

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

8/2009 · 16. Februar 2009

bpb:

Politische Steuerung

Henrik Enderlein

Global Governance der internationalen Finanzmärkte

Gerd Winter

Transnationale Regulierung

Jana Hönke

Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Susanne Buckley-Zistel

Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten

Jörn Grävingholt · Julia Leininger · Oliver Schlumberger

Demokratieförderung: Quo vadis?

Tobias Knoblich · Oliver Scheytt

Zur Begründung von Cultural Governance

K. Braun · S. L. Herrmann · S. Könninger · A. Moore

Bioethik in der Politik

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Gerd Winter

Transnationale Regulierung: Gestalt, Effekte und Rechtsstaat- lichkeit

Die Befreiung von Investitionen, Warenproduktion, Handel und Kapitaltransfers aus den Fesseln des nationalen Rechts hat vielen Menschen und Unternehmen zusätzlichen Wohlstand gebracht. Sie hat aber auch gewaltige Probleme geschaffen.¹ Die Standortkonkurrenz hat in den entwickelteren Volkswirtschaften das Lohnniveau gesenkt und die Arbeit prekariert, die Produktkonkurrenz gefährdet die Qualität der Produkte, die Besteuerungskonkurrenz vermindert die Mittel für Bildung und sozialen Ausgleich, der Ausbau der Infrastruktur und Siedlungsräume verarmt die Biodiversität, das Wachstum der Produktion, des Warentransports und des Konsums verschmutzt die Umwelt und gefährdet das Weltklima, die wachsende Ungleichheit der Lebenschancen treibt entwurzelte Menschen in die Migration, die Entgrenzung der Kapitalrenditen verführt zu Steuerflucht und Spekulation, usw.

Gerd Winter

Dr. iur., Lic. rer. soc., geb. 1943;
Professor für Öffentliches Recht
im Fachbereich Rechtswissen-
schaft der Universität Bremen,
Postfach 330440,
28334 Bremen.
gwinter@uni-bremen.de

Was zu tun wäre, steht deutlich vor Augen: Eine weltweite Rahmenordnung zum Schutz von Arbeit, Bildung, Konsum, Freizügigkeit, Bedürftigen und Umwelt wäre vonnöten. Es ist indes fast aussichtslos, die dafür notwendigen Regelungen zustande bringen zu wollen. Der Nationalstaat ist dadurch gehemmt, dass seine Hoheitsmacht an der Grenze endet und

zudem durch die Standortkonkurrenz untergraben ist. Er hat den Zauberlehrling gerufen und zugleich den Meister beseitigt. Er wird noch gebraucht, um die sozialen Kosten zu begleichen und die soziale Frustration zu befrieden, aber ihm fehlen dafür die Finanzmittel und das Personal.

Bleibt die internationale Ebene. Viel ist hier erreicht worden, aber die wirksamsten Regime sind diejenigen, welche die Globalisierung der Märkte erst ermöglicht haben, insbesondere die Bretton-Woods-Abkommen von 1944 (zum Zweck der Investitionsförderung und zur Erleichterung des Kapital- und Zahlungsverkehrs) und die Welthandelsabkommen von 1949 und 1994 mit ihrem Abbau der Handelsschranken. Weniger und nur ausschnittsweise erfolgreich sind dagegen trotz ihrer großen Zahl die marktbegrenzenden Abkommen zum Schutz der Arbeit, Gesundheit und Umwelt. Während der Bedarf an Marktregulierung enorm ist, geht die Entwicklung nur langsam voran, weil angesichts der Divergenz von Kulturen und Interessen das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten Einigungen erschwert. Soweit internationale Organisationen bereitstehen, haben sie nur in seltenen Fällen die Befugnis, verbindliches Recht zu setzen, das nicht der Annahme durch die Einzelstaaten bedarf.

Transnationale informelle Regulierung

Die Probleme jenseits der Reichweite staatlicher und völkerrechtlicher Regelung befinden sich dennoch nicht im Status rechtlicher Anomie. Eine Vielfalt informeller, nicht durch Gesetzgebungen beherrschter Strukturen steht bereit, sich der Probleme anzunehmen und sie durch unverbindliche, aber doch folgenreiche Regelungen einer Lösung zuzuführen. Da sie weder durch „inner-nationales“ Gesetz noch durch „inter-nationale“ Verträge noch gar durch „supra-nationale“ Organisationen determiniert werden, sondern durch die Hülle der Souveränität hindurch gesellschaftliche Akteure und öffentliche Ver-

¹ Dieser Beitrag ist aus dem DFG-Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen hervorgegangen, in dem der Autor das Teilprojekt „Transnational Governance und Interlegalität“ leitet.

waltungen vernetzen, werden sie als „transnational“ bezeichnet.¹²

Die Wirkkräfte, die sich in solchen informellen Strukturen ausbilden, kommen einerseits aus der Gesellschaft, andererseits aus der Bürokratie. Sie haben Tradition im innerstaatlichen Bereich: Bürger gründen Vereine und Genossenschaften für mannigfaltige Leistungen, die der Staat nicht erbringt, und Berufssparten und Unternehmen bilden Verbände, um sich selbst zu regulieren und den Staat herauszuhalten. Auf der anderen Seite vernetzen sich Verwaltungsbehörden, um durch Verwaltungsvorschriften technische Regeln festzulegen; sie gerieren sich damit als Nebengesetzgeber.

Im transnationalen Raum sind solche informellen Strukturen dagegen eine (quantitativ¹³) neue Erscheinung. Sie bilden sich dort unter anderen, schwierigeren Voraussetzungen. Im innerstaatlichen Bereich sind die Initiativen in eine gemeinsame Kultur der Wahrnehmungsmuster, Werthaltungen, Ideale und Strategien eingebettet. Auch ist der Staat dort immer mit dabei, weil er den spontanen Bildungen durch Organisationsformen, Handlungsermächtigungen und Aufsichtsbefugnisse einen verbindlichen Rahmen setzt und sie auf diese Weise kontrollieren, aber auch initiieren und fördern kann. Im transnationalen Raum ist die kulturelle Kulisse heterogener und der Staat weniger präsent. Welches sind nun diese informellen Strukturen? Betrachten wir die hauptsächlichen Varianten.

Gesellschaftliche Selbstregulierung. Eine Fallgruppe stellen die so genannten *multinationalen Unternehmen* dar.¹⁴ Ihre herkömmlichen

che Gestalt besteht aus einer Muttergesellschaft mit Tochtergesellschaften in aller Welt. Wenn nun Töchter in Staaten mit Standards im Arbeits- und Umweltschutz angesiedelt sind, stellt sich die Frage, ob sie das Regulierungsgefälle zwischen ihrem Sitzstaat und dem Sitzstaat der Mutter als Kostenvorteil ausnutzen, oder ob das organisatorische Potenzial des Konzerns, das ja primär Produktivität sichern soll, auch zur Pflege sozialer und ökologischer Belange eingesetzt wird. Viele Multis haben sich öffentlich verpflichtet, bestimmte Codes of Conduct einzuhalten, und sind dabei von viel Rhetorik über Unternehmensethik umgeben. Um zu beurteilen, ob die Versprechen nur *greenspeak* oder aber ernst gemeint sind, muss man genauer hinschauen. Einige Multis veröffentlichen Ziele, setzen sie in spezifische Regeln für ihre Tochtergesellschaften um und beaufsichtigen ihre Einhaltung durch regelmäßiges unternehmensinternes Auditing.¹⁵ Warum tun sie das, und warum verhalten sich andere rücksichtslos? Hier spielen vielfältige Faktoren eine Rolle: In welcher Rechtskultur hat der Konzern seinen Sitz? Erlaubt er seinen Ingenieuren technische Professionalität? Kalkuliert er ökonomisch langfristig? Stellt er Produkte her, die leicht in schlechten Ruf geraten können? Kann er mit Arbeits- und Umweltschutz vielleicht sogar Kosten einsparen? Nicht zuletzt: Steht sein Verhalten im Visier kritischer Öffentlichkeit im Sitz- und Tätigkeitsland?

Transnationale Unternehmensverbände sind eine weitere Form der Selbstregulierung. Ein herausragendes Beispiel ist die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO). Sie ist eine Nichtregierungsorganisation (NGO), deren Mitglieder aus der jeweils wichtigsten Standardisierungsorganisation der beteiligten Staaten bestehen. Diese stellen zum Teil Verbände mit privaten Mitgliedern dar, wie etwa das Deutsche Institut für Normung (DIN). Zum anderen Teil sind sie staatliche Einrichtungen, die sich jedoch organisatorisch und prozedural eher als Sprachrohr der Industrie verstehen. Insofern kann von gesellschaftlicher (wirtschaftlicher) Selbstregulierung gesprochen werden. In Entscheidungsverfahren, die fachlichen Input und

¹² Das lateinische „trans“ bedeutet „hinüber“, transnational somit eigentlich alles, was über den staatlichen Bereich hinausführt, einschließlich des Inter- und Supranationalen. Im mittelalterlichen Latein ist die Bedeutung „hindurch“ hinzugekommen (transparenter – durchscheinend). In der älteren Völkerrechtslehre war die erstgenannte Bedeutung verbreitet, vgl. Philip C. Jessup, *Transnational Law*, New Haven 1956. Neuerdings setzt sich aber die zweitgenannte durch, die auch hier zu Grunde gelegt wird.

¹³ Zur historischen Entwicklung im Bereich der transnationalen Administration vgl. Christian Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, Berlin 2001, S. 29 ff.

¹⁴ Vgl. dazu die Beiträge in Gerd Winter (Hrsg.) *Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen*, Baden-Baden 2005.

¹⁵ Vgl. Martin Herberg, *Globalisierung und private Selbstregulierung. Umweltschutz in multinationalen Unternehmen*, Frankfurt/M 2007.

gleiche nationale Repräsentanz sicherstellen sollen, hat die ISO bisher mehr als 15 000 Normen verabschiedet, die von der einfachen Berechnung der Maschengröße von Fischernetzen bis zum komplexen Produktqualitätsmanagement von Unternehmen reichen. Die Normen dienen dazu, Produkte verkehrsfähig zu machen. Oft ist mit ihnen aber untrennbar verbunden, dass öffentliche Interessen an der Qualität der Produkte und ihrer Herstellung tangiert sind, die dann schwächer oder stärker beachtet werden. Besonders deutlich wird dies bei ISO 14001 ff. über die Zertifizierung des Umweltmanagements von Betrieben: Das hoheitlich geregelte Environmental Management and Auditing System (EMAS) der EU ist in mehrfacher Hinsicht strenger als ISO 14001.¹⁶

Eine dritte Variante von Selbstregulierung sind *Stewardships*.¹⁷ Dabei handelt es sich um nichtstaatliche Organisationen, die sich für die Erhaltung eines öffentlichen Gutes einsetzen. Sie errichten ein dieses Gut schützendes Regelsystem in Konkurrenz zu staatlicher und internationaler Regulierung, die sie für unzureichend halten. Beteiligt sind meist NGOs und Unternehmen mit Interesse an langfristiger Erhaltung und Nutzung des Gutes. Bekannte Beispiele sind der Forest Stewardship Council (FSC) und der Marine Stewardship Council (MSC). Im FSC beispielweise arbeiten Vertreter von Entwicklungs-, Wirtschafts- und Umweltinteressen zusammen. Der FSC erarbeitet Normen über nachhaltige Waldbewirtschaftung und wacht durch ein Zertifizierungssystem über deren Einhaltung. Indem er es ermöglicht, dass Produkte als aus nachhaltiger Waldwirtschaft stammend gekennzeichnet werden, wendet er sich direkt an die aufgeklärte Konsumentin und tritt damit in die Lücke zwischen regulierungsunwilligem Ressourcenstaat und Verbraucherstaat. Grenzen der Problemlösungskapazität zeigen sich allerdings daran, dass zertifiziertes Holz nur einen sehr kleinen Teil

¹⁶ Vgl. Harm Schepel, *The Constitution of Private Governance. Product standards in the regulation of integrating markets*, Oxford 2005.

¹⁷ Vgl. dazu Errol Meidinger, *Multi-interest self-governance through global product certification programmes*, in: Olaf Dilling/Martin Herberg/Gerd Winter (Hrsg.), *Responsible Business. Self-governance and the law in transnational economic transactions*, Oxford 2008, S. 259–292.

des Gesamtvolumens des Holzmarktes ausmacht.

Administrative Regulierung. Fachbehörden, die grenzüberschreitend wirken wollen, müssen nach herkömmlichem Recht ihre Vorschläge ihrem Minister unterbreiten, der sie – über die Kanzlerin oder den Außenminister oder sich selbst als Staatsrepräsentanten – der ausländischen Hierarchiespitze zuleitet, die sie bis zur zuständigen Behörde wieder herunterreicht. Viel effektiver ist es, wenn die Behörden verschiedener Ebenen und Sektoren in direkten (internetgestützten, mündlichen und persönlichen) Kontakt miteinander treten. Statt in umwegigen vertikalen agieren sie dann in unvermittelt horizontalen Beziehungen. Sie organisieren sich in unterschiedlicher Dichte, die von wenig verfestigten Netzwerken bis zu komplexen Gremiensystemen reicht.

Von gesellschaftlicher Selbstregulierung unterscheidet sich administrative Regulierung dadurch, dass die Regelsetzer auf der staatlichen Seite stehen, also nicht zugleich auch die Adressaten sind und somit Fremdregulierung hervorbringen. Dieser Unterschied wirkt sich auf die Qualität und Legitimität der jeweiligen Regulierung aus, ist aber geringer, als es prima facie scheint. Denn einerseits sind auch die gesellschaftlichen Repräsentanten der Selbstregulierung, insbesondere Verbandsvertreter, häufig nicht die Betroffenen, andererseits sind Fachverwaltungen von politischen Mehrheitsverhältnissen wenig berührt und in gewisser Weise staatsfern. Beide Gruppen von *agents* transnationaler Regulierung besitzen also eine relative Autonomie gegenüber ihren *principals*. Sieht man auf die Hauptaufgaben transnationaler Administration, lassen sich normentwickelnde und fallbezogene Varianten unterscheiden.

Normentwickelnde Kooperation. Ein hoch aktuelles Beispiel ist das *Basel Komitee* zur Entwicklung von Standards für die Bankenaufsicht.¹⁸ Es wurde durch völkerrechtlich unverbindliche Übereinkunft von zehn Staaten (die sog. G-10) gegründet, um nationale Unterschiede im Rating und der Sicherung

¹⁸ Vgl. zum Folgenden Bryan J. Balin, *Basel I, Basel II, and Emerging Markets: A Nontechnical Analysis*, unveröff. Zugänglich über <https://jscholarship.library.jhu.edu/handle/1774.2/32826> (7. 1. 2009).

von Krediten, aber auch Praktiken von Banken, sich der Aufsicht durch grenzüberschreitende Geschäfte zu entziehen, zu überwinden. Seine Mitglieder sind Vertreter der Zentralbanken und Bankenaufsicht der beteiligten Staaten. 1988 verabschiedete das Komitee eine erste Version von Standards der Kreditsicherung und Risikoanalyse, die, obwohl unverbindlich, von allen G-10 und vielen weiteren Staaten in nationales Recht übernommen wurden. Da sich die Standards als zu weich und umgehungsfähig erwiesen, wurden sie 1999 in einer zweiten Version verschärft und präzisiert. Das System galt viele Jahre als Musterbeispiel für den Erfolg transnationaler administrativer Kooperation. Die jüngeren Erkenntnisse über Bankenpraktiken, die anscheinend formal mit den Standards übereinstimmen, lassen sie indes in anderem Licht erscheinen.

Ein sehr produktives Beispiel für normentwickelnde Kooperation im transnationalen Raum ist die *Codex Alimentarius Commission* (CAC). Sie wurde auf der Basis eines gemeinsamen Programms der Welternährungs- und der Weltgesundheitsorganisation (FAO bzw. WHO) von 1963 eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es, Lebensmittelstandards zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher und zur Sicherung eines fairen Lebensmittelhandels zu erarbeiten. Die CAC hat Staaten als Mitglieder, aber ihre rechtliche Grundlage und ebenso auch ihre Beschlüsse sind rechtlich nicht verbindliches *soft law*. Zentrale Organe sind die Kommission selbst, das Exekutivkomitee und das Sekretariat. Die Kommission setzt Codex Committees für bestimmte Normierungsbereiche ein, strukturiert das Verfahren der Normbildung, legt Prinzipien der Normsetzung fest und beschließt die Standards. Die Verfahrensregelung ermöglicht die Beteiligung der Zivilgesellschaft einschließlich der betroffenen Wirtschaft, behält die Beschlussfassung in allen Gremien aber den Behördenvertretern vor. Zu den Prinzipien der Normbildung gehört, dass zwischen wissenschaftlicher Risikobewertung und Interessen abwägendem Risikomanagement zu unterscheiden ist. Die beschlossenen Standards sind unverbindlich, werden jedoch durch die WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre (die Gesundheit der Pflanzen betreffende) Maßnahmen sowie über technische Handelsbarrieren in Bezug genommen und lösen auf diese Weise Rechtsfolgen aus.

Fallbezogene Kooperation. „Fallbezogen“ bedeutet, dass Sachverhalte bearbeitet werden, die identifizierbare Einzelne betreffen. Ein Beispiel ist die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol).⁹ Sie ging aus bereits 1914 einsetzenden Kongressen nationaler Polizeibehörden hervor und hatte zunächst den Status einer nicht-gouvernementalen Organisation, ist heute aber als internationale Organisation anerkannt. Sie basiert nicht auf einem völkerrechtlichen Abkommen, sondern auf einer von ihrer Generalversammlung beschlossenen „constitution“.¹⁰ Ihre Aufgabe ist die Erleichterung des Informationsflusses zwischen den beteiligten nationalen Polizeibehörden. Interpol selbst besitzt keine Polizei und keine Eingriffsbefugnisse, sondern stellt eine Infrastruktur (Datennetzwerk, Datenbanken, Schulungen) für den Austausch von Daten und gegenseitige Hilfe bei Ermittlungen zur Verfügung.

Als letztes Beispiel sei die OECD-HPV-Initiative genannt.¹¹ HPV steht für *high production volume* und bezieht sich auf Gefahrstoffe, die in großen Mengen auf den Markt gebracht werden. Von solchen Stoffen gibt es Hunderte, über die nicht genügend Informationen vorliegen, damit über Vermarktungsbeschränkungen entschieden werden kann. Die Initiative soll solche Informationen zusammenstellen. Sie geht auf einen Beschluss der Organisation für Economic Co-Operation and Development (OECD) zurück und wird vom Sekretariat logistisch unterstützt, arbeitet aber in Gestalt eines Netzwerks nationaler Fachbehörden. Nach Regeln, die sich das Netzwerk weitgehend selbst gegeben hat, wird für jeweils einen Stoff ein „Sponsor“-Land bestimmt, welches von den Unternehmen, die den Stoff herstellen, und aus der Literatur Daten über die Gefährlichkeit des Stoffes sammelt, vorläufig in Screening Information Data Sheets (SIDS) zusammenstellt und in SIDS Assessment Reports (SIARs) bewertet. Die vorläufigen Dokumente werden

⁹ Vgl. Bettina Schöndorf-Haubold, *The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol*, in: *German Law Journal*, 2008, S. 1719 ff.

¹⁰ www.interpol.int/Public/ICPO/LegalMaterials/constitution.

¹¹ Vgl. Michael Warning, *Transnational law through bureaucracy networks. The case of hazardous chemicals*, Basingstoke/Hampshire (i. E.).

dann über Electronic Discussion Groups und ggf. bei persönlichen Treffen zwischen denjenigen erörtert, die sich beteiligen wollen. Industrievertreter und NGOs werden beteiligt, stimmen aber nicht mit ab. Die konsentierten Dokumente werden vom United Nations Environment Programme (UNEP) veröffentlicht. Sie dienen den Unternehmen und Fachbehörden in den OECD-Staaten und weit darüber hinaus als Referenzmaterial für Entscheidungen über Stoffherstellung und -regulierungen.

Evaluation

Neue Formen der transnationalen Kooperation werden im wissenschaftlichen Schrifttum oft sogleich mit einer Batterie von verfassungsrechtlichen Bedenken konfrontiert. Aber bevor solche – legitimen – Fragen gestellt werden, sollten die beobachteten Phänomene zunächst auf ihre Leistungsfähigkeit geprüft werden. Angesichts des enormen Problemdrucks ist es essentiell, dass im Niemandsland zwischen Staat und internationalen Organisationen Initiativen entstehen, die Probleme angehen, welche auf andere Weise nur schwer lösbar sind.

Leistungsfähigkeit. Aus den Erfahrungen, die in den verschiedenen Konfigurationen gemacht werden, sollte man zunächst lernen, welche Organisationsformen, Verfahren und Maßstäbe sich bewährt haben und welche fehlgelaufen sind. Klugheitsregeln, die daraus erwachsen, sind nicht zu verwechseln mit verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese können nur den Rahmen vorgeben, innerhalb dessen viele unterschiedliche Ausprägungen möglich bleiben müssen.

Die Leistungsfähigkeit der transnationalen Konfigurationen im Hinblick auf das jeweilige soziale Problem zu bestimmen, ist methodisch höchst schwierig. Es müssten Kausalitäten zwischen Konfiguration und Problemlösungen festgestellt werden, und Kausalitäten stehen unter dem Grundzweifel möglicher intervenierender Faktoren. Zudem ist es schwer, objektivierbar zu umschreiben, ob ein Problem gelöst ist oder nicht, ja, was überhaupt ein Problem ist. Ohne dies hier vertiefen zu können, ist eine dichte Beschreibung und Rekonstruktion von kontrastreichen Fällen vermutlich die fruchtbarste Me-

thode. Fragen wie die folgenden könnten auf diese Weise beantwortet werden:

- Welche Probleme passen besser in eine private und welche besser in eine administrative Struktur?
- Unter welchen Umständen sind private Strukturen in der Lage, öffentliche Interessen wahrzunehmen?
- Wie verläuft der fachliche Input seitens privater Interessen, und unter welchen Umständen wächst er sich zu einer Kaperung administrativer Strukturen aus?
- Welche nicht diskursiven Strategien werden von den Beteiligten eingesetzt? Besteht Bedarf nach neutraler Leitung?
- Welchen Grad von Transparenz und Beteiligung ermöglichen die Verfahren, und welchen Einfluss hat dies auf die Qualität der Ergebnisse?
- Gibt es einen *bias* zu Ungunsten derjenigen, die ihre sachkundige Teilnahme nicht finanzieren können?
- In welchem Verhältnis stehen wissenschaftliche, politische und ökonomische Argumente?
- Welche Art der Einigung stellen so genannte Konsensverfahren her?

Rule of law. Es ist ein hervorstechendes Merkmal transnationaler Konfigurationen, dass sie Freiheiten besitzen, sich die Maßstäbe und Verfahrensregeln ihrer Arbeit selbst zu geben. Darin liegt ihr konstruktives Potenzial, doch auch ein Risiko willkürlichen Handelns. Ihre Ergebnisse sind zwar unverbindlich, aber *soft law* trifft oft auf Folgebereitschaft und ist, wenn es Vorgaben macht, manchmal sogar effektiver als verbindliches Recht. Es ist also subkutane Macht, die da ausgeübt wird. Deshalb ist es nicht belanglos, wenn dies willkürlich geschieht.

Willkürlich wäre es, wenn ein multinationaler Konzern – wie etwa 1984 beim Giftgasunfall im indischen Bhopal geschehen – seine Tochtergesellschaft nicht kontrolliert, wenn die ISO bei den Standards für Qualitätsmanagement nur auf Funktionstüchtigkeit und

nicht auf Gesundheitsfolgen achtete, wenn der FSC Korruption von Zertifizierern durchgehen ließe, wenn das Basel Komitee Schneeballsysteme übersähe, wenn die CAC nur Gesundheits- und nicht auch Umweltaspekte beurteilte, wenn Interpol den Datenschutz ausblendete und wenn die HPV-Initiative besondere klimatische Bedingungen in tropischen Ländern ignorierte.

Gegen Willkür steht die *rule of law*, zu deutsch – allzu staatsgebunden – als Rechtsstaatlichkeit bezeichnet. Gefragt wird damit nach einer Konstitutionalisierung der transnationalen Regulierung. Es geht um die Errichtung von Grenzen gegen Willkür, Grenzen, die Rechtsverbindlichkeit besitzen und Folgen haben für die Anerkennung oder Zurückweisung transnationaler Verhandlungsformen und -ergebnisse. Sie äußern sich in zwei Anforderungen: demokratischer Legitimation und Grundwertebeachtung.

Demokratische Legitimation. Im Verfassungsstaat westlicher Prägung bedeutet demokratische Legitimation, dass staatliche Herrschaft auf einen Wahlakt des Volkes zurückgeführt werden kann. Dieser äußert sich normalerweise über ein parlamentarisches Gesetz. Drei Hindernisse stellen sich hier. Erstens: Das Gesetz läuft der transnationalen Normbildung hinterher. Indem Gesetze etwa auf ISO-Standards verweisen, legitimieren sie sie nur scheinbar, denn das Parlament kann zu ihnen nur ja oder nein – und oft eigentlich nur ja – sagen. Zweitens: Transnationale Normen, etwa Produktnormen der ISO, werden häufig auch ohne gesetzlichen Verweis von gesellschaftlichen Akteuren oder – im Rahmen von Ermessensspielräumen – von Verwaltungsbehörden angewendet und entfalten dadurch Wirkung auf Dritte, die an der Normbildung nicht beteiligt waren. Drittens: Herrschaft durch private Formationen ist nach herrschender Meinung von der Forderung nach demokratischer Legitimation ausgenommen. Das parlamentarische Gesetz stünde deshalb von seiner Grundorientierung her gar nicht zur Verfügung, um transnationale Normen nachträglich zu legitimieren.

Angesichts der Begrenztheit parlamentarischer Legitimation stellt sich die Frage, ob es Äquivalente gibt und ob diese zu verfassungsrechtlichen Anforderungen stilisiert werden können. Der Blick richtet sich hier auf die

Möglichkeiten der direkten, nicht über Wahlakte vermittelten Mitwirkung der Zivilgesellschaft in transnationalen Normbildungsprozessen. Die CAC und der FSC zum Beispiel haben selbst Regeln über solche Beteiligten ausgebildet. Sie haben damit bewiesen, dass transnationale Formationen fähig und bereit sind, sich selbst eine Art Verfassung zu geben. In anderen Formationen wie der ISO mangelt es noch an Beteiligungsregeln, in wieder anderen, wie etwa Interpol, wären sie nur auf der Normierungsebene, nicht in der Einzelfallbehandlung passend.

Gewisse Anforderungen müssen verbindlich gemacht werden, weil nicht alle transnationalen Formationen von sich aus dazu bereit sind. Bisher ist eine differenzierte Beteiligung der Zivilgesellschaft weder auf völkerrechtlicher Ebene vorgeschrieben, noch gibt es verfassungsrechtliche Prinzipien, die dies verlangen. Rechtspolitisch wäre es jedenfalls wünschenswert, wenn solche Prinzipien entwickelt werden könnten. Denkbar wären völkerrechtliche Normen, die Verweise aus völkerrechtlichen Verträgen auf transnationale informelle Standards nur dann zulassen, wenn bei deren Erarbeitung bestimmte Verfahrensregeln beachtet worden sind.¹² Solche prozeduralen Anforderungen könnten, als verfassungsrechtliche Gebote, auch für Verweise aus nationalen Gesetzen entwickelt werden. Anknüpfen ließe sich dabei an die innerstaatliche Rechtsprechung zur fachlichen Normsetzung durch private und administrative Einrichtungen.¹³

Grundwertebeachtung. Unter Grundwerten sollen hier Grundrechte und staatliche Schutzpflichten verstanden werden. Transnationale Regulierung steht ebenso wie innerstaatliche meist in einem Spannungsfeld konfligierender Interessen. Im innerstaatlichen und inzwischen auch innereuropäischen Bereich können sich die Interessenten auf verfassungsrechtliche Grundwerte stützen und unter Umständen

¹² Ein Vorläufer dessen mit allerdings sehr minimalistischer Beteiligungsvorstellung ist der WTO-Kodex guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von Normen, Anhang 3 zum Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) von 1994.

¹³ Vgl. am Beispiel des (administrativen) Gremiums der Bundesprüfstelle BVerfGE 83, 130, 149 ff. und am Beispiel der (privaten) Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen BVerwG ZUR 2008, 255, 156.

geltend machen, dass eine bestimmte Regulierung verfassungswidrig ist, sei es, weil sie Grundrechte übermäßig beeinträchtigt, sei es, weil sie Schutzpflichten zu wenig beachtet. Auf den transnationalen Bereich erstrecken sich die Grundwerte jedoch nicht.

Zwar steht das parlamentarische Gesetz bereit, um grundwertewidrigen Normen den Eintritt in den nationalen Rechtsraum zu versagen, und anders als im Hinblick auf die demokratische Legitimation käme es damit immer noch früh genug. Der Umstand, dass transnationale Normen ohne gesetzliche Inbezugnahme angewendet werden, ließe sich durch gesetzgeberische Schutzpflichten bewältigen. Diesen könnte sich auch private Normung nicht entziehen.

Der so perfektionierbare Grundwerteschutz ist jedoch aus einem anderen Blickwinkel unbefriedigend. Wenn jeder Staat seinen kompletten Grundwertekatalog gegen transnationale Normen in Anschlag bringt, kann dies die an sich ja hoch erwünschte transnationale Kooperation von vornherein entmutigen. Deshalb ist es auch hinsichtlich der Grundwertebeachtung erforderlich, das Potenzial transnationaler Strukturen für selbstgesetzte materielle Verfassungsnormen zu erkunden. Zum Beispiel hat sich der CAC auf besonders ausgeprägte materielle Grundwerte festgelegt. Auch multinationale Konzerne geben sich gern materielle Grundnormen. Aber die meisten dieser autonomen Grundwerte sind noch zu vage, und sie berücksichtigen die Interessen Dritter nur marginal.

Obwohl sich hier manches von selbst weiterentwickeln wird, muss deshalb doch auch nach einem rechtlich verbindlichen Rahmen gesucht werden. Dies sollte primär ein völkerrechtlicher sein, weil die völkerrechtlichen Grundwerte die nationalen Besonderheiten besser in sich „aufheben“ können. Die nationalen Verfassungen müssten einen *self-restraint* ermöglichen, der eine gewisse internationale Unterschiedlichkeit toleriert und sich auf Minimalanforderungen konzentriert. Dies ist auch deshalb zu rechtfertigen, weil, wie oben ausgeführt, nationales Verfassungsrecht hinsichtlich demokratischer Prozeduren strenge Maßstäbe aufstellen sollte.

Jana Hönke

Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Governance von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit, einem Bereich, der in der liberalen Staatstheorie der Polizei zugeschrieben wird. Das staatliche Gewaltmonopol ist das zentrale Argument zur Legitimierung des Staates und gilt als Kernaufgabe moderner Staatlichkeit. In vielen Staaten wird Sicherheit jedoch kaum von offiziellen Sicherheitskräften erbracht; der Staat verfügt über kein Gewaltmonopol. Es wäre aber falsch, anzunehmen, dass dort, wo es kein oder nur schwaches staatliches *Policing* gibt, allgemeine Unsicherheit herrscht. Zum einen zeichnet sich begrenzte Staatlichkeit dadurch aus, dass das Feld der Sicherheits-Governance andere Akteure als die Polizei umfasst. Zum anderen ist es oft die Polizei selbst, die als Unsicherheitsproduzent und Gewaltakteur auftritt.

Jana Hönke

M. A., geb. 1978; wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der FU Berlin, SFB 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“, Binger Straße 40, 14197 Berlin. jana.hoenke@fu-berlin.de

Um die Praxis pluraler Sicherheits-Governance beschreiben zu können, gilt es deshalb, sich vom Fokus auf das Ideal moderner Staatlichkeit zu lösen. Das in der Politikwissenschaft vorherrschende, enge Verständnis von Governance als Regieren durch öffentlich-private Kooperation und Selbstregulierung im Schatten der Hierarchie geht hier jedoch nicht weit genug. Der Beitrag entwickelt ein breites, empirisch-analytisches Konzept von Sicherheits-Governance, das es erlaubt, die Brille des Staates abzusetzen und vergleichend aktuelle und historische, im Norden wie auch im Süden bestehende Formen des Ordnungserhaltes und der Herstellung physischer Sicherheit in Räumen begrenzter bzw. abwesender moderner Staatlichkeit zu untersuchen. Aus dieser Perspektive zeige ich, dass

Henrik Enderlein

3-8 **Global Governance der internationalen Finanzmärkte**

Die aktuelle Finanzkrise könnte zum Konsens darüber beitragen, dass die internationalen Finanzbeziehungen im Zentrum globaler Politik stehen müssen und keine Resultante zahlloser Marktvektoren sein können.

Gerd Winter

9-15 **Transnationale Regulierung: Gestalt, Effekte, Rechtsstaatlichkeit**

Die Globalisierung setzt die Nationalstaaten unter Druck. Der Beitrag untersucht an Beispielen, ob transnationale Regulierung Probleme löst und ob sie rechtsstaatlichen Geboten entspricht.

Jana Hönke

15-21 **Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit**

Mit einem empirisch-analytischen Konzept von Sicherheits-Governance werden „neue“ Formen in den westlichen Demokratien in Relation zu historischen Formen pluraler Sicherheits-Governancen in der „Dritten Welt“ beleuchtet.

Susanne Buckley-Zistel

22-27 **Frieden und Gerechtigkeit nach gewaltsamen Konflikten**

Obleich Friedenssicherung durch Gerechtigkeit eine lange Tradition hat, besteht erst seit Ende des Kalten Krieges ein verstärktes internationales Interesse, schwere Vergehen in gewaltsamen Konflikten strafrechtlich zu verfolgen.

Jörn Grävingholt · Julia Leininger · Oliver Schlumberger

28-33 **Demokratieförderung: Quo vadis?**

Es gibt nach wie vor gute Gründe dafür, weltweit Demokratie zu fördern. Doch dazu ist es erforderlich, neue Wege zu gehen: weg von der Demokratisierungshilfe hin zu einer kontextbewussten, glaubwürdigen Demokratieförderungspolitik.

Tobias J. Knoblich · Oliver Scheytt

34-40 **Zur Begründung von Cultural Governance**

Mit Cultural Governance gilt es zu beschreiben, wie Kulturpolitik als Gesellschaftspolitik neu zu begründen ist: als Kontinuum eines kooperativen Engagements und gemeinsamen Interesses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

K. Braun · S. L. Herrmann · S. Könniger · A. Moore

40-46 **Bioethik in der Politik**

Neue Institutionen und Verfahren der ethischen Auseinandersetzung mit biomedizinischen Entwicklungen sind zwar durch Pluralität und öffentliche Teilnahme gekennzeichnet, schließen jedoch ein Nein zu potenziellen Entwicklungen aus.