicherheit bereitstellen können. Aber Staaten können dabei auch in problematische Abhängigkeiten

von diesen Dienstleistern geraten. Für Staaten sind mit der Existenz von privaten Sicherheits- und Militärdienstleistern aber auch zusätzliche Vorteile verbunden. Sie können bestimmte Leistungen im Bedarfsfall „outsourcen“ und müssen die dafür erforderlichen Kapazitäten nicht ständig bereithalten. Problematisch zu bewerten ist andererseits, dass sich für Staaten mit dem Einsatz dieser Akteure die Möglichkeit bietet, den Kriegseinsatz intransparenter zu gestalten. In Afghanistan zeigt es sich aber auch, dass nicht-staatliche Gewaltakteure als Ergebnis jahrzehntelanger Beteiligung in einem Konflikt eine Funktion für die Herstellung politischer Ordnung zugewachsen ist, die auch in den Bemühungen zur Beendigung der Gewalt berücksichtigt werden muss. Die Staatsbildung hängt in diesem Fall auch ganz wesentlich vom Erfolg der Einbindung dieser Akteure in einen dauerhaften Friedensprozess ab.

Sicherheit

Melanie Coni-Zimmer befasst sich in *Kapitel 5.5* mit der Rolle von nicht-staatlichen Akteuren innerhalb der Regelungsprozesse und -strukturen der Sicherheitspolitik. In diesem Bereich, der traditionell eine „Domäne“ staatlicher Politik darstellt, haben die Einbindung nicht-staatlicher Akteure und die Entwicklung des transnationalen Regierens später begonnen als in anderen Politikbereichen. Die Sicherheitspolitik stellt beim transnationalen Regieren zwar einen „Nachzügler“ dar, aber nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unterlag die Sicherheitspolitik einem grundlegenden Wandel. Nicht-staatliche Akteure spielten vermehrt eine zentrale Rolle als (Mit-)Verursacher von Gewaltkonflikten. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen wurden daher auch zu Adressaten von Politiken der Vereinten Nationen, die auf die Verwirklichung des Gewaltmonopols in Bürgerkriegen abzielen. Der Staatszerfall in einzelnen Entwicklungsländern hat zu einer Erosion des Gewaltmonopols und zu einem Niedergang politischer Ordnung geführt, der u. a. auch die Wiederkehr der Piraterie auf den Weltmeeren befördert hat.

Darüber hinaus thematisiert das Kapitel aber auch den Beitrag von nichtstaatlichen Akteuren für die Transformation von Gewaltkonflikten und für die nachhaltige Friedenssicherung in Post-Konflikt-Gesellschaften. Eng verknüpft damit ist auch eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, der – wie im Konzept der Human Security zum Ausdruck kommt – die Bedeutung von ökonomischer, ökologischer und sozialer Sicherheit bzw. von politischen Freiheitsrechten betont. In Post-Konflikt-Gesellschaften müssen für die Sicherung des Friedens Ressourcen der Zivilgesellschaft mobilisiert werden, über die der Staat bzw. das zwischenstaatliche Regieren alleine nicht in ausreichendem Maße verfügen. Auch Unternehmen haben begonnen, gesellschaftliche Verantwortung in Konfliktregionen zu übernehmen und wirken in transnationalen Governance-Mechanismen als Ko-Regulierer mit.

Das Kapitel beschäftigt sich in zwei empirischen Fallstudien vertiefend mit dem transnationalen Regieren in der Sicherheitspolitik. Der erste Fall beschäf-

tigt sich mit dem Beitrag, den nicht-staatliche Akteure zur Entstehung des Ottawa-Abkommens (1997) geleistet haben. In diesem Abkommen verpflichteten sich die Staaten auf ein umfassendes Verbot der Nutzung, Produktion, Lagerung und den Handel von Landminen. NGOs übernahmen im Politikprozess eine Advocacy-Rolle. Die 1992 gegründete „Campaign to Ban Landmines“ (ICBL) bildete das Zentrum eines globalen Netzwerkes. Dieses Netzwerk trug wesentlich dazu bei, dass die globale Aufmerksamkeit für die Thematik hergestellt wurde. Dies gelang insbesondere auch durch das spezifische „Framing“ der Thematik, die vor allem als ein humanitäres Problem dargestellt wurde. Nach der Ottawa-Konvention wurde mit dem „Geneva Call“ überdies ein zusätzlicher Mechanismus für das Regieren in diesem Teilbereich entwickelt. Der Geneva Call zielt darauf ab, nichtstaatliche bewaffnete Gruppen als Regelungsadressaten auf die Einhaltung der Normen der Ottawa-Konvention zu verpflichten, die den Charakter einer zwischenstaatlichen Konvention hat. Die normative Bewertung fällt für die Ottawa-Konvention und für den Geneva Call vor allem im Hinblick auf die Output-Legitimität positiv aus. Beiden Governance-Systemen wird bescheinigt, dass sie zur effektiven Problembearbeitung beitragen. Probleme existieren allerdings noch im Bereich der Input-Legitimität.

Ein zweiter Fall behandelt die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren bei der Entwicklung eines globalen Zertifizierungssystems für Diamanten, das auf die Unterbindung des illegalen Handels und die Einbeziehung der Diamantenindustrie abzielt. Dieser Mechanismus ist zwischen Staaten, NGOs und der Privatwirtschaft innerhalb des sogenannten „Kimberley-Prozesses“ entwickelt worden. Diese Akteure hatten sich in der südafrikanischen Stadt Kimberley im Jahr 2000 erstmals getroffen, um die Möglichkeiten eines Verbots des Handels mit „Blutdiamanten“ auszuloten, nachdem erste zwischenstaatliche Regelungsansätze erfolglos geblieben waren. Die normative Bewertung des Kimberley-Prozesses kommt – sowohl im Hinblick auf die Input- als auch auf die Output-Legitimität – zu einer gemischten Bilanz. Der Kimberley-Prozess hat zwar einen Beitrag zur Problemlösung geleistet, doch es werden auch kritische Fragen bezüglich der Effektivität aufgeworfen. Die mangelnde Einbeziehung der von den Regelungen des Kimberley-Prozesses betroffenen Akteure ist aus der Perspektive der Input-Legitimität ein Problem.