

Mayntz, Renate; Bogdandy, Armin von; Genschel, Philipp; Lütz, Susanne

**Working Paper**

## Globale Strukturen und deren Steuerung: Auswertung der Ergebnisse eines Förderprogramms der VolkswagenStiftung

MPIfG Working Paper, No. 05/11

**Provided in Cooperation with:**

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Mayntz, Renate; Bogdandy, Armin von; Genschel, Philipp; Lütz, Susanne (2005) : Globale Strukturen und deren Steuerung: Auswertung der Ergebnisse eines Förderprogramms der VolkswagenStiftung, MPIfG Working Paper, No. 05/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41691>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



MPIfG Working Paper 05/11

Forschungsbericht aus dem MPIfG

Renate Mayntz, Armin von Bogdandy, Philipp Genschel, Susanne Lütz

**Globale Strukturen und deren Steuerung**

Auswertung der Ergebnisse eines Förderprogramms  
der VolkswagenStiftung

MPIfG Working Paper

anck Institute  
for the Study of Societies

Renate Mayntz, Armin von Bogdandy, Philipp Genschel, Susanne Lütz  
**Globale Strukturen und deren Steuerung: Auswertung der Ergebnisse  
eines Förderprogramms der VolkswagenStiftung**

MPIfG Working Paper 05/11. Forschungsbericht aus dem MPIfG  
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln  
Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne  
2005

MPIfG Working Paper  
ISSN 1864-4341 (Print)  
ISSN 1864-4333 (Internet)

---

© 2005 by the author(s)

#### **Autoren**

Renate Mayntz ist emeritierte Gründungsdirektorin des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln. [mayntz@mpifg.de](mailto:mayntz@mpifg.de)

Armin von Bogdandy ist Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. [sekreavb@mpil.de](mailto:sekreavb@mpil.de)

Philipp Genschel war bis 2002 Mitarbeiter am MPIfG und ist heute Professor of Political Science an der International University Bremen. [p.genschel@iu-bremen.de](mailto:p.genschel@iu-bremen.de)

Susanne Lütz war bis 2002 Mitarbeiterin am MPIfG und ist heute Professorin für Politische Regulierung und Steuerung im Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften der FernUniversität Hagen. [susanne.luetz@fernuni-hagen.de](mailto:susanne.luetz@fernuni-hagen.de)

MPIfG Working Papers present ideas that could guide future scholarly research. They may also draw out the implications of available knowledge for a better understanding of public-policy issues. MPIfG Working Papers are refereed scholarly papers.

#### **Downloads**

[www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)

Go to *Publications / Working Papers*

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung  
Max Planck Institute for the Study of Societies  
Paulstr. 3 | 50676 Cologne | Germany

Tel. +49 221 2767-0

Fax +49 221 2767-555

[www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)

[info@mpifg.de](mailto:info@mpifg.de)

## Inhalt

### Einleitung und Zusammenfassung

*Renate Mayntz*

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 1 Auftrag und Ablauf                  | 9  |
| 2 Zum Instrument der Ergebnissynthese | 11 |
| 3 Zum wissenschaftlichen Ertrag       | 12 |
| 4 Zur Evaluation der Förderinitiative | 17 |

### Auswertung der rechtswissenschaftlichen Projekte

*Armin von Bogdandy*

|   |    |
|---|----|
| Vorbemerkungen  | 19 |
| 1 Globalisierung: rechtswissenschaftliche Phänomenbeschreibungen          | 20 |
| 1.1 Beschreibungsperspektive „Recht als Regelungsinstrument“              | 21 |
| 1.2 Beschreibungsperspektive „Recht als Kulturererscheinung“              | 22 |
| 1.3 Beschreibungsperspektive „Staatendämmerung“                           | 23 |
| 2 Die Problematik der Globalisierung: Steuerungsverlust des Rechts?       | 26 |
| 3 Governance  | 28 |
| 3.1 Institutionen der Governance  | 28 |
| 3.1.1 Governance durch ein fortentwickeltes UN-System                     | 28 |
| 3.1.2 Andere Institutionen der Governance und Kompetenzfragen             | 31 |
| 3.2 Steuerungsziele   | 32 |
| 3.2.1 Menschenrechte  | 33 |
| 3.2.2 Andere Ziele, insbesondere „reflexive Selbststeuerung“              | 34 |
| 3.3 Völkerrecht als Globalisierungssteuerungsrecht                        | 35 |
| 3.3.1 Zur Leistungsfähigkeit des Völkerrechts                             | 35 |
| 3.3.2 Institutionen und Akteure   | 36 |
| 3.3.3 Instrumente und Verfahren rechtlicher Steuerung                     | 44 |
| 3.3.4 Verantwortlichkeit und Legitimität                                  | 48 |
| 3.4 Andere Regulierungsinstanzen und -instrumente                         | 52 |
| 3.4.1 Neue staatliche Regulierungstechniken                               | 52 |
| 3.4.2 Akte privater Akteure zur Regelung und Steuerung der Globalisierung | 55 |
| 4 Evaluierung   | 59 |
| Literatur und ausgewertete Projekte                                       | 60 |

## **Auswertung der wirtschaftswissenschaftlichen Projekte**

*Philipp Genschel unter Mitarbeit von Thomas Rixen und Ingo Rohlfing*

|   |    |
|---|----|
| Einleitung und Methode  | 63 |
| 1 Globalisierung: Beschreibungsformen des Phänomens   | 65 |
| 1.1 Art und Stärke grenzüberschreitender Austauschprozesse  | 65 |
| 1.2 Welche Rolle haben neue Technologien, Organisationen, Institutionen bei der Entwicklung dieser Ströme gespielt? | 66 |
| 2 Globalisierungsprobleme   | 67 |
| 2.1 Was ist das Problem?  | 67 |
| 2.2 Welche sachliche und räumliche Reichweite hat das Problem?  | 73 |
| 2.3 Wer ist vom Problem betroffen?  | 73 |
| 2.4 Wie sieht die Konfliktstruktur aus?   | 74 |
| 3 Governance  | 76 |
| 3.1 Normative Kriterien für eine optimale Problemlösung   | 77 |
| 3.2 Empirische Ansätze zu einer internationalen Problemlösung   | 82 |
| 3.3 Welche Verteilungswirkung hat die Lösung?   | 83 |
| 3.4 Räumliche Reichweite der Lösung   | 83 |
| 3.5 Sachliche Reichweite der Lösung   | 84 |
| 4 Schlussbemerkung  | 84 |
| Literatur und ausgewertete Projekte   | 85 |

## **Auswertung der sozialwissenschaftlichen Projekte**

*Susanne Lütz unter Mitarbeit von Thomas R. Eimer*

|   |     |
|---|-----|
| Vorbemerkungen                                    | 89  |
| 1 Was ist Globalisierung?                         | 89  |
| 1.1 Ökonomische Dimensionen von Globalisierung    | 90  |
| 1.2 Ursachen von Globalisierung                   | 91  |
| 1.3 Probleme von Globalisierung                   | 91  |
| 2 Probleme  | 94  |
| 2.1 Voraussetzungen und Folgen von Globalisierung | 94  |
| 2.2 Ende des Ost-West-Konfliktes und die Folgen   | 97  |
| 2.3 Steuerungstheoretische Fragestellungen        | 100 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 3      | Konflikttypen                                     | 102 |
| 3.1    | Verteilungskonflikte                              | 103 |
| 3.2    | Kognitive Konflikte                               | 106 |
| 3.3    | Machtkonflikte                                    | 109 |
| 4      | Steuerungsstrukturen                              | 111 |
| 4.1    | Internationale Organisationen                     | 111 |
| 4.1.1  | UNO-Netzwerke                                     | 111 |
| 4.1.2  | Internationaler Gerichtshof (IGH)                 | 115 |
| 4.1.3  | International Labour Organization (ILO)           | 116 |
| 4.1.4  | Weltbank  | 117 |
| 4.1.5  | Internationaler Währungsfonds (IWF)               | 119 |
| 4.1.6  | Welthandelsorganisation (WTO)                     | 120 |
| 4.2    | Regionale Kooperationsverbände                    | 122 |
| 4.2.1  | NATO und OSZE                                     | 122 |
| 4.2.2  | EU  | 123 |
| 4.2.3  | Regionale Kooperationen in Mittel- und Südamerika | 125 |
| 4.2.4  | Interregionale Kooperationen                      | 126 |
| 4.3    | Hegemonie   | 128 |
| 4.4    | Zwischenstaatliche Regime                         | 130 |
| 4.5    | Private Akteurnetzwerke                           | 131 |
| 4.6    | Öffentlich-private Akteurnetzwerke                | 135 |
| 5      | Steuerungs- und Koordinationsformen               | 140 |
| 5.1    | Steuerungsinstrumente                             | 140 |
| 5.1.1  | Zwang   | 140 |
| 5.1.2  | Militärische Gewalt                               | 141 |
| 5.1.3  | Klagen / Gerichtsverfahren                        | 141 |
| 5.1.4  | Konfliktschlichtungsverfahren                     | 142 |
| 5.1.5  | Finanzielle Anreize                               | 143 |
| 5.1.6  | Prozedurale Vorgaben                              | 146 |
| 5.1.7  | Naming und Shaming                                | 147 |
| 5.1.8  | Expertise   | 148 |
| 5.1.9  | Leitbilder und Feindbilder                        | 149 |
| 5.1.10 | Symbolische Politik                               | 151 |
| 5.2    | Koordinationsmechanismen                          | 151 |
| 5.2.1  | Verhandlung / Bargaining                          | 151 |
| 5.2.2  | Diskurse / Arguing                                | 153 |
| 5.2.3  | Rhetorische Sprechakte                            | 155 |
| 5.2.4  | Private Selbstregulierung                         | 156 |
| 5.2.5  | Markt   | 158 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.3 Koordination in Mehrebenenstrukturen      | 160 |
| 5.3.1 Zweiebenenspiele                        | 160 |
| 5.3.2. Ebenenübergreifende Diffusionsprozesse | 161 |
| 6 Implementation                              | 162 |
| 6.1 Erfolgsbedingungen                        | 162 |
| 6.2 Probleme                                  | 164 |
| Literatur und ausgewertete Projekte           | 168 |
| <br>  |     |
| Abkürzungen                                   | 177 |

# Einleitung und Zusammenfassung

*Renate Mayntz*

## 1 Auftrag und Ablauf

Das Vorhaben, über das hier zu berichten ist, geht auf eine Anregung des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung (MPIfG) im Frühjahr 2003 zurück, die von der VolkswagenStiftung aufgegriffen und als Projekt finanziell gefördert wurde. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass in den Projekten des damals schon einige Zeit laufenden Förderschwerpunkts „Globale Strukturen und ihre Steuerung“ viele Einzelaspekte dieses Themas behandelt werden, dass sich daraus jedoch nicht ohne weiteres erkennen lässt, was sich auf einer höheren Abstraktionsebene, gewissermaßen in der Zusammenschau der Einzelergebnisse, über die sich entwickelnden globalen Strukturen und ihre Steuerung sagen lässt. Dass die an einem breit angelegten Förderprogramm beteiligten Forscher selbst das Bedürfnis haben, ihre eigenen Ergebnisse in einen größeren theoretischen Zusammenhang einzufügen, wurde sehr deutlich in den Diskussionen des von der Stiftung im Rahmen der Evangelischen Akademie in Loccum veranstalteten Kolloquiums, bei dem Anfang 2004 Ergebnisse aus dem Schwerpunkt präsentiert wurden. Eine Zusammenschau – oder Synthese – von Einzelergebnissen ist etwas anderes als eine deskriptive Zusammenfassung dessen, was in einem Förderschwerpunkt tatsächlich untersucht wurde. Es geht vielmehr darum, die Projektergebnisse aus der Perspektive einiger übergreifender Fragen zu betrachten und zu sehen, was sie zu ihrer Beantwortung beitragen können.

Nachdem das MPIfG mit der VolkswagenStiftung vereinbart hatte, den Versuch einer solchen Zusammenschau zu unternehmen, hat zunächst Fabian Pfeffer, ein Mitarbeiter des MPIfG, die bei der Stiftung in Hannover liegenden Ergebnis-Unterlagen (Zwischen- und Abschlussberichte, mitgeschickte Publikationen) gesichtet und auch die dort nicht vorliegenden, aber in den Abschlussberichten erwähnten Publikationen aufgelistet. Das Ergebnis dieser Recherche hat Herr Pfeffer im Juni 2003 in Form einer 134 Projekte umfassenden Dokumentation vorgelegt; ein Teil dieser Projekte war allerdings erst vor kurzem angelaufen und hatte noch keine Ergebnisse produziert. Bis Ende 2003 wurden weitere 28 bewilligte Projekte erfasst. Von den insgesamt rund 160 bewilligten Anträgen standen Ende 2003 rund 120 abgeschlossene Projekte als Materialbasis für das Synthesevorhaben zur Verfügung.

Obwohl die Ausschreibung der VolkswagenStiftung für das Förderprogramm ausdrücklich interdisziplinär orientiert war, ist die Verteilung der bewilligten Projekte auf verschiedene Disziplinen sehr ungleich. Von den 142 bewilligten Anträgen, die Herr Pfeffer im Herbst 2003 auf CD ROM erfasst und dokumentiert hat, gehörten 66 nach der Kategorisierung durch die Stiftung zu den Sozialwissenschaf-

ten, 41 zu den Wirtschaftswissenschaften und 16 zu den Rechtswissenschaften; 11 weitere, meist interdisziplinäre Projekte waren als „kombinierte Geistes-/Gesellschaftswissenschaften“ gekennzeichnet. Drei Projekte gehörten zur Geschichtswissenschaft, und je ein einzelnes Projekt fand sich in den Kategorien Erziehungswissenschaft, Geographie, Philosophie und Naturwissenschaft.

Im Herbst 2003 gewann Renate Mayntz als Koordinatorin des Synthese-Vorhabens drei Kollegen für die Re-Analyse der sozialwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Projektergebnisse: Susanne Lütz, Philipp Genschel und Armin von Bogdandy. Im Dezember 2003 fand die erste gemeinsame Sitzung statt, auf der die Auswertungsfragen diskutiert und praktische Fragen des Materialzugangs geregelt wurden. Die Listen mit auswertbaren Projekten (das heißt es liegt zumindest ein Abschlussbericht vor), die Herr Pfeffer anschließend für die drei Bearbeiter zusammenstellte, umfassten 36 sozialwissenschaftliche, 26 wirtschaftswissenschaftliche und 16 rechtswissenschaftliche Projekte. Unabhängig von ihrer formalen Zuordnung zu einer Disziplin sollten jeweils alle ihrem Titel nach relevanten Projekte in die Analyse einbezogen werden. Projekte, die nichts zur Beantwortung der die Analyse leitenden Fragen beitrugen, wurden unberücksichtigt gelassen. Frau Lütz hat dementsprechend am Ende 31 geförderte Projekte ausgewertet; da aus einem einzelnen Projekt, nicht zuletzt wenn es sich um ein Konferenzprojekt handelt, oft eine größere Zahl von Einzelbeiträgen hervorgeht, umfasste die thematisch einschlägige Materialbasis von Frau Lütz 73 Einzelbeiträge. Herr Genschel konnte 35 Projekte auswerten; seine Analyse stützt sich auf 44 Einzelbeiträge. Herr von Bogdandy, dem 16 auswertbare Projekte zur Verfügung standen, verwertete 30 Einzelbeiträge in seiner Analyse.

Die Leitfragen für die Ergebnissynthese bezogen sich auf die folgenden Punkte:

1. Wie sehen die neuen transnationalen Strukturen in den verschiedenen Globalisierungsdimensionen (unter anderem Wirtschaft, Transport, Information und Kommunikation, Verbrechen) aus? Was treibt ihre Entwicklung an, was ist ihre räumliche Struktur?
2. Welche Probleme erzeugen diese neuen Strukturen? Sind es Probleme, die von den bestehenden nationalen Instanzen nicht (mehr) bewältigt werden können?
3. Auf welche Probleme wird im Rahmen der so genannten Global Governance reagiert, mit welchen Instrumenten und mit welchem Erfolg? Wieweit verfolgen die supra-, inter- und transnationalen Regelungsinstitutionen partikuläre Interessen, wieweit die Lösung kollektiver Probleme? Wird im zweiten Fall nur auf globalisierungsbedingte Probleme reagiert? Wird auf bestimmte globalisierungsbedingte Probleme nicht reagiert?

Diese – erkennbar aus sozialwissenschaftlicher Perspektive formulierten – Fragen zielen darauf ab, einen Gesamteindruck davon zu gewinnen, was sich heute auf der Ebene oberhalb von nationalstaatlich verfassten Gesellschaften entwickelt, was die hervorstechenden Strukturmerkmale und Dynamiken der neuen „globalen Welt“ sind. Sie knüpfen damit an die vereinzelt und theoretisch höchst heterogenen Versuche an, die „Weltgesellschaft“ oder *world polity* theoretisch ähnlich in den Griff zu bekommen, wie es den versammelten Sozialwissenschaften (im weitesten Sinne) mit der nationalstaatlich verfassten Gesellschaft gelungen ist.

Auf der Sitzung im Dezember 2003 wurde festgelegt, in welcher Form sich diese Fragen auf die drei disziplinären Bereiche beziehen ließen. Am 20. April wurden auf einer zweiten Sitzung erste Entwürfe der drei Berichte diskutiert, Änderungen besprochen und eine gemeinsame Grobgliederung für die Analysen festgelegt, innerhalb derer jeder Bearbeiter thematische Schwerpunkte je nach der Besonder-

heit des vorliegenden Materials wählen sollte. Obwohl in der Ausschreibung der VolkswagenStiftung globale Strukturen und die Steuerung von Globalisierung gleich angesprochen werden, zeigte schon die erste Durchsicht der in der Dokumentation von Herrn Pfeffer genannten Projekttitle, dass Strukturfragen relativ wenig behandelt werden. Entsprechend dominiert die Steuerungsthematik, insbesondere in den Berichten über die sozial- und die rechtswissenschaftlichen Projekte.

Am 16. September 2004 wurden auf einer dritten Sitzung die Endfassungen der drei Berichte diskutiert und letzte Ergänzungen, Korrekturen usw. abgesprochen. Die entsprechend überarbeiteten Fassungen der bereichsspezifischen Ergebnisanalysen bilden den Hauptteil dieses Abschlussberichts.

## 2 Zum Instrument der Ergebnissynthese

Eine Ergebnissynthese, wie sie hier versucht wurde, stellt weder eine Zusammenfassung aller im Schwerpunkt erzielten Ergebnisse dar, noch ist sie mit einem „State-of-the-Art“-Bericht zu verwechseln. Für die Synthese wurden nur solche Projektergebnisse verwertet, die für die von uns gestellten Auswertungsfragen relevant sind. Dazu stellt etwa Genschel fest, dass die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Projekte im Schwerpunktprogramm „nicht auf die hier im Zentrum stehende Fragestellung ausgerichtet“ sind (S. 65). Aber auch die insgesamt geförderten Projekte sind keine verkleinerte Abbildung des in verschiedenen Disziplinen geführten Diskurses über Globalisierung und ihre Steuerung. Insofern findet bereits eine erste Selektion durch den Filter „Antragstellung“ statt: Die im Schwerpunkt *beantragten* Projekte bilden nicht genau ab, was in einer Disziplin zu diesem Thema gearbeitet und geforscht wird. Auch das lässt sich am Beispiel der wirtschaftswissenschaftlichen Projekte illustrieren, in denen empirische Analysen ökonomischer Austauschbeziehungen unter- und theoretische Modellierungen aus ordoliberaler Perspektive überrepräsentiert erscheinen. Die Ergebnissynthese basiert also auf einer doppelten Selektion, zunächst in der Relation disziplinäre Forschung/Schwerpunktprojekte, sodann in der Relation Schwerpunktprojekte insgesamt/ausgewertete Projekte.

Eine „Synthese“ wie die hier versuchte ist auch nicht mit einer sekundäranalytischen Vergleichsstudie zu verwechseln. Grundsätzlich könnten die Projekte eines Förderschwerpunkts sehr wohl als Materialbasis für eine *vergleichende* Sekundäranalyse dienen. Das setzt aber voraus, dass alle Projekte sich mit vergleichbaren „Fällen“ zum Beispiel von Gesundheitsreformen, Organisationsformen des Terrorismus, NGOs oder INGOs beschäftigen. Globalisierung ist aber nur ein einziger, facettenreicher und komplexer „Fall“. Das darauf zielende Schwerpunktthema erlaubte, ja forderte direkt zur Wahl sehr heterogener Teilaspekte des Globalisierungsprozesses als Untersuchungsthemen auf. Die nach Disziplinen geordnete Synthese erlaubt aber einen Vergleich anderer Art, und zwar im Hinblick auf Besonderheiten verschiedener disziplinärer Perspektiven bei der Behandlung der vorgegebenen Fragen.

### 3 Zum wissenschaftlichen Ertrag

Die drei disziplinspezifischen Berichte können keine neuen Detailerkennnisse bringen, denn sie stützen sich durchweg auf bereits vorhandene und publizierte Ergebnisse. Die Synthese erlaubt jedoch Hinweise auf Unterschiede in der Art, wie die drei hauptsächlich beteiligten Disziplinen den gemeinsamen Gegenstand betrachten. Dabei sind diese Sichtweisen keineswegs einheitlich. Die Lektüre der Berichte vermittelt den Eindruck, dass es in jeder Disziplin zu den meisten Fragen unterschiedliche, teils auch gegensätzliche Meinungen gibt. Das trifft auch zu, doch findet man nur wenige explizite Auseinandersetzungen, Widerlegungsversuche usw. Meist stehen unterschiedliche Behauptungen und Bewertungen in verschiedenen Projekten nebeneinander. Bei den wirtschaftswissenschaftlichen Projekten gibt es in der Beurteilung von Sachverhalten, Organisationen, Regimen etc. in der Regel eine dominante Schulmeinung und daneben ein paar vehement widersprechende Meinungen. In der Rechtswissenschaft setzen verschiedene Teildisziplinen von vornherein auf verschiedene Lösungen, wobei man nicht streitet, sondern die anderen einfach negiert. In sozialwissenschaftlichen Projekten schließlich werden kontroverse Behauptungen etwa über die Leistungsfähigkeit eines bestimmten Regelungsinstruments oder einer bestimmten internationalen Organisation oft innerhalb von Projekten behandelt, aber es werden keine Projekte explizit zur Überprüfung und Widerlegung widersprechender Meinungen veranstaltet. Diese Vorgehensweise entspricht zwar nicht der Idealvorstellung vom wissenschaftlichen Fortschritt, ist jedoch tatsächlich dominante Praxis.

Globalisierung wird ziemlich übereinstimmend als primär ökonomisches Phänomen verstanden, als Prozess der zunehmenden Ausdehnung und Intensivierung ökonomischer Austauschbeziehungen (Genschel) beziehungsweise im Sinne wachsender wirtschaftlicher Integration und Zunahme transnationaler Finanz- und Warentransaktionen (Lütz). In den rechtswissenschaftlichen Projekten beschreibt der Terminus Globalisierung zwar etwas allgemeiner die Evolution der bisher nationalstaatlich bestimmten Weltordnung, doch wird sie auch hier als ein von der Wirtschaft getriebener Prozess gedeutet. Eher am Rande (und vornehmlich in sozialwissenschaftlichen Projekten) kommen die einschneidenden Veränderungen im internationalen System (Ende des Kalten Krieges usw.) zur Sprache, die nicht nur eine wichtige Voraussetzung von Prozessen ökonomischer Globalisierung, sondern auch ein wichtiger struktureller Aspekt der neuen *world polity* sind.

Die drei hier im Mittelpunkt stehenden Disziplinen interessieren sich für unterschiedliche Aspekte von Globalisierung. Wirtschaftswissenschaftliche Projekte thematisieren vordringlich Effizienz Aspekte. In rechtswissenschaftlichen Projekten geht es vor allem um Möglichkeiten und Grenzen rechtlicher Regelung im Allgemeininteresse. Die insgesamt besonders heterogenen sozialwissenschaftlichen Projekte schließlich befassen sich vor allem mit verschiedenen problematischen Folgen von Globalisierung und den Ansätzen zu ihrer Bewältigung, das heißt also mit verschiedenen Aspekten von Global Governance. Interessant sind auch Schwerpunktsetzungen innerhalb einer Disziplin. So handeln die rechtswissenschaftlichen Projekte vornehmlich vom Völkerrecht, während das internationale Strafrecht, das internationale Privatrecht und das Soft Law der *Lex mercatoria* in der Datenbasis kaum vertreten waren. Im Vergleich werden auch die unterschiedlichen methodischen Ansätze der Disziplinen deutlich. Die rechtswissenschaftlichen Projekte gehen, wie für die Disziplin allgemein kennzeichnend, eher hermeneutisch vor. Wirtschaftswissenschaftliche Projekte gehen öfters theoretisch modellierend als empirisch vor. Die sozialwissenschaftlichen Projekte dagegen basieren in aller Regel auf empirischen Daten, gleich ob sie diese selbst erheben oder sekundäranalytisch verwerten.

In allen drei Disziplinen geht es überaus selten um eine deskriptive Erfassung von Strukturen (Marktstrukturen, Organisationsnetzwerken, technischen Infrastrukturen usw.). In einigen wirtschaftswissenschaftlichen Projekten werden zwar (die vielfach in der Literatur vorfindlichen) Daten zur Entwicklung des internationalen Kapitalverkehrs und Warenaustausches dargestellt; auf diese bekannten Daten wird auch in sozialwissenschaftlichen Projekten zurückgegriffen, doch werden nur selten Strukturmerkmale empirisch neu ermittelt. Das Recht ist, wenn man will, selbst eine (normative) Struktur, doch gibt es auch hier keine Versuche, diese Struktur in ihrer Gesamtheit darzustellen oder ein Bild von der Gesamtheit internationaler Rechtsinstitutionen zu vermitteln. Auch zu den Ursachen der Globalisierung findet sich insgesamt wenig Neues; genannt werden die bekannten Faktoren wie technische Innovationen, politische Liberalisierung, internationale Spezialisierung und das Wachstum von multinationalen Unternehmen (MNC).

Die Beurteilung der Globalisierung im Hinblick auf ihre negativen (problemerzeugenden) beziehungsweise positiven Folgen unterscheidet sich deutlich zwischen den Disziplinen. Die wirtschaftswissenschaftlichen Projekte sehen die Globalisierung überwiegend positiv, als wachstums- und wohlförderung an. Für sie ist deshalb eher ein Zuwenig als ein Zuviel an Globalisierung, konkret das Fehlen politischer und rechtlicher Voraussetzungen für eine sich weiter internationalisierende Wirtschaft ein Problem. In den sozialwissenschaftlichen Projekten werden die Globalisierungsfolgen vor allem negativ, Globalisierung als problemerzeugend angesehen. Die rechtswissenschaftlichen Projekte sind in dieser Hinsicht eher ambivalent; für sie ist Globalisierung ein Tatbestand, der eine Herausforderung und insofern ein Problem für die Rechtsentwicklung darstellt.

Für alle drei Disziplinen stellt die Schwächung des (bisher für die Produktion kollektiver/öffentlicher Güter verantwortlichen) Nationalstaates ein zentrales, durch Globalisierung verursachtes Problem dar. In den wirtschaftswissenschaftlichen Projekten sieht man den Staat a) durch den intensivierten Standortwettbewerb, b) durch die gewachsene Verwundbarkeit durch extern induzierte Krisen geschwächt. Diese Faktoren werden auch in sozialwissenschaftlichen Projekten hervorgehoben. Hier werden jedoch auch weitere, nicht ursächlich mit diesen beiden Faktoren zusammenhängende Probleme thematisiert, mit denen sich internationale Organisationen und andere Institutionen von Global Governance (zum Beispiel NGOs) befassen. Dazu gehören globale Umweltprobleme, neue Ungleichheiten speziell zwischen den Industrieländern des Nordens und den Entwicklungs- und Schwellenländern der südlichen Hemisphäre, sinkende soziale Standards durch „Sozialdumping“, und technologisch bedingte Risiken (Cybercrime). Auch in den rechtswissenschaftlichen Projekten wird der Verlust staatlicher Regelungskompetenz thematisiert, vor allem weil damit der bisher effektive Hüter von Gemeinwohlinteressen geschwächt wird; damit verliert zugleich das (bisher dominant nationale) Recht an Wirksamkeit bei der Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen.

Trotz problematischer Globalisierungsfolgen für die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats vor allem im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich besteht, und das mag eine Revision der bisher dominanten Skepsis hinsichtlich der Überlebensfähigkeit des Nationalstaats anzeigen, in allen drei Bereichsanalysen Übereinstimmung darin, dass Nationalstaaten die wichtigste Kategorie von Akteuren bei der Bewältigung von Globalisierungsfolgen bleiben, auch wenn das neuerdings weniger durch innenpolitisches Handeln als durch Handeln auf der internationalen Ebene geschieht. Jedoch erfordert die Globalisierung der Kapitalmärkte auch neue staatliche Regulierung. In rechtswissenschaftlichen Projekten wird etwa darauf hingewiesen, dass ein kapitalmarktfreundliches, das Vertrauen von Anlegern förderndes Recht immer noch nationales Recht ist. Gleichzeitig mit dieser Aufwertung des Nationalstaats als Akteur im Prozess der Globalisierung werden die früher so hoffnungsvoll und optimistisch betrach-

teten NGOs kritischer beurteilt – auch wenn sie verglichen mit IGO und INGO immer noch als die besseren Advokaten universaler Werte angesehen werden. So entsteht der Eindruck, dass die Sozialwissenschaften (im weitesten Sinn) zunehmend sachlicher mit dem Phänomen der Globalisierung umgehen.

In Antwort auf die Frage, ob die neuen Institutionen von Global Governance nur regelnd auf Probleme reagieren, die durch Globalisierung erzeugt sind, wird indirekt sehr deutlich, dass dies nicht der Fall ist. Das gilt vor allem für die Beeinträchtigung oder Verletzung von Menschenrechten, mit denen sich zahlreiche NGOs ebenso wie Untergliederungen der Vereinten Nationen beschäftigen. Obwohl die Diskriminierung von Frauen und Minderheiten und zum großen Teil auch Probleme wie Armut und Vertreibung „hausgemacht“ anstatt durch Globalisierung erzeugt worden sind, ist die internationale Aufmerksamkeit für sie eine Folge der globalen kommunikativen Vernetzung, ihrer – auch infrastrukturell erleichterten – Wahrnehmung als generelle und nicht nur „nationale“ Probleme. Auch die häufig thematisierten globalen Umweltprobleme hängen ursächlich eher mit der kapitalistischen Produktionsweise zusammen, die sich jetzt in immer mehr Ländern durchsetzt, als mit der (ökonomischen) Globalisierung im Sinne intensiverer ökonomischer Austauschbeziehungen.

Neben den faktisch globalisierungserzeugten und den neu als „global“ beziehungsweise die internationale Gemeinschaft angehend wahrgenommenen Problemen gibt es als dritte Kategorie Probleme, die ein außenstehender wissenschaftlicher Beobachter als solche ansieht. Die Identifikation solcher theoretisch ableitbarer Probleme setzt einen unabhängigen Standard voraus, der etwa systemtheoretisch von Voraussetzungen der Systemerhaltung oder wirtschaftswissenschaftlich aus makroökonomischen Modellen abgeleitet werden könnte. Dies ist vor allem in einigen wirtschaftswissenschaftlichen Projekten geschehen, die sich kritisch mit (unerfüllten) Voraussetzungen einer weiter voranschreitenden Globalisierung, speziell mit politischen Hindernissen befassen. Empirische Projekte, wie sie in den Sozialwissenschaften vorherrschen, machen Defizite dagegen an normativen Standards wie Demokratie, Chancengleichheit oder universellen Menschenrechten fest. Dies führt allerdings lediglich zur Feststellung von Mängeln im tatsächlichen Funktionieren zum Beispiel von internationalen Organisationen und Regimen und nicht zur Feststellung von *fehlenden* Versuchen der Problemlösung (im Sinne der unter anderem in amerikanischen „community power studies“ untersuchten „non-decisions“).

Generell darf nicht unterstellt werden, dass die verschiedenen Ansätze und Institutionen der supra-, inter- und transnationalen Steuerung speziell der Lösung kollektiver Probleme dienen und immer nur Gemeinwohlziele verfolgen. Zwar verfolgen immerhin die meisten internationalen Institutionen (im Gegensatz zu MNC als wichtigen Global Players) offiziell Gemeinwohlziele (auch wenn es sich bei manchen NGOs nur um das gemeinsame Interesse von Entwicklungsländern handelt). Selbst hinter solchen Zielen stehen jedoch, wie bei der WTO, oft bestimmte partikulare Interessen, die sich gegen andere durchsetzen müssen. Auch Steuerungsziele wie eine „gerechte“ Verteilung knapper Güter und die Verhinderung negativer Externalitäten, die die Menschenrechte von Minderheiten oder machtlosen Gruppen betreffen, haben es mit gegensätzlichen Interessen zu tun, sei es bei der Willensbildung innerhalb einer Organisation oder sei es in der Auseinandersetzung mit anderen korporativen Akteuren. Die Konflikte, die bei den untersuchten Regelungsversuchen auftauchen und überwunden werden müssen oder sie auch blockieren, können sich auf die Steuerungsziele selbst oder auf die zu diesem Zweck eingesetzten Mittel beziehen (zum Beispiel die Konditionalitäten des IWF). Die den Konflikten zugrunde liegenden divergierenden Präferenzen hängen in beiden Fällen oft mit klar erkennbaren partikularen Interessen an ökonomischen Vorteilen, Bestandssicherung oder Machterweiterung zusammen.

In wirtschaftswissenschaftlichen Projekten, die ein gemeinsames Interesse an (ökonomischer) Effizienz unterstellen, geht es vor allem um Verteilungskonflikte, die verhandelbar sind, was ihre Schärfe mildert. Daneben werden in wirtschaftswissenschaftlichen Projekten aber auch Konflikte identifiziert, in denen ein gemeinsames Problemlösungsinteresse fehlt; das gilt vornehmlich für Konflikte, die einer weitergehenden Globalisierung entgegenstehen. Solche Konflikte bestehen typischerweise zwischen politischen Akteuren, die protektionistische Strategien verfolgen, und wirtschaftlichen Akteuren, die Globalisierungshemmnisse beseitigt sehen wollen.

In sozialwissenschaftlichen Projekten werden Konflikte besonders extensiv behandelt. Es handelt sich vor allem um Verteilungskonflikte, wobei es nicht nur darum geht, wer gewinnt (*cui bono*), sondern auch darum, wer bezahlt, also die Kostenverteilung, wobei die hauptsächlichsten Kosten oft von anderen als den großen Nutznießern getragen werden. Nicht zuletzt Machtdifferenzen verhindern immer wieder eine gemeinwohlverträgliche Lösung von Verteilungskonflikten. Zahlreiche Projekte weisen auf die Bedeutung kognitiver Faktoren sowohl als Konfliktursache (vor allem unterschiedliche Situationsdefinition, zum Beispiel der Größe eines Risikos) wie bei der Konfliktbearbeitung (durch Argumentieren und Überzeugen) hin.

Aussagen zur globalen Regelungsstruktur (Global Governance) lassen sich allen drei Berichten entnehmen, doch setzt auch hier die disziplinäre Perspektive unterschiedliche Akzente. In wirtschaftswissenschaftlichen Projekten liegt das Schwergewicht auf normativen Überlegungen zur Ausgestaltung der Marktordnungsstruktur, die eine globale Ökonomie konstituieren und fördern soll. Beides verlangt die Übertragung von bestimmten Kompetenzen vom Nationalstaat auf internationale Organisationen. Diese werden in wirtschaftswissenschaftlichen Projekten weniger empirisch im Hinblick auf ihre faktische Operationsweise als wiederum aus normativer Perspektive untersucht. So sollten internationale Organisationen eher der Marktschaffung (oder negativen Integration) als der Marktkontrolle (oder positiven Integration) dienen. Funktionen der Marktkontrolle sollten weitgehend auf nationaler Ebene erfüllt werden. Internationale Organisationen sollten entweder auf Marktschaffung oder Marktkontrolle spezialisiert sein und nicht beide Funktionen (wie neuerdings die WTO) mischen, sie sollten territorial umfassend sein und ihre Entscheidungen rechtliche Verbindlichkeit besitzen. Angemahnt wird außerdem eine bessere Koordination zwischen verschiedenen Organisationen.

In rechtswissenschaftlichen Projekten werden die bestehenden internationalen Institutionen, von den UN bis zu den NGOs, im Hinblick auf ihre normativ ableitbaren und ihre faktischen Funktionen bei der Rechtsetzung beziehungsweise Regelung behandelt. Als Vergleichsstandard dienen die (klassischen) Staatsfunktionen, doch wird betont, dass „the different elements of the executive function in the international community have never been established *more geometrico* like under a national constitution“ (S. 29). Viel Aufmerksamkeit wird in rechtswissenschaftlichen Projekten der Problematik des Akteurcharakters internationaler Institutionen geschenkt, der an eine zumindest minimale Handlungsautonomie gebunden ist; aus Völkerrechtsperspektive geht es dabei um die Frage ihrer Rechtspersönlichkeit. Generell wird die sich entwickelnde globale Rechtsordnung vor allem als Ergebnis internationaler Verträge betrachtet, die überwiegend im Rahmen internationaler Regierungsorganisationen erarbeitet werden.

Die detailliertesten Analysen der Beschaffenheit und Operationsweise internationaler Organisationen finden sich in den sozialwissenschaftlichen Projekten. Es ergibt sich das Bild eines locker um die UN als staatszentrierte supranationale Organisation herum gruppierten, aber auch lateral (zum Beispiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren) verbundenen Netzwerks an internationalen und trans-

nationalen Organisationen (IGO und INGO), wobei die Unterorganisationen der UN, die Bretton-Woods-Organisationen und die großen NGOs drei erkennbare Cluster darstellen. Die Unterorganisationen der UN, die relativ selbstständig agieren und im Wesentlichen Soft Law produzieren, sind zentrale Foren für die Behandlung von Menschenrechtsfragen, Umweltschutz, Bewahrung der Artenvielfalt und Entwicklung; sie sind die bevorzugte Anlaufstelle für Einflussversuche von NGOs und MNCs. Die Umsetzung der auf globaler Ebene getroffenen Vereinbarungen wird in den von der VW-Stiftung geförderten empirischen Projekten kaum thematisiert, obwohl sie in der allgemeinen Diskussion über Globalisierung eine wichtige Rolle spielt und sehr unterschiedlich teils als völlig unzureichend, teils als überraschend wirkungsvoll bewertet wird.

Das locker vernetzte System internationaler Institutionen und Organisationen ist durch überlappende und teils divergierende Aufgaben gekennzeichnet und ist sowohl in vertikaler wie in territorialer Hinsicht strukturiert. Bei der vertikalen Strukturierung der globalen Regelungsstruktur geht es um Machtunterschiede. Zwar wird die besondere Machtposition der USA in allen drei Disziplinen als wichtiger prägender Faktor bemerkt, sei es in der internationalen Rechtsetzung, sei es bei der Schaffung und Operationsweise internationaler Organisationen wie Weltbank, IWF und WTO. Besonders betont wird die sich abzeichnende Hegemonialstruktur jedoch in sozialwissenschaftlichen Projekten, und hier erwartungsgemäß besonders in Projekten, die aus der Perspektive der mit internationalen Beziehungen befassten politischen Wissenschaft heraus konzipiert sind.

Die unterschiedliche Macht der verschiedenen Global Players, und hier sind auch die MNCs einzubeziehen, hat auch eine territoriale Dimension. Im Hinblick auf globale Strukturen manifestiert sie sich in einer Nord-Süd-Differenz und einer Zentrum-Peripherie-Differenz, wobei die westlichen Demokratien in Europa und Amerika das Zentrum bilden. Was die Regelungsstruktur angeht, ergeben die empirischen Projekte eine Tendenz zur Regionalisierung im Sinne der übernationalen, aber territorial begrenzten Koordination. In engem Zusammenhang mit der auf die ökonomische Dimension verengten Auffassung von Globalisierung werden in den Projekten in erster Linie zu wirtschaftlichen Zwecken gebildete Regionalverbünde wie NAFTA und Mercosur, daneben aber auch sicherheitspolitische Verbünde wie NATO und OSZE behandelt. Die Tendenz zur regionalen Verdichtung besteht offenbar neben einer Tendenz zur globalen Erweiterung bereits bestehender internationaler Institutionen (WTO). Die EU ist lediglich die prägnanteste Ausformung der Regionalisierungstendenz. Da hier ein handlungsfähiger korporativer Akteur geschaffen wurde, zeichnen sich auch (bisher nur hier) mögliche Konflikte zwischen regionalen und globalen Akteuren ab (zum Beispiel zwischen EU und WTO).

Bei den behandelten Steuerungsinstrumenten schließlich ergibt sich ein deutlicher Unterschied im Vergleich zum typischen Portfolio nationalstaatlicher Steuerungsinstrumente. Für eine regulative Politik durch sanktionsbewehrte Rechtsetzung fehlt supra-, inter- und transnationalen Institutionen weitgehend die notwendige Legitimation und damit fehlen auch die Möglichkeiten der Durchsetzung. Für eine wirksame Steuerung durch finanzielle Anreize reichen in der Regel die Ressourcen nicht. Ebenso stößt eine kostenträchtige Infrastrukturpolitik schnell an Grenzen. Dadurch gewinnen eher „weiche“ Steuerungsinstrumente wie Verhandlung, Bargaining, Überzeugung und „Naming and Shaming“ als Druckmittel an Gewicht. Vor allem NGOs können nur derartige weiche Instrumente nutzen, während intergouvernementale Organisationen wie vor allem der UN-Sicherheitsrat, aber auch die WTO (auf der Basis von Streitschlichtungsmechanismen) auch Sanktionen einsetzen können. Da völkerrechtliche Verträge (immer noch) die dominante Form globaler Regelung sind, bleibt ihre Durchsetzung vor allem den beteiligten Nationalstaaten überlassen; hier setzt denn auch die Analyse und Erklärung der generell beobachteten Um- oder Durchsetzungsdefizite an. Das auf privatvertraglichen Regelungen

basierende „staatenlose Recht“ mag (erstaunlich) wirksam sein, kann aber nur dem Interessenausgleich privater Vertragspartner dienen und ist kaum geeignet, den globalen Umweltschutz und die internationale Beachtung der Menschenrechte zu fördern.

#### 4 Zur Evaluation der Förderinitiative

Eine Ergebnissynthese dient nicht dem Zweck, eine Förderinitiative zu evaluieren. Dennoch haben sich ein paar Hinweise ergeben, die für die VolkswagenStiftung und ihre Förderaktivität von einem gewissen Interesse sein mögen. Auf sie sei abschließend kurz eingegangen.

Vergleicht man den Text der Ausschreibung für die Förderinitiative „Globalisierung und ihre Steuerung“, dann wird die begrenzte Steuerungsfähigkeit von Ausschreibungen als Anreiz zur Forschungsproduktion deutlich. Die in der Ausschreibung exemplarisch genannten Themen wurden sehr verschieden intensiv aufgegriffen und geben daher auch für die Beantwortung der die Synthese leitenden Fragen teilweise wenig her. Das gilt vor allem für Untersuchungen zu den Strukturen der Globalisierung, ihrer Entwicklung und strukturellen Besonderheiten. Das muss, insbesondere was die wirtschaftswissenschaftliche Forschung angeht, allerdings nicht heißen, dass Daten zur Strukturbeschreibung nicht verfügbar sind; sie sind lediglich nicht im Rahmen der geförderten Projekte erhoben worden.

Andererseits verweisen die von den Antragstellern gewählten Themen auf ein Förderbedürfnis gerade für diese Themen, spiegeln also ein aktuelles Interesse wider. Das gilt mit Einschränkung selbst unter der Berücksichtigung von „Mitnahmeeffekten“ und „Etikettenschwindel“, worunter Förderprogramme aller Art zu leiden haben. Das Förderprogramm zu Globalisierung und ihrer Steuerung hat durchaus zum Wissen über Aspekte des Globalisierungsprozesses beigetragen. Armin von Bogdandy stellt hierzu fest, dass es in der Rechtswissenschaft weit länger als in anderen Wissenschaften gedauert hätte, bis das Phänomen der Globalisierung zu einem wichtigen Forschungsgegenstand wurde. „Nicht wenige der einschlägigen Untersuchungen sind dabei von der VolkswagenStiftung gefördert, so dass es der Stiftung gelungen ist, wissenschaftliche Aufmerksamkeit und Forschung“ auf dieses wichtige Thema zu lenken (S. 19). Ähnliches gilt für die beiden anderen Disziplinen, auch wenn diese sich schon länger intensiv mit dem Thema Globalisierung und Globalisierungsfolgen beschäftigt haben. Wertvoll ist umgekehrt auch der Hinweis auf Forschungslücken und Forschungsdesiderate, die in allen Berichten teils explizit angesprochen werden, teils dadurch deutlich werden, dass es für bestimmte an das Material gestellte Fragen keine ausreichende Antwort gibt.

Als besonders fruchtbar erwiesen sich im Rahmen der Synthese oft Konferenzprojekte, die gute Sammelbände produzierten. Ausdrücklich wird das im Bericht über die rechtswissenschaftlichen Projekte bemerkt. Die Förderung von Konferenzprojekten erscheint damit als eine besonders kostengünstige Form der Finanzierung, was daran liegt, dass in sorgfältig vorbereitete und koordinierte Konferenzbeiträge nicht zunächst von der Stiftung finanzierte Forschungsergebnisse einfließen.

Obwohl die VolkswagenStiftung mit dem Förderprogramm keinen unmittelbaren praktischen Zweck verfolgte, geben die Berichte gelegentlich nützliche Hinweise auf die Voraussetzungen und Erfolgs-

chancen verschiedener Lösungsansätze, aber auch auf Nachteile beziehungsweise unerwünschte Folgen. Unabhängig davon, ob Personen in Entscheidungspositionen ein solches Wissen nutzen, trägt es allgemein zur Versachlichung der oft ideologiebelasteten Diskussion über Globalisierung bei.

# Auswertung der rechtswissenschaftlichen Projekte

Armin von Bogdandy

## Vorbemerkungen

Weit länger als bei anderen Wissenschaften dauerte es in der Rechtswissenschaft, bis das Phänomen der Globalisierung zu einem breit beforschten Gegenstand wurde. Nicht wenige der einschlägigen Untersuchungen sind dabei von der VolkswagenStiftung gefördert, so dass es der Stiftung gelungen ist, wissenschaftliche Aufmerksamkeit und Forschung neu auszurichten. Bemerkenswert ist dabei die Rolle der geförderten Tagungsbände. Sie zeigen, wie auf relativ günstige Weise die Forschungsarbeit in bestimmte Richtungen gelenkt werden kann. Wenngleich in einem Tagungspapier selten grundstürzend Neues entwickelt wird, so wird doch der „Stand des Wissens“ auf ein neues Phänomen gelenkt, so die Expansion des Wissens gefördert und Forschungsaktivität gebündelt. Vom heutigen Tage aus betrachtet (Juni 2004) bilden die Tagungsbände weithin wahrgenommene Bezugspunkte zumindest in der deutschsprachigen Diskussion.

Die Schwierigkeit der Rechtswissenschaft, das Phänomen der Globalisierung rasch aufzugreifen, erklärt sich zum Teil aus dem rechtswissenschaftlichen Selbstverständnis. Danach liegt das Kerngeschäft dieser Wissenschaft in der Systematisierung des ständig sich weiterentwickelnden evolvierenden Rechtsstoffes. Auf dieser Grundlage sind unmittelbare Aussagen über die Globalisierung und ihre Steuerung<sup>1</sup> kaum zu leisten, da dies tendenziell sozialwissenschaftliche Methoden erfordert. Entsprechend setzen sich die Mehrzahl der rechtswissenschaftlichen Beiträge nicht das Ziel, Globalisierungs- oder Steuerungsphänomene exakt zu erfassen. Vielmehr werden – zumeist auf der Grundlage öffentlichkeitswirksamer Konzeptionen der Globalisierung – die Tragfähigkeit und die Fortentwicklung des überkommenen rechtlichen und rechtsdogmatischen Bestandes thematisiert. Im Mittelpunkt stehen zumeist die Rekonstruktion des Stoffes aus der neuen Perspektive und Vorschläge zu seiner Anpassung an neue Herausforderungen. Letzteres entspricht dem Selbstverständnis der Rechtswissenschaft als im Kern „praktischer“, also handlungsanleitender Wissenschaft.

---

1 Im folgenden Text werden die Begriffe *Regelung* und *Steuerung* als Synonyme verwandt. Es sei aber angemerkt, dass der Begriff *Steuerung* problematisch erscheint, weil rechtliche Bestimmungen als „Steuerungsmaßnahmen“ als bloße Transformationsriemen des Willens politischer Akteure erscheinen könnten, was zu einer Verkennung des „Eigenstands“ und „Eigensinns“ des Rechts führen kann.

Die diversen Disziplinen der Rechtswissenschaft bilden – von Randerscheinungen abgesehen – methodisch eine Einheit, operieren inhaltlich aber weitgehend unabhängig voneinander und messen nicht selten dem von ihnen beforschten Rechtsbereich einen Primat in der Regelung gesellschaftlicher Prozesse zu. So verwundert es nicht, dass Rechtswissenschaftler in der Regel diejenige Rechtsdisziplin als primär „globalisierungssteuerungsfähig“ ansehen, die sie vertreten: Völkerrechtlern gilt das Völkerrecht als Schlüsselinstrument zu Bändigung der Globalisierung, Zivilrechtlern ein globales Privatrecht, Verwaltungsrechtlern raffinierte Innovationen im staatlichen Verwaltungsrecht. Rechtssoziologen, die in dieser Hinsicht wenig anzubieten haben, beschränken sich auf Kritik und empfehlen Geduld (Ziegert 2000: 89).<sup>2</sup>

Die folgenden Seiten vermögen keine auch nur annähernd vollständige Auswertung der von der VW-Stiftung geförderten Projekte zu unterbreiten, die der Vielfalt der bereitgestellten Gedanken gerecht werden könnte. Vielmehr wird versucht, mit Hilfe der publizierten Texte ein – notwendig subjektives und selektives – Bild davon zu vermitteln, wo die einschlägige Diskussion über die Steuerung der Globalisierung mit Hilfe der VW-Stiftung heute steht und welche weiterführenden Fragen die Studien aufwerfen.

## 1 Globalisierung: rechtswissenschaftliche Phänomenbeschreibungen

Das Wort *Globalisierung* wird zumeist benutzt, um die allgemeine Richtung gesellschaftlicher Evolution zu beschreiben. Es weist in vielen Diskursen einen Gebrauch auf, wie er früher Worten wie *Klassenkampf* oder *Fortschritt im Bewusstsein der Freiheit* zukam.<sup>3</sup> Der Redner versucht mit diesem Wort eine viele soziale Bereiche erfassende Transformation und deren Richtung zu bezeichnen. Der Terminus fasst eine Reihe höchst disparater Beobachtungen zusammen, deren regelmäßiger gemeinsamer Nenner die Feststellung eines profunden Wandels des überkommenen Nationalstaats im Zuge eines Pro-

---

2 Neben Arbeiten von Rechtswissenschaftlern werden solche sozialwissenschaftliche Beiträge ausgewertet, die sich speziell mit der Rolle des Rechts in der Globalisierung befassen.

3 Die Dominanz dieses Wortes hat zumindest in rechtswissenschaftlichen Diskursen, die sich um die allgemeine Tendenz der „welthistorischen Evolution“ seit Beginn des 21. Jahrhunderts bemühen, deutlich abgenommen. Terroristische Bedrohungsszenarien islamistischen Hintergrunds sowie Selbstverständnis und Aktionen der amerikanischen Regierung unter George W. Bush haben anderen Deutungsmustern und Schlagworten (Krieg der Kulturen, amerikanisches Empire, Renaissance des Nationalstaates als Schutzherr) zur Prominenz verholfen. Dies gilt gerade auch für rechtswissenschaftliche Diskurse, die sich mit einer Fülle ebenso konkreter wie öffentlichkeitswirksamer Fragen befassen mussten: die Rechtsqualität der Terroraktionen vom 11. September 2001, die Zulässigkeit der Kriege in Afghanistan und im Irak, die vielfältigen Implikationen nationaler Antiterrormaßnahmen). Zu diesen Fragen findet sich Weiterbringendes in dem umfassenden Vergleich des US-amerikanischen Völkerrechtsverständnisses mit dem „europäischen“ Verständnis in den beiden Projekten von Georg Nolte: *USA und Völkerrecht* sowie *European and American Constitutionalism*; der erste Band ist veröffentlicht als „United States Hegemony and the Foundations of International Law“ (Byers/Nolte 2003). Da diese Projekte sich jedoch nicht mit dem Phänomen der Globalisierung befassen, sondern ganz aus der neuen Perspektive der internationalen Sicherheitspolitik verfasst sind, werden sie im Folgenden nicht näher berücksichtigt.

zesses weltumfassender Modernisierung ist, deren Gehalt jedoch überaus unterschiedlich eingeschätzt wird.

Grundsätzlich bemerkenswert ist die unsichere Einordnung des europäischen Integrationsprozesses. Teilweise wird die Schaffung des europäischen Binnenmarktes einfach als Beispiel für Globalisierungsprozesse genommen (Nahamowitz 2000). Dies dürfte angesichts der zahllosen Unterschiede zwischen dem politisch-institutionell abgesicherten Prozess in der EU und globalen Prozessen kaum überzeugen.<sup>4</sup> Eine andere Frage ist, ob die EU der politischen Gestaltung einer „Weltregierung“ oder weltweiter Governance als Beispiel dienen kann.

### 1.1 Beschreibungsperspektive „Recht als Regelungsinstrument“

Die Rechtswissenschaft und insbesondere ihre dogmatischen Fächer haben sich schwer getan, das Phänomen der Globalisierung als Forschungsgegenstand zu identifizieren. Tomuschat drückt eine keineswegs auf das Völkerrecht beschränkte Auffassung aus, wenn er schreibt:

„At first glance, it (globalization, AvB) has little, if anything to do with international law“ (Tomuschat 1999/2001: 40). Die vorherrschende Wahrnehmung ist, dass es sich um einen von der Wirtschaft getriebenen Prozess handelt, der nach rechtlicher Intervention zwecks Wahrung von Allgemeininteressen ruft, die der einzelne Staat nur unzulänglich leisten kann.

We are thus confronted with a gulf between two „worlds“ or two types of systems: the highly fragmented political world of states with their parliaments, governments, courts, public debates and political decisions and the partially unified, integrated world of global economies. (Thürer 1999: 48)

It was emphasized already that the international society has developed an almost insatiable hunger for legal norms in the first place in those fields where a given human activity has transboundary effects in the widest imaginable sense, including also the treatment by States of their own nationals which carries the seeds of wide repercussions far beyond the national territory. Not only are nations tied together by the movement of air and water across State lines in accordance with the laws of nature, in the current era of globalization transnational activities have become a normal pattern under economic pressures. (Tomuschat 1999/2001: 306)

Doch verstehen viele die Globalisierung nicht allein als einen Prozess, der dem Recht neue Aufgaben zuführt. Sie sehen, dass die Globalisierung eine besondere Herausforderung für das Recht darstellt, weil sich der Regelungskontext von einem primär nationalem zu einem primär transnationalen wandelt.

Das Kriterium hierfür ist nicht nur die Quantität grenzüberschreitender Transaktionen, sondern vor allem auch die Tatsache, dass nicht mehr vorrangig der nationale, sondern der globale Kontext den Referenzrahmen finanzökonomischen Handelns bildet. (Piel 2000: 204)

---

4 Entsprechend sinnentstellend sind Parallelisierungen zwischen der Binnenmarktliberalisierung und dem WTO-Recht (Calliess 2001b: 63).

In dieser Perspektive tritt das nationale Recht in eine zuvor nur wenig thematisierte Dimension: der eines Wettbewerbs. Globalisierung bedeutet Wettbewerb auch in der hoheitlichen Sphäre. Insbesondere für das wirtschaftsrelevante Recht gilt:

Die Definition von Recht als Wettbewerbsfaktor leitet sich unmittelbar aus der Globalisierung des Rechts im Sinne einer Globalisierung der Bezüge des Rechtssystems ab: Die Tatsache „that events in one part of the world more and more have effects on peoples and societies far away“ bedeutet für das Recht, dass es auch in seiner nationalstaatlichen Ausprägung eben nicht länger nur ein nationales Ereignis darstellt, sondern von Ereignissen außerhalb der nationalen Grenzen beeinflusst wird und diese wiederum selbst beeinflusst. Der Staat ist unter der Kondition des globalen Wettbewerbs bemüht, die Attraktivität des Standortes zu verbessern. „Where once states claimed the rights of monopoly, they must now act like oligopolists, vying endlessly for the favour of market agents.“ Dabei verliert der Staat zumindest partiell seine Monopolstellung als Rechtsproduzent beziehungsweise „Anbieter“ rechtlicher Ordnungsleistungen. (Piel 2000: 207)

Aus dieser Perspektive gewinnt rechtliche Innovation neue Dimensionen:

Angesichts der Relevanz rechtlicher Steuerung als Determinante der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nationaler Ökonomien läßt sich das Recht auch als Produktionsfaktor fassen: Das bedeutet, daß das volkswirtschaftliche Gesamteinkommen dadurch wächst, daß bestimmte Rechtsregeln entdeckt und/oder optimiert werden und umgekehrt sinkt, wenn dieses nicht oder nur schlecht geschieht. (Piel 2000: 207)

Die meisten Autoren sehen Globalisierung als ein Problem, das es zu zähmen gilt. Weniger häufig trifft man auf Aussagen, welche die Angewiesenheit der Globalisierung auf einen förderlichen rechtlichen Rahmen thematisieren. Zwar dürfte außer Frage stehen, dass die Globalisierung rechtlicher Institutionen bedarf, um sich zu entfalten, insbesondere des Vertragsrechts und der Vertragsfreiheit, des Gesellschaftsrechts und des Eigentums. Doch manche Autoren thematisieren weit darüber hinausgehende Anforderungen:

Globalization requires a framework of legal certainty for non-state economic actors in their international transactions and a minimum amount of effective regulation on both the international and national level. (Malanczuk 1999: 155)

Diese Einsicht bestätigt im Detail das Forschungsprojekt zum südamerikanischen Mercosur. Insbesondere eine ökonomische Integration von Volkswirtschaften hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn politische Organe, und zwar möglichst politische Organe auf der transnationalen Ebene, harmonisierte rechtliche Regelungen zur Förderung eines mehrere Länder umfassenden ökonomischen Prozesses erlassen (Samtleben 1999: 64 et passim). Ein weltweiter Markt ohne ein in wichtigen Elementen vereinheitlichtes Recht, das von politischen Institutionen erlassen wird, erscheint danach als „Hirngespinnst“. Diese Auffassungen schließen an Konzeptionen an, wonach der „Markt“ in erster Linie ein rechtliches Konstrukt ist und nicht ein spontanes gesellschaftliches Ereignis.

## 1.2 Beschreibungsperspektive „Recht als Kulturerscheinung“

Die bisherigen Auffassungen betrachten das Recht als hoheitliches Regelungsinstrument in konzeptioneller Isolierung gegenüber seiner sozialen Umgebung. Eine andere rechtliche Perspektive auf das Phänomen *Globalisierung* ergibt die Thematisierung von Recht als Kulturphänomen. Dabei geht es etwa um eine Globalisierung der *popular legal culture*. Diese Beobachtungsform nähert sich sozialwissen-

schaftlichen Ansätzen, behält jedoch spezifische juristische Dimensionen. Sie ist für die Perspektive der Regelung von Bedeutung, da die Globalisierung der *popular legal culture* eine Voraussetzung weltweiter Rechtsförmigkeit bilden könnte.

Eine besondere Rolle der Medien wird man bei der Globalisierung der externen Rechtskultur, also bei dem Wissen, den Meinungen und den Erwartungen des Publikums über und an das Recht erwarten. Nicht zuletzt mit ihrer Hilfe hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein politisches Klima entfaltet, das die weltweite Gewährleistung von Menschenrechten, demokratischen Prinzipien und einer marktwirtschaftlichen Verfassung fordert. Bestimmte Rechtsvorstellungen haben sich zunächst kognitiv und dann normativ um den Globus verbreitet, um nach und nach national oder übernational als Recht reinstitutionalisiert zu werden. Hochtechnologische und Massenkommunikationsmittel haben die Infiltrierung konkurrierender Realitätsvorstellungen über Grenzen hinweg möglich gemacht. In der Dritten Welt sind die Slums mit Antennen übersät, und Videorekorder und Satellitenschüsseln gibt es auch in ländlichen Gegenden. (Röhl 2000: 105)

Die Theorie sozialen Lernens steht vor der Aufgabe, den Einfluß transnationaler Kommunikationen auf Präferenzen und Werte, die zusammen das Rechtsbewußtsein bestimmen, zu qualifizieren und quantifizieren. Noch ist unklar, ob unter dem Einfluß transnationaler Kommunikation ein Wertewandel eingesezt hat und ob dieser Prozeß gegebenenfalls als Diffusion westlicher Werte oder als Wertkonflikt abläuft. Vorläufig zeigen Umfrageuntersuchungen über fundamentale demokratische Einstellungen erhebliche Differenzen, selbst zwischen Nachbarländern. Eine Art demokratischer „Dominoeffekt“, der u.a. den Boden für die dramatischen politischen Umwälzungen von 1988/89 bereitete, scheint aber doch nachweisbar zu sein. (Röhl 2000: 107f.)

Derartige Beobachtungen können auf die großen sozialwissenschaftlichen Themen bezogen werden und Moment von deren Entwicklung werden. Dies gilt etwa für das Theorem der Weltgesellschaft.

Aber entgegen unserer Gewohnheit, „Gesellschaft“ als einen Gegenstand zu verstehen, der im Kern durch gemeinsame Normen und Werte zusammengehalten wird, wird die Integration auf globaler Ebene eher durch gemeinsame Wissensbestände vorangetrieben, wie sie von Wissenschaft, Technik und Wirtschaft produziert und durch einen weltumspannenden Handel, Verkehr und Kommunikation verbreitet werden. Wissen zieht jedoch häufig Ansprüche nach sich, die schließlich nach rechtlicher Gewährleistung rufen. Es ist daher vorstellbar, daß die Ausbreitung bestimmter Wissensbestände auf die Dauer auch eine normative Integration der Weltgesellschaft nach sich zieht. (Röhl 2000: 106)

Wie kann das globalisierte Recht einer Weltgesellschaft aussehen? Die entsprechenden Ideen sind noch vage. Aus politikwissenschaftlicher Sicht heißt es dazu, man müsse

... sich das „globalisierte“ Recht als „lebendiges“ Recht vorzustellen, als eine *einheitliche* Rechtsmasse mit einer *Vielzahl* regionaler und lokaler Dialekte. (Albert 2000: 123)

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist es nicht einfach, derartige Visionen mit dem positiven Rechtsstoff in Verbindung zu setzen. Die konkrete rechtliche Referenz ist hier – wie bei vielen ähnlichen Aussagen – die so genannte *lex mercatoria*, auf deren Problematik später eingegangen werden soll.

### 1.3 Beschreibungsperspektive „Staatendämmerung“

Eine dritte Beschreibungsform eint, die überkommenen Formen rechtlicher Regelung gesellschaftlicher Prozesse als durch die Globalisierung weitgehend obsolet zu betrachten. Besonders dramatisch sind

Aussagen von Autoren mit einem systemtheoretischen Hintergrund. Hier werden aus terminologischen Operationen weit reichende Schlussfolgerungen gezogen werden, ohne sich um deren detaillierte Herleitung oder empirische Absicherung zu bemühen.

Versteht man Gesellschaft mit Luhmann als Menge aller tatsächlich vollzogenen Kommunikationen, so bedeutet Globalisierung nichts anderes, als dass grenzüberschreitende Kommunikation empirisch betrachtet zum Massenphänomen wird und damit von der Randerscheinung zum prägenden Faktor der modernen Gesellschaft mutiert. (Calliess 2001: 64)

Für den nationalen Rechtsstaat resultiert daraus ein massiver Souveränitätsverlust, weil die Geltung und Durchsetzung des materiellen nationalen Rechts grundsätzlich unter den Vorbehalt des internationalen Kollisionsrechts gestellt wird. (Calliess 2001: 65)

Diese Aussage sehe ich als falsch an: Eine derartige Infragestellung, die sich ja auf das Recht insgesamt bezieht, ist nicht zu beobachten und ist in den einschlägigen Texten in keiner Weise nachzuweisen. Das systemtheoretische Verständnis beruht auch auf gänzlich überzogenen Vorstellungen von staatlicher Souveränität, die das folgende Zitat zum Ausdruck bringt.

Grundsätzlich stellt jede Art von grenzüberschreitenden Operationen den Souveränitätsanspruch der Territorialstaats in Frage, insofern der blinde Fleck des nationalen Rechtsstaats, der zuvor mühsam – etwa in Form von Kelsens Grundnorm – vernebelt wurde, offen zu Tage tritt. (Calliess 2001: 62)

Souverän ist danach allein der geschlossene totalitäre Staat, ein Souveränitätsverständnis, das – zumindest in freiheitlichen Staaten – zu keinem Zeitpunkt signifikante wissenschaftliche oder politische Positionen hinter sich versammeln konnte. Das unter den alarmistischen Konzeptionen verbreitete Verständnis der Globalisierung und ihres Einflusses auf das Recht kommt in der die Beiträge eines wichtigen Sammelbandes zusammenfassenden Stellungnahme gut zum Ausdruck:

Ein Wesensbestandteil des heutigen positiven Rechts ist nach wie vor der Geltungsbereich, der in aller Regel örtlich definiert ist. Dem widerspricht jedoch die Tendenz der Globalisierung zur Entgrenzung und Denationalisierung, das heißt zur Überwindung nationalstaatlicher Grenzen mit Hilfe der Kommunikationstechnologie. Angesichts der weltweiten Vernetzung verlieren nicht nur die geographischen Grenzen von Märkten, sondern auch die von Staaten rapide an Bedeutung. Computereinsatz, Internet und Satellitenkommunikation haben Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend verändert, ohne dass das Recht mit diesen Entwicklungen Schritt gehalten hätte. Wenn sich heute die Innenminister der europäischen Staaten zusammenfinden, um zumindest Kinderpornographie und die Verbreitung volksverhetzender Parolen durch das Internet zu verbieten, dann stehen sie vor kaum lösbaren Problemen. (Voigt 2000: 18)

Bei einer Zusammenschau derartiger Aussagen fällt auf, dass sie einen hohen spekulativen Gehalt haben und kaum auf konkretem Rechtsmaterial oder empirischen Tatsachen aufbauen, die derart weit reichende Aussagen tragen. Es mag diese Sorge auch ein Zeitphänomen der neunziger Jahre sein. Bezeichnenderweise ist die Tonlage der zusammenfassenden Einleitung in dem Nachfolgeband zu demjenigen, der die zuvor zitierte alarmistische Feststellung trifft, deutlich anders:

Die Realisierung des Anspruchs auf Global Governance scheitert nicht an den übermächtigen Kräften der Globalisierung, sondern hängt primär ab vom Wollen der politischen Verantwortlichen in den führenden Industrieländern. Diese Auffassung wird in den folgenden beiden Abschnitten begründet, in denen eine Auseinandersetzung mit drei richtungsweisenden globalisierungstheoretischen Denkschulen geführt und ein Überblick über aktuelle Entwicklungen im Bereich der ökonomischen Globalisierung gegeben wird. (Nahamowitz 2002: 18)

Als Zusammenfassung der unterschiedlichen Auffassungen zur Problematik der Globalisierung findet sich:

Uneinigkeit innerhalb der drei Denkschulen besteht damit vor allem über die vier folgenden zentralen Punkte, *erstens* über das Ausmaß der gegenwärtigen Globalisierung, sei es im säkularen Vergleich, sei es im Rahmen der Nachkriegsentwicklung, *zweitens* über die verbleibenden Möglichkeiten nationalstaatlicher Steuerung, *drittens* über die Chancen international koordinierter Global Governance und *viertens* über die Dominanz- und Herrschaftsstruktur der sich globalisierenden Weltwirtschaft.

Die Antwort in diesen vier strittigen Dimensionen muss folgendermaßen lauten: *Erstens*: Die ökonomische Nachkriegsentwicklung ist durch einen langgestreckten Globalisierungsprozess gekennzeichnet, der in mehreren unterschiedlichen Schüben stattgefunden hat, aber keine grundlegend neue Qualität der internationalen Wirtschaftsbeziehungen mit sich gebracht hat. Die Wirtschaft bleibt, gemessen an zentralen Indikatoren wie Handel, internationale Produktion und ausländische Direktinvestitionen, immer noch ganz überwiegend national orientiert und konstituiert. Zudem sind die weltwirtschaftlichen Aktivitäten eindeutig auf die Triade USA, EU und Japan/Ostasien räumlich konzentriert .... *Zweitens*: Die Möglichkeiten nationaler Wirtschaftspolitik sind in den klassischen Bereichen der Konjunktur-, Struktur- und Sozialpolitik durch Globalisierung vielleicht graduell eingeschränkt, aber nicht unterminiert worden. Hier kann man sogar optimistischer sein als die „Sceptics“. *Drittens*: Über die Chancen international koordinierter Global Governance auch und gerade in den Steuerungs- und Regelungsbereichen, die Thema des vorliegenden Bandes sind, vor allem das Management internationaler Finanzkrisen, der Kampf gegen Unterentwicklung und Umweltzerstörung sowie die Zügelung der Macht der multinationalen Konzerne, entscheidet in erster Linie die Kooperation der mächtigsten Industrieländer, im Zweifel der Konsens des exklusiven Länderzirkels der G-7, G-10 oder G-20, nicht aber der stumme Zwang der Globalisierung. *Viertens*: Die Dominanz- und Herrschaftsstruktur der Weltwirtschaft wird weiterhin am markantesten durch den Nord-Süd-Konflikt abgebildet. (Nahamowitz 2002: 25)

Empirische Studien bestätigen das letztere Verständnis:

Eine Untersuchung von *v. Freibold, Gessner und Olgiati* hat die Rechtsfälle mit Auslandsberührung in Hamburg, Mailand und New York gezählt und den Umgang der Gerichte mit ausländischen Parteien und fremdem Recht beschrieben. Man kann grob sagen, dass in Deutschland 1,5% der Zivilprozesse bei den Landgerichten und ebenso bei den Familiengerichten Auslandsberührung haben. ... Interessant ist die Beobachtung, dass deutsche Gerichte in über 90% dieser Fälle deutsches Recht anwenden, ganz gleich, ob das nach den Regeln des internationalen Privatrechts nun notwendig war oder nicht. Bei Gericht findet die Globalisierung nicht statt. (Röhl 2000: 102)

Nun wird von der alarmistischen Seite behauptet, dass aus erkenntnistheoretischen Problemen heraus ein adäquates Verständnis der Globalisierung nicht gelinge:

So wie Globalisierung ein grundsätzliches Überdenken analytischer Größen und Muster in den Sozialwissenschaften verlangt, so wird sich auch die Untersuchung von Recht unter den Bedingungen der Globalisierung kaum auf hergebrachte – schon gar nicht juristische! – Methoden stützen können, sondern vielmehr nach neuem konzeptionellen Werkzeug verlangen. (Albert 2000: 122)

Dieses neue konzeptionelle Werkzeug bleibt weitgehend ein Desideratum. Zwar hat der Begriff des „staatenlosen Rechts“ inzwischen eine erhebliche Prominenz erreicht. Dabei scheint es mir aber um eine Schöpfung der Systemtheorie zur Bestätigung ihrer Prämissen zu handeln, deren Nützlichkeit für nicht systemtheoretisch operierende Ansätze noch nachzuweisen bleibt.

## 2 Die Problematik der Globalisierung: Steuerungsverlust des Rechts?

Die Problematik der Globalisierung wird in rechtswissenschaftlicher Sicht überwiegend als Steuerungsverlust solcher Rechtsnormen begriffen, deren Zielsetzung in der Durchsetzung von Allgemeininteressen liegt. Die Problemstellung ist in einem erheblichen Umfang bereits in den Begriff der Globalisierung eingelassen: Er entstand weniger, um eine historische Entwicklungslinie neutral zu beschreiben, sondern um deren normative Problematik zu thematisieren (Schlagwort „Internationalismus ohne Werte“). In diesem Sinne wird mit Blick auf das Völkerrecht formuliert:

In any event, the concept captures in a nutshell the current state of increased transnationalism which constitutes the background against which the adequacy and effectiveness of international law and its institutions must be carefully tested. It is part and parcel of the empirical context from which international law receives its major impulses. To the extent that the State forgoes or is compelled to relinquish its role as guarantor of the common interest of its citizens, common institutions should be established at regional levels or universal level to compensate for the losses incurred. Success or failure in the market place cannot be the ultimate yardstick for what is right and appropriate in a human community. (Tomuschat 1999/2001: 42)

Im Mittelpunkt steht die Abnahme staatlicher Regelungsmacht.

Furthermore, through the transboundary networks which they have knit, transnational corporations are sometimes able to escape governmental authority through processes of locating and relocating their economic activities and financial resources in following the logic of the *homo oeconomicus*. Revenues will be generated quite artificially in countries where taxation is minimal or even symbolic, production plants may be established where salaries are lowest, and production of substances virtually detrimental to nature may be transferred to third-world countries with lenient or outright non-existent regulation for the protection of the environment, etc. The current liberalism permitting free flow of goods and capital, which lies at the heart of globalization, has made it tremendously difficult for States to discharge their general mandate to uphold the common interest. It is quite clear, therefore, that mechanisms must be established at the international level to ensure that transnational actors remain subject to rules embodying the general interest of the societies concerned. However, because of widely diverging philosophies, it has not (yet) been possible to establish, in the fields of economy and finance, international institutions entrusted with supervising the transboundary activities of those actors. Up to a recent past, the power of States has essentially been founded on territoriality. To the extent that mobility emerges not only as a principle on the books, but as an actual opportunity, insisting on sovereign power to unilaterally enact law has become a threat largely devoid of real clout. Most States today are threatened with losing their bases of personal allegiance vis-à-vis those economic actors which are in fact able to avail themselves of the opportunities provided by abolishing national boundaries as barriers. Only the most powerful ones with large markets may still hope to be able to go it alone, acting as true sovereigns whose commands cannot be evaded. In order to conserve their sovereign power of decision-making and asserting their superiority over private interest, all the other States cannot but attempt to merge their prerogatives by establishing joint agencies for the discharge of the relevant tasks of monitoring and control. (Tomuschat 1999/2001: 92–93)

Wohlgermerkt betrifft dies nicht allein die gemeinwohlorientierte Regelung des Außenhandels. Wenige werden bestreiten, dass die Globalisierung auch zu einer Beeinträchtigung des Gestaltungsspielraums der internen Wirtschaftspolitik führt.

Je globaler sich die ökonomischen Operationen und die damit einhergehenden Risiken vollziehen, desto begrenzter und dysfunktionaler werden nationale Steuerungsversuche. Das staatliche Kontrolldefizit speist sich dabei nicht nur aus dem erschwerten Zugriff auf grenzüberschreitende beziehungsweise sich jenseits nationalstaatlicher Grenzen vollziehender Transaktionen, vielmehr werden im Zuge der Globalisierung auch die staatlichen Steuerungskapazitäten innerhalb der Grenzen des National-

staates geschwächt. Dies gilt vor allem für die Möglichkeiten des Staates, die Konjunktur- und Wachstumspolitik an nationalen Prioritäten auszurichten. Die Ökonomie konstituiert sich eben nicht mehr als Nationalökonomie. (Piel 2000: 204)

Zumeist erscheinen die multinationalen Unternehmen als den Staaten überlegene Akteure. Es gibt aber Stimmen, die dieses Verständnis plausibel in Frage stellen. Dies wird zunächst mit Blick auf den Wissensaspekt festgestellt:

Die Riskanz der Finanzmärkte resultiert gerade nicht nur aus der Transnationalität der Operationen, infolge des hohen Vernetzungsgrades der Finanzwirtschaft grenzüberschreitenden Produktion und Wirkung von Risiken, sondern vor allem auch aus der Tatsache, daß das komplexe, hochorganisierte und zunehmend wissensbasierte Marktgeschehen eine Eigendynamik entwickelt hat, die von außen kaum noch durchschaubar, geschweige denn kontrollierbar ist. Gerade die Zunahme von Wissen führt paradoxerweise zu einer Steigerung von Unsicherheit. Insofern gilt es, neben der territorialen Entgrenzung auch die Ausweitung der kognitiven Orientierung der globalisierten Finanzmärkte zu berücksichtigen. (Piel 2000: 205)

Zudem gibt es plausible Argumente, die Machtbalance zwischen Staat und multinationalen Unternehmen nicht einfach als zugunsten der letzteren verrutscht zu sehen. Eine umsichtig gebaute Studie zu dem Bereich, der als Vorreiter der „staatszersetzenden“ Entwicklung gilt, sieht neue staatliche Steuerungsmöglichkeiten. Unter dem Untertitel „Globalisierung als Chance zur Stärkung des Staatlichen? Das Beispiel Kapitalmarktrecht“ heißt es:

Dabei wird die These formuliert, dass die zunehmende Globalisierung des Wirtschaftssystems nicht einfach zu einem einseitigen Autonomieverlust seitens des Nationalstaates führt, sondern das Zusammenspiel von Globalisierung und Wissensbasierung des Finanzsystems auch die Selbststeuerungsfähigkeit der Marktakteure beeinträchtigt. Dem Nationalstaat eröffnen sich hierdurch neue Handlungsspielräume, welche die Chance in sich bergen, die rechtliche Steuerung der Kapitalmärkte nicht mehr vorrangig mit Blick auf die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen zu thematisieren, sondern verstärkt die Qualität des Rechts als „Aktivposten“ internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen. (Piel 2000: 203)

Wenngleich die aus der Differenz zwischen der hoch globalisierten Ökonomie und dem bestenfalls internationalisierten staatlichen Recht resultierenden Einbußen an Steuerungsfähigkeit unbestreitbar sind, so bedarf die den Staatschwächungsthesen zugrundeliegende Annahme eines Nullsummenspiels, die davon ausgeht, dass Autonomiegewinne der einen Seite (d.h. des Staates), doch einer differenzierteren Betrachtung: Wie im folgenden noch zu zeigen ist, ist in diesem Zusammenhang zum einen nach der Strategiefähigkeit des Staates jenseits einer staatszentrierten Perspektive zu fragen, wobei insbesondere andere die Strategiefähigkeit bestimmende Faktoren als die (gerade das Aufsichtsrecht prägende) Steuerungsressource Macht – das heißt hier vor allem Wissen – in die Überlegungen einzu beziehen sind. Zum anderen bedarf bereits die zumeist als selbstverständlich vorausgesetzte Annahme eines Autonomiegewinns seitens der Ökonomie einer näheren Betrachtung. (Piel 2000: 205)

Kern des Arguments ist die Angewiesenheit der Akteure des Kapitalmarkts auf ein Recht, das bei breiten Kreisen von Anlegern Vertrauen in ein ihren Interessen entsprechendes Agieren der Finanzwirtschaft begründet, so dass der Staat in Konkurrenz zu anderen Staaten ein entsprechendes anlegerfreundliches Kapitalmarktrecht als Standortvorteil erlässt.

Es besteht keineswegs Einigkeit, dass die global agierenden Akteure sich der staatlichen Herrschaft entwinden. Aus historischer Sicht wird darauf hingewiesen, dass die staatlichen Apparate in der Geschichte Kontrolle stets mit neuen Kontrollmechanismen wiederhergestellt haben. Die neuen Techniken, die zunächst die Privaten aus dem staatlichen Zugriff lösten, haben dann später zu noch mehr „Staat“ geführt (Röhl 2000: 94f.). Ganz in diesem Sinne hält Calliess fest:

Da zudem alle Transaktionen im Internet elektronische Spuren hinterlassen, zeichnet sich zumindest theoretisch die Gegenvision des gläsernen Bürgers verbunden mit der Möglichkeit einer totalen Kontrolle ab. (Calliess 2001: 67)

### 3 Governance

#### 3.1 Institutionen der Governance

##### 3.1.1 Governance durch ein fortentwickeltes UN-System

Der Begriff der Governance ist outputorientiert: es geht um die Formulierung und Durchsetzung von gemeinwohlorientierten Regelungen. Mit Blick auf die Steuerung der Globalisierung gewinnt der Begriff oft eine weitere Bedeutung, nämlich eine gemeinwohlorientierte Regelung außerhalb von Institutionen, die unter den hierarchischen Mustern staatlicher Herrschaftsgewalt operieren. Die meisten Konzeptionen zielen darauf ab, dass internationale Organisationen und Gremien diese Steuerungsleistung erbringen sollen. Insbesondere im völkerrechtlichen Schrifttum bietet das Phänomen der Globalisierung den Anlass, einen substanziellen Ausbau internationaler Organisationen, zumeist im Kontext des UN-Systems, als historisch geboten darzustellen.

The UN which has already been proven to be playing an important role in the determination of the public interest, seems to be prepared and to be equipped to accept the number of non-state actors in the international system and to accommodate them within its organizational framework. The organization will consequently be composed of an increased number of law creating entities. The UN has already made the attempt to promote the understanding of public interest norms as being of *erga omnes* or *ius cogens* character. (Hobe 1999: 134f.)

#### *Die Finalität der Vereinten Nationen*

Dieses Verständnis von Governance bedarf der Konkretisierung, soll es wissenschaftliche oder gar politische Konzeptionen anleiten. Es entspricht der evolutionären Natur rechtlichen Denkens, die internationale Governance unter Zuhilfenahme überkommener Konzeptionen und Begrifflichkeiten zu präzisieren. So erarbeitet Christian Tomuschat die „Governance“ funktional in Analogie zur Funktionenlehre der Staatstheorie (Tomuschat 1999/2001: 305ff.). Der Gedankengang findet seinen Ausgangspunkt in der Prämisse, dass die internationale Gemeinschaft wie jede andere rechtlicher Regelung bedarf, „a sufficiently broad set of legal norms in order to be able to deal efficiently with the many challenges arising in the course of history“ (ebd.: 305): *Ubi societas, ibi ius*. Die Befriedigung dieses Regelungsbedarfs verlangt Leistungen, die den Staatsfunktionen nach der traditionellen Staatslehre entsprechen: die „legislative function“, welche den „broad set of legal norms“ und insbesondere die „basic political decisions“ hervorbringt (ebd.: 305), die „executive function“ und damit eine „machinery mandated to translate into concrete facts the law“ (ebd.: 358), und den „settlement of disputes“, sprich die „application of these rules in disputes“ (ebd.: 390).

Die Vergangenheit gibt somit Orientierung für die Zukunft: Die Leistungen, welche die globalen Institutionen erbringen müssen, liegen im Prinzip fest. Zu konfigurieren bleiben die internationalen Institutionen selbst. Aber auch in dieser Hinsicht bietet das etablierte Wissen mit der Gewaltenteilungslehre Anhaltspunkte. Interessant sind die Relevanz wie der Grund, welcher die Abweichung erklärt:

In conclusion, it may be said that the different elements of the executive function in the international community have never been established *more geometrico* like under a national constitution, which seeks to organize the system of governance in a transparent way, taking as its point of departure the principle of separation of powers. The international system still rests on national sovereignty. (Tomuschat 1999/2001: 389)

Der funktionale Ansatz kann zu erheblichen Abweichungen im Design der Institutionen führen, die die Funktionen erfüllen. Anschaulich ist das Beispiel der Funktion „settlement of disputes“. Dies zeigt sich bereits in der Bezeichnung der Funktion, die traditionell nicht „Streitbeilegung“, sondern „Judikative, also Rechtsprechung“ heißt. Die terminologische Modifikation umschließt auch eine Verschiebung in der Sache, da außergerichtliche Institutionen weit größere Bedeutung bekommen können, wie Art. 2 III, 33 I SVN nahe legen.

Nur vorsichtig verwendet Christian Tomuschat das Wort „föderal“ für diese Zielvorgabe, das Ziel einer globalen Föderation formuliert er nicht ausdrücklich. Diese Vorsicht ist angesichts des Streits über die Überzeugungskraft einer föderalen Vision bereits für die Europäische Union verständlich. Gleichwohl bildet die föderale Vision ein Leitbild von erheblicher Anziehungskraft, zumal sie unterschiedlichen Deutungen zugänglich ist. Nach Daniel Thürer bildet jedes politische Mehrebenensystem ein föderales System (Thürer 1999: 39f.). Soweit in globalen Institutionen politische Entscheidungen getroffen werden, die für die Mitglieder von verbindlicher Relevanz sind, liegt danach bereits ein föderales System vor, so dass heute bereits die Vereinten Nationen dank des Sicherheitsrates föderale Züge aufweisen. Allerdings widerspricht dieses Minimalverständnis den meisten Föderalismuskonzeptionen, die als weitere konstituierende Momente einer Föderation die Idee einer „politischen Einheit“ oder aber die einer politischen Gemeinschaft mit bürgerschaftlicher Komponente formulieren.

Doch auch nach Thürer erschöpft sich die föderale Vision keineswegs in einem Mehrebenensystem. Vielmehr geht es ihm explizit um eine Entwicklung entsprechend dem „constitutional approach“, also eine Rekonstruktion und Fortentwicklung des Völkerrechts in der Perspektive föderaler Verfasstheit. Eine zentrale Ebene in der Staatengemeinschaft soll fundamentale Werte schützen, international Demokratie, Menschenrechte und Gewaltenteilung durchsetzen, globale Aufgaben wie den Umweltschutz wahrnehmen und Spill-over-Fragen wie schädlichen Systemwettbewerb regeln (Thürer 1999: 54ff.). Für die institutionelle Ordnung der zentralen Ebene wird selbst von Vertretern einer föderalen Verfasstheit eingeräumt, dass die staatlichen Verfassungen keine überzeugende Blaupause liefern.

In the place of the crumbling „walls“ of the old „state fortresses“ new ivory networks are rapidly spreading and are covering up the old towers, bestowing on them a new and exciting appearance. (Thürer 1999: 58)

Oft wird die Europäische Union als Beispiel vorgestellt, in welche Richtung der Ausbau globaler Institutionen erfolgen sollte.

From the point of view of world global order the EU seems to me to represent the most promising way of creating some structure capable of checking the abuse of economic and social power, and of directing social activities towards overriding common ends. The EU seems to be making the most successful effort so far to cope with the problematic effects of globalization and, perhaps it offers a model for new legal institutions to be created on a world-wide basis. (Thürer 1999: 92)

Dieses Konzept der Fortentwicklung der Vereinten Nationen wird auch außerhalb des Völkerrechts vertreten. So liest sich aus rechtssoziologischer Feder:

Bei Ulrich Beck lesen wir, Globalisierung bedeute Weltgesellschaft ohne Weltstaat und Weltregierung. So eindeutig ist das nicht. Über 190 souveräne Staaten sind heute durch die Charta der Vereinten Nationen sowie durch eine Vielzahl multilateraler und bilateraler Verträge verbunden. Es wird durchaus auch schon die Ansicht vertreten, dass die Vereinten Nationen durch ihre in immer mehr Politikfelder ausgreifende Rechtssetzungs- und Kodifikationsarbeit und durch einige gelungene Sanktionsaktionen langsam in die Rolle eines Weltstaats wachsen. Die Medienpräsenz des offiziellen internationalen Rechts ist erstaunlich groß. Es vergeht kein Tag, an dem nicht die UNO, NATO, WTO, Weltbank usw. genannt werden.

Früher oder später wird sich vielleicht aus dem herkömmlichen Völkerrecht eine transnationale Ordnung mit Staatscharakter entwickeln. Die globale Berichterstattung in den Medien hat insoweit schon eine virtuelle Realität geschaffen, die den Tatsachen weit vorausseilt. Wer etwa von internationalen Gerichtshöfen liest oder die in Phantasielkostümen agierenden Richter des International Peace Court in ihrem medienwirksamen Gerichtssaal in Den Haag auf dem Bildschirm beobachtet, hat in der Regel gar keine Vorstellung von der schmalen rechtlichen Basis dieser Institution. Es handelt sich um einen Ad-hoc-Gerichtshof, der nur für Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht zuständig ist, welche seit 1991 auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien begangen wurden. Seine Rechtsgrundlage in der UN-Charta ist eher dürftig. Die Medienrealität sieht aber anders aus. Sie zeigt den Gerichtshof als etwas fraglos Existierendes. Problematisch ist allenfalls, wie man der Bösewichte habhaft wird. Aber dieses Problem hat auch die staatliche Justiz. Beinahe losgelöst von internationalem Recht hat sich eine Praxis der internationalen Intervention herausgebildet, deren medienwirksame Darstellung den Eindruck eines in der Entstehung begriffenen Weltrechts bestärkt. (Röhl 2000: 103 und 104)

Diese Konzeption des Ausbaus internationaler Organisationen wirft viele Fragen auf. Aus der Regulierungsperspektive erscheint besonders dringlich zu klären, welche Rolle dem Staat als bislang wichtigster Institution gemeinwohlorientierter Regelung in ihr zukommt. Auf den ersten Blick scheint diese Konzeption einer globalen Föderation notwendig einen Machtverlust der eingebundenen Staaten zu implizieren. Dies wird jedoch von den Vertretern dieser Konzeption bestritten.

The fact that international community is progressively moving from a sovereignty-centred to a value-oriented or individual-oriented system has left deep marks. It would be an erroneous assumption, though, that the most promising way of facing up to the challenges of the future would be to centralize ever more functions in the hands of a world bureaucracy as the nucleus of a world government. International supervision and monitoring play an essential role ... But there can be no genuinely sustainable international legal order if national systems of governance disintegrate. (Tomuschat 1999/2001: 237)

Dies klingt nach einer Antinomie. Eine solche liegt jedoch nur vor, wenn politische Macht ein Fixum wäre und ihre Verteilung ein Nullsummenspiel. Dies dürfte jedoch eine unzutreffende Konzeption politischer Macht sein. Wie das Beispiel der Europäischen Union zeigt, kann in einem subsidiaritätsorientierten Zusammenspiel transnationaler und staatlicher Institutionen der politische Zugriff auf die Gesellschaft auch erhöht werden.

In principle, the current state of affairs corresponds to a model of subsidiarity which will continue to exist for a long time to come. It would be totally unrealistic and inconvenient to dream of a unified administrative system for all the countries of the world, under which a world bureaucracy would be mandated with implementing those rules of international law, in particular treaties, which require measures of execution within domestic contexts. According to lessons learned in many federal States, the best method of executing federal laws is to commit them to the care of the component units of the federal organization, abstaining from establishing for that purpose special federal machinery. Within the European Union, too, the implementation of acts of European legislation is left to the member States. (Tomuschat 1999/2001: 358f.)

### *Einzelne Funktionen*

Welches sind die einzelnen Schritte zur Annäherung an ein solches internationales Regierungssystem? Für viele Völkerrechtler liegt der Schlüssel eines angemessenen internationalen Systems in der Entscheidungsformel: Die „internationale Rechtsetzung“ soll nicht mehr von der Zustimmung („consent“) eines jeden betroffenen und verpflichteten Staates abhängen.

... [T]reaties remain the principal instruments of norm creation. Although lacking the requisite qualities of a world legislature, the United Nations has become a powerful motor for norm-setting according to the classical method by taking the lead in initiating reform and organizing the relevant drafting processes. Progressively, however, other processes of norm creation are gaining ground. The international system cannot rely any more solely on treaty-making, where the sovereign State holds an unrestricted power of unilateral determination. In principle, treaties are instruments of self-commitment. No State can be forced to adhere to a given conventional régime, no matter how important that régime may be with a view to furthering community interests. To the extent that in international society other values are recognized, values that deserve protection irrespective of consent given by an individual State, treaties must lose their primary role as instruments for the creation of legal norms. (Tomuschat 1999/2001: 306f.)

Als weiteres Merkmal globalisierungsadäquater internationaler Organisationen wird deren Fähigkeit formuliert, auf staatliche Brüche des Völkerrechts wirksam reagieren zu können.

It stands to reason that it would be much to be preferred to have a centralized agency which would itself take sanctions against a State remiss of its obligations, or which would at least co-ordinate the measures taken by individual States. Such a hierarchically organized superstructure does not yet exist, however, except in certain fields. (Tomuschat 1999/2001: 377)

Wenn so die einschlägigen internationalen Institutionen noch nicht vorhanden sind, so wird doch – dem evolutionären Charakter juristischen Denkens entsprechend – verbreitet angenommen, dass deren Grundlagen bereits vorhanden sind und nur noch der Verbesserung bedürfen.

But we have also seen that the institutional mechanisms established for that purpose leave much room for improvement. It will be the challenge of the coming decades to strengthen the existing systems of co-operation. (Tomuschat 1999/2001: 435)

### 3.1.2 Andere Institutionen der Governance und Kompetenzfragen

An der vorstehenden Konzeption der Fortentwicklung internationaler Organisationen und insbesondere der Vereinten Nationen wird vielfältige Kritik geübt. Manche Kritik wendet sich direkt gegen die Vereinten Nationen, die insbesondere von Autoren aus den Vereinigten Staaten als ineffizient, illegitim und wohl im Grunde unreformierbar angesehen werden.

I think how one could get a handle on the question of transnational economic order is a tremendous and real challenge. I agree with the challenge, but not the idea of employing the UN. (Caron 1999: 148)

Andere Autoren wenden sich grundsätzlicher gegen einen Ausbau internationaler Organisationen nach föderalen Leitbildern.

I am afraid that we might be making the mistake that was made in the early parts of this century: projecting liberal models of domestic law onto international relations. We did that with the notion that we need a international quasi legislature, international courts, and an international executive in the earlier parts of this century. We see this projection also in how the League of Nations and the UN were organized. We might be doing the same thing here with these concepts of world law. And this

type of projection, historically, has not been very successful because international relations is a radically different political environment from anything that we see in domestic politics. (Fidler 1999: 160)

Als mögliche Alternative der Steuerung der Globalisierung bleibt somit zum einen staatliches Handeln, das allenfalls auf der Ebene nichtverbindlicher Absprachen mit anderen Staaten koordiniert wird (Piel 1999). Manche Autoren sehen eine andere Alternative in einer gesellschaftlichen Selbststeuerung nach dem Muster der *lex mercatoria*.

Die internationale Governance ist nicht zentralisiert, sondern auf unterschiedliche Organisationen und weitere Foren (vor allem Vertragsorgane) verteilt. Nicht selten wird die Beseitigung von überlappenden und konkurrierenden Aktivitäten internationaler Organisationen als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer erfolgreicherer „International Governance“ angesehen. Allerdings gilt es zu berücksichtigen:

In dieser Perspektive können parallele Normsetzungsaktivitäten als Strategie interpretiert werden, die mehrere politische „Luftballons“ gleichzeitig steigen lässt – in der Hoffnung, dass zumindest einige von ihnen das gewünschte Ziel erreichen. Die Parallelität mehrerer Formen von Normsetzung lässt sich so als die pragmatische Suche nach einem geeigneten institutionellen Normsetzungskontext erklären. Daneben kann die flexible Verlagerung von Verhandlungen zu einer Policy zwischen verschiedenen Gremien und Politikebenen eine Strategie zur Vermeidung und Überwindung von Politikblockaden sein. Die Beteiligung an relativ unverbindlichen Normsetzungsprojekten kann dabei Ausdruck der Strategie sein, Maßstäbe für verbindlichere Normsetzung auch auf anderen Politikebenen zu setzen. Im Hinblick auf institutionelle Eigeninteressen und politische Sekundärzielsetzungen, die parallelen Normsetzungsaktivitäten zugrunde liegen, lassen sich diese allerdings auch als Ausdruck symbolischer Politik und Ressourcenverschwendung interpretieren. (Aden 2002: 306)

Im Sinne der „Luftballontheorie“ sinkt durch die Strategie paralleler Normsetzungsaktivitäten die Wahrscheinlichkeit, dass der Einfluss von Gegeninteressen ein internationales Normsetzungsprojekt blockiert. Je mehr Gremien und Institutionen sich eines Themas annehmen, desto größer wird die Wahrscheinlichkeit, dass zumindest einige von ihnen konkrete Ergebnisse produzieren. (Aden 2002: 308)

Zur Vermeidung überlappender Aktivitäten wird bisweilen an eine internationale Kompetenzordnung gedacht. Allerdings gilt:

Auch an dem Patchwork-Charakter der internationalen Normsetzung könnte eine Kompetenzordnung nichts ändern. Denn sie könnte allenfalls die Parallelbehandlung eines Themas in mehreren Gremien begrenzen. Sie wäre aber nicht dazu geeignet, vernachlässigten Themen zu mehr Beachtung zu verhelfen oder Staaten, die Umweltprobleme vernachlässigen, zu einer Änderung ihrer Politik zu zwingen. Dies könnte eher eine bessere Koordination und Strukturierung der vielfältigen internationalen Aktivitäten leisten, etwa durch die Gründung einer UN-Organisation für Umwelt und Entwicklung, die sämtliche Programme und Vertragswerke in diesem Bereich zusammenfassen könnte. (Aden 2002: 311)

### 3.2 Steuerungsziele

Eine Durchsicht des publizierten Materials ergibt einen erstaunlichen Befund: Je mehr die Globalisierung als gemeinwohlschädigender Prozess der Erosion staatlicher Herrschaft gesehen wird, desto undeutlicher bleibt regelmäßig, was als gemeinwohlfördernde Politik im Einzelnen angestrebt wird. Dun-

kel und abstrakt wird etwa von „der Bearbeitung der Folgen funktionaler Differenzierung“ gesprochen (Albert 2000: 120).

Untergründig scheinen nicht selten die Verhältnisse in den sechziger und siebziger Jahre als eine Art Idealzustand gesellschaftlicher und politischer Verfasstheit auf. Indirekt kann man schließen, dass es diesen Autoren um die Realisierung politischer Interventionsmöglichkeiten in weitestmöglichem Umfang und um eine enge Kontrolle der unternehmerischen Strategien von multinationalen Konzernen geht. Dahinter mag eine Vision nationaler Selbstbestimmung als Ausdruck demokratischer Verfasstheit liegen.

### 3.2.1 Menschenrechte

Soweit die angestrebten Zielzustände näher bezeichnet werden, erlangen – insbesondere im völkerrechtlichen Schrifttum – die universellen Menschenrechte eine überragende Bedeutung.

..., human rights have been pushed up to the highest level of the hierarchy of internationally recognized public goods as far as the most elementary needs of the human person are concerned. (Tomuschat 1999/2001: 223)

Das Völkerrecht legt mit den Rechtsinstituten *ius cogens*, Pflichten *erga omnes* und internationalen Verbrechen einen Kern von Werten fest, „which humankind must uphold in order to be able to continue to live under peaceful conditions which permit individuals real enjoyment of human rights“ (Tomuschat 1999/2001: 85). Die völkerrechtlichen Vorgaben für „überzeugendes“ innerstaatliches Regieren (Menschenrechte, Demokratie, Entwicklung) sind der Maßstab im Umgang mit den aktuellen Herausforderungen. Sie sind nicht unmittelbar auf die Globalisierung bezogen. Die Durchsetzung der internationalen Menschenrechte ist das Ziel allen Rechts, des Völkerrechts wie des staatlichen Rechts. Dies impliziert Strukturierung der internationalen Politik entlang des *human rights talk*.

Diese Konzeption, welche die Verwirklichung der Menschenrechte als Steuerungsziel vorgibt, verzeichnet eine Reihe von Vorteilen. Sie bietet einen angemessen weiten Zielkatalog, da die wichtigsten Voraussetzungen einer gelingenden menschlichen Existenz erfasst sind. Diese einzelnen Momente sind besser fassbar als ein abstraktes Ziel wie „Sozialstaat“. Die in den beiden internationalen Menschenrechtspakten (internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966) implizierten Zielzustände eignen sich auch als Grundlage eines weltweiten Diskurses über Steuerungsziele, weil die Pakte von fast allen Staaten der Welt ratifiziert sind und so einem „Eurozentrismus“ vorgebeugt ist. Weiter gibt es ein reiches Erfahrungswissen, was zur Verwirklichung der einzelnen Rechte zu tun ist. Zugleich determiniert diese Zielformulierung nicht die Institutionen und die Instrumente der Zielerreichung, was opportun erscheint, weil es derzeit in dieser Hinsicht kaum sicheres Wissen und allgemein akzeptierte Strategien gibt.

Fraglich ist, ob über die Verwirklichung der Menschenrechte hinaus die Verwirklichung von Gleichheitspostulaten Ziel einer angemessenen Steuerung der Globalisierung ist, wird Letztere doch häufig als Entwicklung zu mehr Ungleichheit verstanden. In den sondierten Studien taucht diese Zielsetzung nicht auf. Christian Tomuschat lehnt ein entsprechendes Recht auf Entwicklung in Auseinandersetzung mit der französischen Völkerrechtslehre ab (Tomuschat 1999/2001: 191f.). So gelangt er auch

nicht zu der Aussage, dass die internationale Ordnung mit Blick auf die ärmeren Länder als prinzipiell ungerecht anzusehen ist.

Ähnliche, wenngleich weniger ambitionierte Äußerungen finden sich bei amerikanischen Autoren. Dort heißt es, alle möglichen Modifikationen und Innovationen seien darauf zu prüfen, ob sie „usefully increase the capacity to resolve conflicts and enforce standards of human security“ (Wedgwood 1999: 36). Einen bemerkenswerten Gesichtspunkt fügt Graf-Peter Calliess hinzu:

Die Freiheit im Internet ist aus dieser Sicht nicht in erster Linie durch den Staat bedroht, vielmehr kann gerade die Abwesenheit des Staates zu einem totalen Freiheitsverlust führen. Dem Staat wächst deshalb die Aufgabe zu, die Grundrechte im Internet zu schützen und die private Machtausübung der *Global Player* kontrollierend in ihre Grenzen zu weisen. (Calliess 2001: 68)

### 3.2.2 Andere Ziele, insbesondere „reflexive Selbststeuerung“

Nun geben die Menschenrechte kaum operationalisierbare Vorgaben für die Steuerung des Kapitalmarkts. So wird als weiteres Steuerungsziel das Wachstum des volkswirtschaftlichen Gesamteinkommens genannt (Piel 2000: 207).

Einige Autoren, insbesondere solche mit einem systemtheoretischen Hintergrund, sehen ein wichtiges Ziel darin, dass die Steuerung vom politischen Bereich auf andere Bereiche übergeht. Mathias Albert spricht

... von einem Wandel von Staatlichkeit in dem Sinne, daß das politische System mit der Bearbeitung der Folgen funktionaler Differenzierung überfordert ist und diese an ein anderes beziehungsweise ein zu diesem Zwecke neu entstehendes Funktionssystem abgibt. (Albert 2000: 120)

Der angestrebte Zielzustand scheint hier eine Form „reflexiver Selbststeuerung“ zu sein, wie sie in der *lex mercatoria* zu finden sein soll. Sie gilt als Modell, „wie wirksam Regulation in transnationalen Räumen unter der Bedingung abnehmender Regulationskompetenz souveräner Staaten gewährleistet werden kann“ (Albert 2000: 125). Dabei bleibt es jedoch offen, warum ein „größtenteils privat gesetztes Recht“ (ebd.: 125) „wirksame Regulation“ (ebd.: 125) und adäquate Normierung (ebd.: 126) bewirken kann. Vielleicht fehlt hier eine hinreichende Differenzierung zwischen dem, was üblicherweise unter „Regulierung“ verstanden wird, nämlich Normsetzung zur Sicherung allgemeiner Interessen, und einem Ausgleich zwischen den Interessen zweier Vertragsparteien. Es ist kaum ersichtlich, wie in dem „Modell“ der *lex mercatoria* Schlüsselaufgaben wie der Umweltschutz oder die Sicherung von Menschenrechten adäquat behandelt werden sollen. Konkreter ist Graf-Peter Calliess:

Mangels eines funktionsfähigen und reaktionsschnellen globalen politischen Systems ist eine Regelung durch internationales Einheitsrecht nicht zu erwarten. Als realistische Variante globaler Internetregulierung zeichnet sich vielmehr eine Co-Regulierung (*public-private-partnership*) auf der Ebene internationaler Organisationen ab, die in Abgrenzung zum klassischen *Government* als *Governance* bezeichnet wird. Im Sinne des Konzepts einer Steuerung von Selbststeuerung durch prozedurales Recht geht es hierbei aus Sicht der öffentlichen Akteure um die Schaffung einer prozeduralen Verfassung für die Selbstregulierung in transnationalen Privatregimes. (Calliess 2001: 69f.)

### 3.3 Völkerrecht als Globalisierungssteuerungsrecht

#### 3.3.1 Zur Leistungsfähigkeit des Völkerrechts

Völkerrechtliche Bestimmungen eignen sich nur zur Steuerung von Globalisierungsprozessen, wenn derartige Normen politischen Willen kontrafaktisch zur Geltung zu bringen vermögen. Dies wird nicht selten bestritten. Systemtheoretisch inspirierte Autoren verneinen eine entsprechende Leistungsfähigkeit, weil es sich in der Substanz um staatliches Recht handle (Albert 2000: 123; Callies 2001b: 65; Voigt 2000: 16). In systemtheoretischer Sicht ist der Versuch rechtlicher Gestaltung naiv. „Die einzige Funktion des Rechts ... ist die Stabilisierung der Erwartungssicherheit“ (Ziegert 2000: 82). „Rechtsdurchsetzung hat nur auf der (inner)staatlichen Ebene und nur als Unterstützungsleistung Erfolg. Für den Rest muß man Geduld haben und auf die pro-aktive Unterstützung von (wohlfahrts)staatlichen Entwicklungen bauen“ (Ziegert 2000: 89).

Die Überzeugungskraft dieses Ansatzes steht und fällt mit dem Glauben an die Richtigkeit der systemtheoretischen Prämissen. Ernster zu nehmen sind Hinweise, die auf die beschränkte kontrafaktische Kraft spezifisch des Völkerrechts hinweisen und deswegen vor einer Verselbständigung dieses Rechtsgebietes entsprechend den Regulierungsvorstellungen von Nichtregierungsorganisationen warnen.

International law's crab-wise progress has depended on maintaining a strong link between aspirational norms and the actual behavior of states, especially states with a stake in the subject matter. This state compliance is part of legitimacy, evidencing state consent, and of relevance, allowing international law to describe the international community as it is, rather than as a political philosopher would have it be. NGOs may create an inward turn, in which it is forgotten that a multilateral negotiation is designed to engineer a compromise among states, rather than a perfect product that lacks widespread adherence. (Wedgwood 1999: 31)

Diese Mahnung erfolgt durch eine US-Autorin. Intensiv setzt sich die europäische Völkerrechtswissenschaft mit der amerikanischen Auffassung auseinander, welche dem Völkerrecht weitgehend die Eigenschaft abspricht, soziales Verhalten in ähnlich erfolgreicher Weise wie innerstaatliches Recht zu steuern. Nach dieser Auffassung bildet das Völkerrecht nur einen Rahmen, in dem für jeden Einzelfall weitgehend ungebunden von den Regeln darum gerungen wird, ob einem Verhalten das Attribut „rechtmäßig“ oder „rechtswidrig“ zuzumessen ist (Nolte 2003).

Tomuschat bestreitet nicht die häufige Unbestimmtheit des Rechts, wendet sich gleichwohl vehement gegen diese Auffassung (Tomuschat 1999/2001: 26f.). Zwar hat auch in seiner Konzeption das Völkerrecht eher die Funktion, einen weltumspannenden Diskurs unter bestimmten Regeln zu organisieren als politische Steuerungsentscheidungen treulich zu implementieren. Dessen ungeachtet vertritt er die Auffassung, dass ein entsprechend seinen Vorstellungen fortentwickeltes Völkerrecht, insbesondere mittels materieller Verdichtung und Implementierung über internationale Organisationen, die Zukunft der Menschheit sichern und so der Globalisierung einen gemeinwohlverträglichen Rahmen geben kann. Tomuschat stellt seine Rekonstruktion der Grundlagen des Völkerrechts unter die Feststellung, dass Völkerrecht „has a general function to fulfil, namely to safeguard international peace, security and justice in relations between States, and human rights as well as the rule of law domestically inside States for the benefit of human beings, who, in substance, are the ultimate addressees of international law“ (ebd.: 23).

Es besteht unter deutschen Völkerrechtlern weitgehende Einigkeit, dass das Völkerrecht zwecks Steuerung der Globalisierung derzeit einen substanziellen Wandel erfährt. Dies betrifft zum einen seine Reichweite.

International law has become a multi-faceted body of law that permeates all fields of life, wherever governments act for promoting a public purpose... We are facing today a totally new international law which has lost all of its former inhibitions. (Tomuschat 1999/2001: 70 und 71)

Zum zweiten wird das Völkerrecht weniger als ein zwischenstaatliches Recht begriffen, sondern als „a common legal order for mankind as a whole“ (Tomuschat 1999/2001: 28), weil es Werte ausdrückt, welche fast alle Staaten und Menschen der Welt teilen. Ähnlich heißt es bei Jost Delbrück: „international law is transforming into something like the legal order of international civil society“ (Delbrück 1999: 14). Es soll vor allem die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen in Rechtsetzungsprozessen sein, die die Evolution von einer „interstate legal order“ zur „legal order of the international society“ bewirkt (Delbrück 1999: 14).

Drittes Kennzeichen dieses neuen Völkerrechts ist seine unmittelbare Definitionsmacht für individuelle Rechtspositionen.

If one, therefore, accepts the growing shift towards an emancipation of individuals and groups as individual actors in the international system it seems to be a more or less logical necessity that international legal rules may increasingly direct and determine their behavior. A further consequence must logically be the balancing of the possibility to breach primary international legal obligations and bear responsibility under international law. (Hobe 1999: 133)

In this sense we can speak of a gradual, barely emerging movement of international law from purely inter-state law to a common law of mankind. (Vereshchetin 1999: 308)

Allerdings wird auch in der deutschen Völkerrechtswissenschaft deutlich gesehen, dass diese Transformation des Völkerrechts zu einem Recht der Menschheit keineswegs abgeschlossen ist.

There exist two axioms which concurrently determine the specific identity of the system of international law, to wit, the principle of sovereignty, on one hand, and the principle that sovereignty is embedded in the general constitutional framework of the international community. These two contradictory points of departure are both constitutive elements of the doctrine of sources of international law. (Tomuschat 1999/2001: 308)

In der Völkerrechtswissenschaft verbleiben Zweifel über die Leistungsfähigkeit dieses Rechtskorpus zur Steuerung der Globalisierung.

### 3.3.2 Institutionen und Akteure

Das Völkerrecht befindet sich, so die Aussage weiter Kreise der deutschen Völkerrechtswissenschaft, in einer unsicheren Zwischenlage zwischen einem System, das auf staatliche Souveränität ausgerichtet ist, und einem solchen, das Gemeinschaftswerte der staatlichen Souveränität überordnet und in dieser neuen Form auf die Herausforderung der Globalisierung antwortet. Diese „Zwischenlage“ affiziert das Verständnis aller weiteren Elemente des Völkerrechts, wie anhand seiner Institutionen und Akteure nunmehr exemplarisch gezeigt wird.

### *Die internationale Gemeinschaft: ein „Substrat“?*

Nationales Recht ist bezogen, so das traditionelle Verständnis, auf ein Volk. Die regelnden Institutionen (Parlament, Regierung, Gerichte) sind Institutionen dieses Volkes, die im Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsprozess handelnden Akteure (Politiker, Beamte, Verbändevertreter, Sprecher von Bürgerinitiativen) sind in der einen oder anderen Weise Repräsentanten von Strömungen oder Interessen im „Volk“. Das Volk bildet den Referenzpunkt des politischen und rechtlichen Prozesses. Wenn das Völkerrecht im Zuge der Globalisierung zunehmend regulatorische Aufgaben übernehmen soll, so ist eine erste Frage, worin der Referenzpunkt des entsprechenden internationalen politischen und rechtlichen Prozesses liegt.

Nach traditionellem Verständnis bilden allein die Staaten, verstanden als einheitliche Akteure, diesen Referenzpunkt. Dieses Verständnis ist in der Alltags- und Mediensprache weit verbreitet, wonach eben „Deutschland“ eine bestimmte Position im UN-Sicherheitsrat bezieht oder „sich“ um das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls „bemüht“. Neben diesem Referenzpunkt findet sich jedoch zunehmend ein weiterer Referenzpunkt: die „internationale Gemeinschaft“. In vielen Diskursen über internationale Politik und internationales Recht erfüllt dieser Begriff eine ähnliche Funktion wie der Begriff des Volkes im staatlichen Kontext. Diese Begriffsbildung erscheint mir für die Entwicklung eines völkerrechtlichen Rahmens der Globalisierung von höchster Bedeutung: Sollte sich das Verständnis durchsetzen, dass der internationale Rechtsetzungsprozess nicht auf selbstbezügliche Staaten, sondern eben auf eine internationale Gemeinschaft mit eigenen, die einzelnen Staaten übergreifenden Werten und Anliegen bezogen ist, so dürfte eine effektive Steuerung der Globalisierung auf internationaler Ebene leichter möglich sein als unter dem traditionellen Referenzpunkt *Staat*.

In völkerrechtlichen Texten wie einschlägigen wissenschaftlichen Arbeiten findet die Begriffsbildung „internationale Gemeinschaft“ zunehmende Verwendung, allerdings mit höchst variablem Bedeutungsgehalt. In manchen Kontexten erscheint die „internationale Gemeinschaft“ als Gegensatz zu einer globalisierten Welt, da sie – anders als die Globalisierung – wertbezogen ist (Tomuschat 1999/2001: 75, 78). Die einschlägigen Werte werden der UN-Satzung und den beiden Menschenrechtspakten entnommen, was ihren Verfassungscharakter unterstreicht. Hier geht es unter dem Begriff der internationalen Gemeinschaft in der Sache um die Verfolgung und Verwirklichung gemeinsamer Ziele. Der Begriff wird bisweilen unmittelbar normativ verwandt. So wird er zu einem juristischen Argument, warum eine einseitige Erklärung, welche eine Grenze anerkennt, unwiderruflich ist (ebd.: 346).

An anderen Stellen wird der internationalen Gemeinschaft Subjektcharakter ähnlich wie einem Volk oder einem Staat zugesprochen. Es wird ein Interesse der internationalen Gemeinschaft angenommen, das der UN-Generalsekretär vertritt. „The Secretary-General should always promote the interest of the international community with resolute determination“; er ist „an agent of the international community“ (Tomuschat 1999/2001: 399). Danach sind die Ziele der UN wohl die Ziele der internationalen Gemeinschaft, so wie die Ziele des Grundgesetzes die Ziele der Deutschen und Deutschlands sind. Ungeachtet dieser Rolle des UN-Generalsekretärs fehle es der internationalen Gemeinschaft weitgehend an „genuine community institutions“, wobei im Sicherheitsrat der Ansatz einer solchen Institution gesehen wird (ebd.: 89).

Der Begriff *international community* wird immer klein geschrieben, was impliziert, dass eine Reifikation und Subjektivierung wie bei *Germany* nicht angenommen wird. Eine Akteureigenschaft wird ihr etwa bei Tomuschat nicht zugemessen, er spricht vom „law-making process in the international community“ nicht „of the international community“ (Tomuschat 1999/2001: 399). Gleichwohl gibt es in

zahlreichen Äußerungen eine große Nähe zum einem Verständnis der internationalen Gemeinschaft als eine soziale und organisierte Gruppe von Menschen:

As any other human community, the international community requires a sufficiently broad set of legal norms in order to be able to deal effectively with the many challenges arising in the course of history. (Tomuschat 1999/2001: 305)

..., the international community has realized in the last decade of the twentieth century that national efforts of combating crime must be complemented by international machinery. (Tomuschat 1999/2001: 431)

Zahlreiche Völkerrechtler, so der russische Richter am IGH, gehen in diesem Punkt noch weiter: „Mankind as a whole ... tries to manifest itself in the international arena as an actor, as an entity“ (Vereshchetin 1999: 136). Danach werden Erkenntnis- und Bewusstseinsprozesse bei der internationalen Gemeinschaft wie bei einem Staat oder einer Nation angenommen. Es finden sich also zahlreiche Textstellen, in denen eine internationale Gemeinschaft aufscheint, welche alle Menschen organisiert, Rechte dieser Menschen begründet und die Staaten als Organisationen deshalb und nur deshalb mit besonderen Kompetenzen ausstattet, weil sie die durch die internationale Gemeinschaft begründeten Rechte verwirklichen. In diesem Verständnis erstarkt die internationale Gemeinschaft zum überragenden Referenzpunkt des Völkerrechts, ja allen Rechts.

An anderer Stelle spricht Tomuschat hingegen von „the advance of the doctrine of international community“, der in dem Institut der universellen Gerichtsbarkeit für schwere Verbrechen liege (Tomuschat 1999/2001: 201). Danach ist die internationale Gemeinschaft nur ein rechtsdogmatischer Begriff zur Bezeichnung einer Reihe innovativer völkerrechtlicher Rechtsinstitute. Die Vision, wonach die internationale Gemeinschaft den überragenden Referenzpunkt des Völkerrechts bilden könne, reibt sich auch mit Aussagen, wonach „international organizations ... possess no social substratum of their own, but operate essentially as common agencies of their members“ (ebd.: 91). Danach gibt es keine Gruppenbildung, die alle Menschen umfasst. Auch findet sich die höchst minimalistische Aussage, die internationale Gemeinschaft könne „... be defined as an ensemble of rules, procedures and mechanisms designed to protect collective interests of humankind, based on a perception of commonly shared values“ (ebd.: 88).

Neben dem Begriff der internationalen Gemeinschaft findet sich der einer „international society made up of States“; dies ist „the landscape in which international law has evolved“ (Tomuschat 1999/2001: 162). Als weitere Kategorie nennt er die „newly emerging transnational society“ (ebd.: 167), welche durch die transnationalen Unternehmen und die transnationalen Wirtschaftsbeziehungen konstituiert ist.

Eine historische Verortung mag bei der Bestimmung des Begriffs internationale Gemeinschaft helfen. Sie wird als eine Entwicklung nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 angesehen.

As long as international society consisted of three different ideological blocs pursuing different and even contradictory objectives, each side could have the suspicion that general principles were the opening gate for attempts to introduce political bias into the international legal order. Controversy has not disappeared altogether from the international stage. On many issues, Western States, Russia, China and developing countries continue to hold different views, with many intermediate shades. But the sharp ideological divide has disappeared. No group of countries is opposed in principle to the recognition of human rights as an important element of the international legal order, almost no group rejects democracy as a guiding principle for the internal systems of governance of States. Given this

rapprochement towards the emergence of a true international community. (Tomuschat 1999/2001: 339)

Es bleibt festzuhalten, dass bereits in einem so bedeutenden Text wie dem von Christian Tomuschat die Begriffsbildung *internationale Gemeinschaft* diverse Bedeutungen trägt und analytisch wie normativ ganz unterschiedliche Funktionen erfüllt. Vielleicht zeigt sich gerade in diesen Ambivalenzen der ambivalente Zustand des zeitgenössischen Völkerrechts in dem Versuch, einen überzeugenden normativen Rahmen für die zeitgenössische Welt zu entwickeln.

### **Staaten**

Das überkommene Völkerrecht ist ein zwischenstaatliches Recht, welches die Staaten als freie Rechtsgenossen in Analogie zu Individuen begreift. Als gleiche Souveräne tragen sie eine Rechtsordnung, nicht aber einen Herrschaftsverband. Obwohl die Grenzen der Analogie von Staaten und Individuen offensichtlich sind, operieren viele Diskurse mit der Annahme, dass der Staat ähnlich wie ein Individuum als handelnder Akteur und Rechtssubjekt auftritt. Diese Annahme ist in rechtlichen Diskursen weniger problematisch als in sozialwissenschaftlichen, da das Völkerrecht von einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit ausgeht und Handlungen von Menschen dieser einheitlichen Rechtspersönlichkeit zurechnet.

Eine zentrale Frage der Globalisierungsdiskussion betrifft die Fähigkeit der als „Staat“ bezeichneten Organisation und Verbandseinheit, ihrer Kernaufgabe einseitiger Regelung gegenüber im Zuge der Globalisierung zunehmend eigensinnigen Teilen der Gesellschaft durchzusetzen. Die Völkerrechtswissenschaft nimmt diese Debatten auf (vgl. oben, 2.1), kommt jedoch einhellig zu dem Ergebnis, dass das Konzept des Staates als einheitlichem Akteur sinnvoll bleibt. Dies hat einen kognitiven Aspekt: Es gilt die Annahme, dass ein Staat Wissen, über das die diversen staatlichen Institutionen verfügen, ja das im Lande überhaupt vorhanden ist, in seine internationalen Entscheidungen einzubringen vermag.

It must be realized that the Security Council is composed not of 15 individuals, but of 15 States behind which stands all the competence assembled in those States. (Tomuschat 1999/2001: 428)

Gleichwohl kann man vermuten, dass bisweilen isolierte und überarbeitete Beamte und Politiker Entscheidungen auf der unsicheren Grundlage ihres persönlichen Wissenshorizontes und dünner Handakten treffen. Dann aber verliert der Akteur „Staat“ viel von seinem Nimbus und hat auf der kognitiven Seite zumindest keinen „Vorteil“ mehr gegenüber gut ausgestatteten privaten Akteuren. In diesem Sinne folgert Rainer Hofmann:

... that due to the far-reaching consequences of the process of globalization, states are losing their previous position as the only – or at least the by far most – important actors of the international legal order. (Hofmann 1999a: 6)

Wichtiger noch ist die Macht der Staaten, Allgemeininteressen gegen Partikulärinteressen zu formulieren und durchzusetzen. Gewiss wird gesehen, dass dies nicht immer gelingt. Gerade kleine Staaten werden in der Gefahr gesehen, von mächtigen privaten Akteuren beherrscht und instrumentalisiert zu werden (Tomuschat 1999/2001: 112). Gleichwohl wird diese Perspektive eines Machtschwundes in der Völkerrechtswissenschaft – anders etwa in der Rechtssoziologie insbesondere systemtheoretischer Provenienz – nicht als prinzipielles Problem behandelt, das die Akteureigenschaft und Steuerungskapazität des Staates im Grundsatz in Frage stellt. Aus spezifisch völkerrechtlicher Sicht ist auch eine genaue Fassung der Steuerungskapazität des Staates schwierig. Diese im Kern analytische und empirische Frage steht eben nicht im Mittelpunkt der Forschung.

Weit mehr Aufmerksamkeit gilt den normativen Prämissen eines adäquaten zeitgenössischen Staatsverständnisses. Hier schlägt Tomuschat einen grundsätzlichen Perspektiven-, ja Paradigmenwechsel vor, der zur Aufgabe hat, mittels eines substanziell fortentwickelten Völkerrechts „das Überleben der Menschheit zu sichern“: Der Staat wird zu einer Funktion und einem Agenten der internationalen Gemeinschaft. Er bleibt zwar normativ wie faktisch der zentrale Akteur auf der internationalen Ebene, ihm kommt diese Rolle jedoch als eine Einrichtung der internationalen Gemeinschaft zu.

Today, the international legal order cannot be understood any more as being based exclusively on State sovereignty. As already indicated, protection is afforded by the international community to certain basic values even without or against the will of individual States. All of these values are derived from the notion that States are no more than instruments whose inherent function it is to serve the interests of their citizens as legally expressed in human rights. (Tomuschat 1999/2001: 90)

Dieser Staatsbegriff eines „globalisierungsadäquaten Völkerrechts“ ist sicherlich eine Konstruktion, die lebensweltlichen Vorstellungen, aber auch gängigen politikwissenschaftlichen oder staatsrechtlichen Konzepten kaum entspricht. Doch dies schmälert in keiner Weise die wissenschaftliche Bedeutung dieser Rekonstruktion des Völkerrechts. Vielmehr zeigt sich an dieser Stelle deutlich das evolutionäre Potenzial dogmatischer Rechtswissenschaft. Auch blendet Tomuschat keineswegs aus, dass dieses neue Paradigma noch keineswegs herrscht. Vielmehr lebt das überkommene Paradigma fort, wonach die staatliche Souveränität den normativen Fluchtpunkt des Völkerrechts bildet: „The transformation from international law as a State-centered system to an individual-centered system has not yet found a definitive new equilibrium“ (Tomuschat 1999/2001: 162).

### *Internationale Organisationen*

Die meisten internationalen Verträge werden im Rahmen von internationalen Organisationen erarbeitet: Letztere bilden wichtige Institutionen oder „Arenen“ der Steuerung der Globalisierung. Die wichtigsten Akteure in diesen Institutionen sind die Vertreter von Staaten. Klärungsbedürftig erscheint die weitergehende Frage, ob – gerade zum Zwecke einer angemessenen Steuerung der Globalisierung – internationale Organisationen eine politische und rechtliche Eigendynamik entfalten, die sie zu Akteuren werden lässt.

Die einschlägigen Aussagen lassen ein komplexes Bild entstehen. Aus völkerrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass eine gewisse Autonomisierung der organisationsinternen Willensbildung gegenüber den Mitgliedsstaaten begriffskonstituierend für das Vorliegen einer internationalen Organisation ist. Allerdings können die Autonomieräume derart gering sein, dass es in einer qualitativen Betrachtung kaum sinnvoll erscheint, eine internationale Organisation als eigenen Akteur zu betrachten. Wie an anderer Stelle ausgeführt, wird im völkerrechtlichen Schrifttum der Ausbau autonomer Entscheidungskompetenzen von internationalen Organisationen als wesentliches Moment eines erfolgreichen Umgangs mit der Globalisierung angesehen. Es wird auch eine Tendenz festgestellt, diese Autonomieräume gerade wegen der Globalisierung zu vergrößern.

In sum, since the transnational network established by societal forces is constantly progressing, the territorial basis of state power is eroding concomitantly. This is one of the reasons why more and more functions have to be transferred to international organizations, provided that States agree that the workings of the newly emerging transnational society should be placed under some kind of public-order control. (Tomuschat 1999/2001: 166f.)

Derartige Transfers haben eine erhebliche Bedeutung erlangt, so dass viele Autoren zahlreichen internationalen Organisationen die Akteureigenschaft zumessen:

Within the international system, co-operation for the furtherance of community goals rests largely on voluntary contributions by individual States, although the edifice of institutions vested with decision-making powers is constantly growing. (Tomuschat 1999/2001: 267)

... International organizations are today indeed the most important of the actors that compete with States on the international level. (Tomuschat 1999/2001: 124)

Sobald die in verschiedenen Gremien und Organisationen geführten Diskussionen zu einem Thema eine solche Intensität erlangt haben, dass sie Bestrebungen für globale Normen nach sich ziehen, ist die Tendenz zu beobachten, die Vorbereitungen für völkerrechtliche Verträge institutionell im System der Vereinten Nationen zu verankern. Die UN-Strukturen sind dabei zunächst Verhandlungsarena und übernehmen somit eine Dachfunktion für den Aushandlungsprozess. In vielen Fällen sind daraus auch UN-Spezialstrukturen entstanden, die Funktionen bei der Umsetzung der geschaffenen Normen und deren Kontrolle übernehmen. Die UN-Strukturen dienen daher nicht nur als Arena für globale Normsetzungsprozesse, sondern übernehmen auch selbst die Rolle eines Akteurs, wenn sie eigene Vorschläge einbringen und Verhandlungsstrategien entwickeln. Die Dachfunktion der UN ist allerdings nicht automatisch auch eine Form von Koordination. Die in den zurückliegenden Jahren stetig gewachsene Zahl von UN-Spezialstrukturen, zu denen noch die Konferenzen der jeweiligen Vertragsstaaten und deren Sekretariate hinzukommen, hat auch zur Zersplitterung der internationalen Strukturen und damit zu einem Verlust an Effektivität geführt. (Aden 2002: 304f.)

Dass ein verselbstständiger politischer Prozess in global ausgerichteten internationalen Organisationen wirksame Steuerungsleistungen erbringen kann, findet eine Bestätigung in dem Agieren des UN-Sicherheitsrates vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

But during the euphoric period from 1990 to 1995, when many observers believed that humankind was definitively on a course heading for the establishment of a new world order under the guidance of the great powers, it became apparent that an effective universal system of governance may emerge if those powers remain united. (Tomuschat 1999/2001: 172)

Wenngleich die Maßnahmen des Sicherheitsrates nicht den engeren Bereich der Globalisierung betreffen, so hätte doch eine wirksame Sicherung des Weltfriedens durch internationale Organisationen ein Momentum schaffen können, auch andere Bereiche, insbesondere Wirtschaft und Umwelt, einer Lösung in der Perspektive der Weltgemeinschaft zuzuführen. Dabei gelten drei Organisationen, die weitgehend unabhängig von den Vereinten Nationen operieren, als die wichtigsten:

WTO, IWF und Weltbank sind wegen ihrer Macht, der großen Zahl von Mitgliedern und ihrer nahezu erdumspannenden Operationsweise als die drei Säulen globaler Wirtschaftspolitik bezeichnet worden – .... (Nahamowitz 2002: 13)

Bemerkenswert ist die Konzeption der „Netzwerkfamilie“, die ein abgestimmtes Vorgehen vermuten lässt.

Die Beziehungen der wichtigsten internationalen Regierungsorganisationen mit wirtschaftlichem Tätigkeitsfeld sind aber enger, sie kooperieren innerhalb einer „ökonomischen Netzwerkfamilie“. Eingebunden in das Netzwerk wirtschafts- und währungspolitischer Kooperation sind neben WTO, IWF, Weltbank – und marginal auch ILO – vor allem die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und die OECD, aber auch die informellen Gruppen G-7, G-10 und G-20. (Nahamowitz in Voigt 2002: 14)

Internationale Organisationen gewinnen also zunehmend eine Akteureigenschaft ähnlich wie Staaten. Jedoch sehen viele gegenüber den Staaten eine fundamentale Differenz: „international organizations ... possess no social substratum of their own, but operate essentially as common agencies of their members“ (Tomuschat 1999/2001: 91). Diese „soziale Entrücktheit“ wird allerdings durch andere Aussagen relativiert. Insbesondere die Einbindung von NGOs soll den Weg zu einer eigenen sozialen Basis von

internationalen Organisationen eröffnen. „The mobilization of interested citizens through NGOs can give international organizations the chance to create their own constituency ...“ (Wedgwood 1999: 33).

### *Transnationale Unternehmen*

Die Aktivitäten trans- oder multinationaler Unternehmen stehen nach verbreiteter Auffassung im Mittelpunkt des Phänomens der Globalisierung. Ihnen sollen im Zuge dieses Prozesses Autonomieräume zuwachsen, die insbesondere staatlich regulierendes Handeln erschweren. Im Vergleich zu früheren Zeiten habe die Überlegenheit des Staates gegenüber solchen gesellschaftlichen Organisationen abgenommen. Zwar findet sich in der Völkerrechtswissenschaft kaum die Folgerung eines prinzipiellen staatlichen Steuerungsverlustes, wohl aber werden die neuen Handlungsräume und die Einflussnahmen von Unternehmen auf die staatliche Politik einschließlich der Außenpolitik gesehen. Allerdings wird der Einfluss von derartigen Unternehmen in der Völkerrechtswissenschaft keineswegs nur kritisch betrachtet. Die Einschätzung der Wertigkeit von NGOs und transnationalen Unternehmen dreht Fidler um:

... transnational corporations in the processes of economic interdependence have actually been very, very beneficial for international relations as a whole. Perhaps we have not given enough attention to transnational corporations as positive forces in international relation .... (Fidler 1999: 159)

Und er fügt hinzu:

Of the two strands of non-state actors at which we have been looking, the impact of transnational corporations is probably the one that is going to have the most beneficial aspect for improving our politics rather than the NGO strand. (Fidler 1999: 161)

Aus völkerrechtlicher Sicht ist es schwierig, das tatsächliche Machtpotenzial und die gestalterische Rolle von multinationalen Unternehmen einzuschätzen. Die Kernkompetenz dieser Disziplin betrifft vielmehr die Analyse ihres rechtlichen Status, insbesondere ihrer Völkerrechtspersönlichkeit. Es besteht weitgehende Einigkeit, dass diesen Unternehmen keine allgemeine Völkerrechtspersönlichkeit zukommt. Dies ist zunächst eine beschreibende Aussage zum geltenden Recht. Bemerkenswert ist die normative Erklärung für die Differenz zwischen Staaten und internationalen Organisationen auf der einen Seite, multinationalen Unternehmen auf der anderen:

only actors representing a general welfare interest are deemed to deserve being elevated to the status of subjects of international law. (Tomuschat 1999/2001: 140)

While a State and its government are institutionally committed to pursuing the common welfare of the nation concerned, economic operators pursue gainful purposes for their own benefit. Therefore, they can never claim to be holders of a public trust, requiring, instead, vigilant public scrutiny. (Tomuschat 1999/2001: 92)

### *NGOs und Individuen*

Gelten die Aktivitäten multinationaler Unternehmen als wesentlicher Auslöser des Phänomens der Globalisierung, so setzen nicht wenige auf die Aktivitäten von NGOs, um diese multinationalen Unternehmen in gemeinwohlverträgliche Bahnen zu lenken. Allgemein werden sie als überaus wichtig und einflussreich auf die Fortentwicklung des Völkerrechts angesehen. Konstruktiv war der Beitrag vor allem im Bereich Menschenrechte, Umweltschutz und in humanitären Fragen. Der Einfluss im Bereich des Wirtschaftsrechts war wohl eher hindernd.

... NGOs are real actors in international systems, affecting outcomes, mobilizing publics, and constraining states. (Wedgwood 1999: 28)

If we look at the work of the Economic and Social Council, I would guess that the top ten or top thirty NGOs accredited there as observers and participants in the debates have more influence on the formulation of resolutions, reports, and so on, than probably many member states of the UN. (Delbrück 1999: 67)

I fully concur with Richard Falk when he observes that: „I am convinced that all the important progress relating to human rights and the efforts to curtail war have been the consequence of social movements undertaken within civil society.“ The same is true as far as environmental law is concerned. A number of international instruments dealing with environmental problems were born as a result of public movements. (Vereshchetin 1999: 137)

Doch gibt es auch Beispiele, wo der Einfluss von NGOs als eher negativ für eine überzeugende internationale Regelung angesehen wird:

In the view of some, the Rome experience (gemeint ist das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, AvB) may show the solipsistic danger of a close relationship between NGOs and international personnel. Mutual agreement between NGOs and like-minded states, or between NGOs and secretariat officials, does not mean that a treaty will reflect the real political forces necessary to its successful implementation. (Wedgwood 1999: 25f.)

Bei einer Durchsicht der einschlägigen Texte fällt das Fehlen von Analysen auf, aus welchen Gründen und Motiven heraus NGOs handeln. Als maßgebliche Differenz zu den multinationalen Unternehmen wird vor allem darauf abgestellt, dass NGOs öffentliche Ziele verfolgten, was die Annahme impliziert, dass Unternehmen keine Ziele von öffentlichem Interesse verfolgen; Letzteres scheint mit Blick auf die überragende Bedeutung einer florierenden Wirtschaft problematisch. Die Gleichungen NGO – altruistisch, Unternehmen – egoistisch sind klärungsbedürftig.

Aus völkerrechtlicher Sicht spitzt sich die Frage ihrer Qualifizierung auf ihre Völkerrechtspersönlichkeit zu. Zum einen wird festgestellt:

There is ... a growing tendency to confer on NGOs rights to act in international proceedings as attorneys for the protection of the common good. (Tomuschat 1999/2001: 157)

Moreover, it was held that the above-mentioned non-state actors, i.e. non- and para-governmental organizations, multinational enterprises, individuals and groups of individuals, had assumed – to a varying degree, however – the status of (partial) subjects of international law. (Hofmann 1999a: 6)

Thus, as a general rule, NGOs support states in carrying out those tasks which are inherent in the concept of statehood under modern international law, namely, to be the guardians of the values and principles of humanity as a whole (such as human rights and democracy) and thereby to promote the public interests of those living and acting within their jurisdiction. (Thürer 1999: 46)

Gleichwohl macht der größte Teil der Völkerrechtswissenschaft deutliche Abstufungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen auf der einen Seite und allen anderen (partiellen) Völkerrechtssubjekten auf der anderen Seite, da die Fähigkeit zur Fortentwicklung der Rechtsordnung nur bei Staaten und internationalen Organisationen liege (Tomuschat 1999/2001: 160).

### 3.3.3 Instrumente und Verfahren rechtlicher Steuerung

Die Vielfalt nicht hierarchisch geordneter Akteure auf der internationalen Ebene, namentlich die souveränen Staaten und die nur lose gekoppelten internationalen Organisationen, erschwert steuernde Politik. Zur Bewältigung dieser Schwierigkeit wird das Rechtsprinzip der Kooperation in Anschlag gebracht (ausführlich Delbrück 2002). Dieses Prinzip soll eine geordnete Verfolgung von globalen Gemeinwohlinteressen und die Konsistenz des internationalen Rechts sichern. Gerade Letzteres ist ein Problem: „overlapping jurisdiction in the international system is a central element of the legal meaning of globalization“ (Tietje 2002a: 48).

Die Debatte über dieses Prinzip hat zweierlei zu Tage gefördert. Zum einen ist es in zahlreichen Bereichen sachadäquat zu konkreten Pflichten verdichtet worden. Zum anderen ist jedoch klar, dass weder das abstrakte Prinzip noch seine Konkretisierungen in der Lage sind, ein funktionales Äquivalent zu hierarchischen Steuerungsmethoden zu bilden. Bezeichnenderweise haben die Vereinigten Staaten sogar gegen die Soft-Law-Verpflichtung in der Rio-Deklaration von 1991 zur Kooperation zwecks Lösung globaler Umweltprobleme einen „Vorbehalt“ ausgesprochen (Tietje 2002b: 86).

#### *Instrumente*

Das dominierende völkerrechtliche Instrument zur Regelung der Globalisierung ist der Vertrag. Aus der Perspektive des traditionellen Völkerrechts entspricht er am besten dem „genossenschaftlichen Charakter“ dieser Rechtsordnung. Diejenigen, die eine Fortentwicklung des Völkerrechts zu einem „universellen Globalisierungsregulierungsrecht“ betreiben, sehen jedoch in dem komplexen Abschlussverfahren, das in aller Regel die Ratifikation durch jeden zu bindenden Staat vorsieht, eine strukturelle Schwäche.

Zu deren Behebung sind neue Entscheidungsverfahren erforderlich (dazu unten, 3.3.3.2). Als alternative Instrumente neben völkerrechtlichen Verträgen kommen zum einen rechtsetzende Beschlüsse von internationalen Organisationen in Betracht (dazu oben, 3.3.2), zum anderen so genannte „Soft-Law-Instrumente“. Sie gelten als attraktiv, um einigen Problemen angemessener Globalisierungssteuerung, so insbesondere der Langsamkeit internationaler Rechtsetzung, zu begegnen. Es erlaubt zugleich eine raschere Anpassung der Normregimes:

The particular attractiveness of this method lies in its flexibility in that it permits *a mise à jour* of the relevant safety régime in the light of developing scientific understanding. Inevitably, in construing the broadly worded general clauses of the IAEA Agreement itself, the competent bodies will refer to such standards which reflect the state of the art at a given moment. Such updating could never be done by way of treaty and provides the only viable alternative of the organization concerned has not been endowed with power to enact secondary law. (Tomuschat 1999/2001: 354)

#### *Entscheidungsmodi*

Nach Meinung vieler europäischer Völkerrechtler ist der Ausbau von Mehrheitsentscheidungen in der internationalen Rechtsetzung Eckpunkt einer globalisierungsadäquaten Institutionenordnung. Wegen der grundsätzlichen Einstimmigkeit laufen völkerrechtliche Regeln „the risk of preventing decisions requiring sacrifice just slightly surpassing what is simply negligible“, weshalb das Völkerrecht „is moving to replace its traditional structure of co-ordination by hierarchical elements that do not allow obstruction“ (Tomuschat 1999/2001: 44, vgl. auch 24, 307). Auch in diesem Punkt trifft man auf eine

wichtige Spannungslinie. „All the conflicts of interests ... could certainly not be settled by majority decision“ (ebd.: 44). Und weiter:

... imposition of legal rules from a world legislature against the opposition of grassroots forces would be of little avail. Implementation of the law requires general acceptance by those to whom it is addressed (Tomuschat 1999/2001: 349). International society finds itself at a medium point between the traditional model of sovereign self-sufficient States and a world with a hierarchical structure, topped by a single command structure. (Tomuschat 1999/2001: 90)

Wiederum sind es vor allem Völkerrechtler aus den Vereinigten Staaten, die eine entsprechende Fortentwicklung des Völkerrechtes skeptisch beurteilen:

International law's crab-wise progress has depended on maintaining a strong link between aspirational norms and the actual behavior of states, especially states with a stake in the subject matter. This state compliance is part of legitimacy, evidencing state consent, and of relevance, allowing international law to describe the international community as it is, rather than as a political philosopher would have it be. (Wedgwood 1999: 31)

### *Durchsetzung*

Die Durchsetzung des Völkerrechts entspricht nach der staatlichen Gewaltenteilungslehre der ausführenden Gewalt. Sie verlangt „... some kind of machinery mandated to translate into concrete facts the law produced in the relevant law-making processes“ (Tomuschat 1999/2001: 358). Hier werden erhebliche Defizite gesehen:

Quite rightly States believe that the traditional rules on State responsibility do not provide adequate answers to problems which have more to do with maintaining a stable world order than with establishing a fair balance between two States. (Tomuschat 1999/2001: 387)

Das Problem einer besseren „executive function“ ergibt sich nicht allein aus der Notwendigkeit, staatliches Verhalten enger zu kontrollieren. Da die Globalisierung von sich gegenüber der Staatsgewalt „emanzipierenden“ Unternehmen getrieben wird, sollen die Staaten „merge their prerogatives by establishing joint agencies for the discharge of the relevant tasks of monitoring and control“ (Tomuschat 1999/2001: 93). Dies zielt auf die Einrichtung nicht nur internationaler, sondern sogar supranationaler Organisationen, welche unter anderem der Durchgriff auf private Rechtssubjekte auszeichnet. Hier gibt es wichtige Entwicklungen:

Within the international community, such agencies entrusted with a supervisory or even truly executive function are still an exception. They are currently growing not only in numbers, but also in substantive importance without, however, having reached the density which is the normal feature of national systems of governance. At the heart of this still fairly embryonic new international system of governance stays the UN Security Council. (Tomuschat 1999/2001: 358)

Es ist der Grund bemerkenswert, warum er den Sicherheitsrat nur als *Embryo* einer Weltregierung sieht: Es sei die Beschränktheit seiner Kompetenz. Dies verwundert, hat sich doch seine Kompetenz unter Kapitel VII UN-Satzung als ausgesprochen weit erwiesen. Kritischer erscheint der Aspekt, dass die Funktion einer Weltregierung eine autonome Akteureigenschaft des Sicherheitsrates verlangt. Ob dies tatsächlich angenommen werden kann, oder nicht vielmehr der Sicherheitsrat allein als die Arena der Politik seiner fünf ständigen Mitglieder, der „5P“, zu begreifen ist, das erscheint weiterer Klärung zu bedürfen.

Der Sicherheitsrat stellt für Tomuschat als repräsentative Stimme der deutschen Völkerrechtswissenschaft als einzige wahre globale Institution der zwangsweisen Durchsetzung einen Meilenstein in der richtigen Entwicklung des Völkerrechts dar, die für andere Bereiche ähnlicher Bedeutung beispielgebend ist.

... there is no discussion on curtailing the powers of the Council. It is uncontested that an international authority safeguarding peace and security lies in the interest of humankind as a whole (Tomuschat 1999/2001: 388).

Auch hinsichtlich des anvisierten Zielzustands eines globalisierungsadäquaten Völkerrechts dürften Tomuschats Auffassungen in hohem Umfang repräsentativ sein:

More than the legislative function, the executive function must be closely linked to the social bottom where the commands of the legislature are to be enforced. An abstract world bureaucracy, operating from the centres of world diplomatic activity, would definitely lack the clout to translate the law into reality. What can and must be improved, however, is monitoring. All the progress which has occurred over the last decades can be measured in terms of improved mechanisms of control and supervision. (ebd.: 359)

A great step forward is the establishment of centralized monitoring procedures entrusted to specialized bodies. (ebd.: 383)

As a rule, while domestic authorities continue to be in charge of the actual application of rules that require to be implemented vis-à-vis private individuals, international bodies are entrusted with monitoring and supervising national activities. Assessed in terms of feasibility, no other approach is possible. World bureaucracies operating from New York or Geneva – or some other place – could not entertain the necessary dialogue with the individuals concerned. They are much better suited to dealing with governments. However, on-site inspections constitute an essential component of the available machinery of monitoring. Where they have emerged, they have greatly helped ensure the effectiveness of international law. (ebd.: 389)

Wenn somit die exekutive Funktion auch langfristig im Prinzip bei den Staaten verbleiben soll, so muss das internationale Regierungssystem doch wirksamer als bislang auf staatliche Verletzungen des Völkerrechts angemessen reagieren können.

It stands to reason that it would be much to be preferred to have a centralized agency which would itself take sanctions against a State remiss of its obligations, or which would at least co-ordinate the measures taken by individual States. Such a hierarchically organized superstructure does not yet exist, however, except in certain fields. (Tomuschat 1999/2001: 377)

Die Ausbildung erfolgversprechender Durchsetzungsmechanismen verlangt Fantasie:

... imaginative solutions are necessary with a view to ensuring the effectiveness of treaties purporting to set up regulatory schemes. Three sectors are particularly noteworthy in that they have provided examples which later were adopted also in other areas, namely disarmament, protection of human rights and protection of the environment. (Tomuschat 1999/2001: 380)

Allerdings ist das Zwangsmoment der Durchsetzung nicht zu überdehnen.

..., you come to realize that international law enforcement probably more than domestic law depends on strategies that are not repressive, that are not confrontational, but rather provide for incentives for States to cooperate. (Delbrück 2002: 13)

Ein Schlüsselmoment ist der Einbau internationaler Organisationen in die Verfahren der Durchsetzung.

Generally, in international organizations a two-tier system is provided for, a first stage being designed to clarify the relevant factual and legal points, and a second one to compose sanctions, if necessary. Such systems hold great promise. They permit an objective assessment of the legal position and strengthen the chances of smaller States to see their rights realized. This trend towards a more organized international community makes some of the traditional rules obsolete. (Tomuschat 1999/2001: 269)

Dies wird durch die Entwicklung von „Erga-omnes“- und „Ius-cogens“-Pflichten ergänzt. Sie eröffnen die Reaktionsmöglichkeiten von Staaten auf völkerrechtliche Rechtsverletzungen, die sie nicht in eigenen Rechten betreffen.

Globalisierung wird häufig als ein Prozess gesehen, der weitreichende Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben umfasst. Ein angemessenes Durchsetzungsregime muss daher Antworten auf normwidriges privates Verhalten haben. Ein Weg sind supranationale Befugnisse gegenüber privaten Akteuren. Ein anderer liegt in einer staatlichen Verantwortlichkeit für ein Verhalten von Privaten, die Momente der Gefährdungshaftung aufweist.

Furthermore, there are many activities which, because of their inherent risks, require careful monitoring. The production of arms, the running of nuclear power plants, the processing of life-threatening bacteria or the production of lethal chemical products cannot simply be left to private actors. Inevitably, the State keeps overall responsibility for the operation of these activities. In such instances, if damage occurs, the State is not responsible for the acts or omissions of the private persons involved, but for its own failure in not applying due diligence to its task of monitoring the relevant conduct. In sum, because of the burden of supervision in these sectors the dividing line between direct and indirect responsibility for private actors is getting blurred almost completely, not as a general phenomenon, but as a consequence of the existence, at the level of primary norms, of a rule requiring constant review of hazardous activities. (Tomuschat 1999/2001: 274)

Auch gibt es im Bereich von Menschenrechten eine staatliche Pflicht, Menschenrechte gegenüber privaten Verletzungen zu schützen. Insgesamt zeigt sich an dieser Stelle eine erhebliche Spannung zwischen den Kontrollmöglichkeiten eines Staats, der an Machtressourcen gegenüber Privaten vielleicht gerade wegen der Globalisierung verliert, und gestiegenen völkerrechtlichen Anforderungen. Auch verbleiben erhebliche Zweifel, ob die Rechtsinstitute der Staatenverantwortlichkeit gerade in kritischen Bereichen ein überzeugendes Instrument zur Rechtsdurchsetzung bilden.

Similarly, it has turned out that other forms of breaches of international obligations escape the archaic logic of full reparation. In the entire field of environmental law, a definite reluctance of States can be observed to accept responsibility for any harm caused by failure to observe binding standards of conduct. Here, two considerations converge. On the one hand, it is common knowledge that catastrophic damage to the environment can never be made good again. On the other hand, to be held responsible for harm of such dimensions would clearly exceed the economic capacity of any State. Other grounds pose obstacles to such broadly framed principles as the right to democracy or human rights of the third generation like the right to development. Apart from the uncertainties surrounding the existence of these principles as elements of the international legal order, it stands to reason that they cannot be tied to the Procrustean bed of reparation as a natural consequence of non-compliance, since they represent more a continuous challenge to humankind than genuine rights fitting into the classical architecture of international law. (Tomuschat 1999/2001: 296f.)

Weisen die völkerrechtlichen Durchsetzungsmechanismen zahlreiche Grenzen auf, so ist zu vermerken, dass Soft-Law-Instrumente hochgradig wirksam sein können.

It would be a misconception to believe that truly binding instruments are necessarily more effective than instruments of a hortatory nature. Effectiveness depends to a large extent on the available

mechanisms of implementation. Precisely in the case of instruments setting forth general principles, not being based on a give and take process of reciprocal advantages, the crucial question is whether appropriate procedures have been devised for the monitoring and control of the pledges – either political or legal – made. Thus, the 1975 Final Act of the CSCE had a tremendous impact on developments in Eastern Europe. It paved the way for the fall of the socialist dictatorships 15 years later, and it was much more in the public mind than the International Covenant on Civil and Political Rights. (Tomuschat 1999/2001: 353)

### 3.3.4 Verantwortlichkeit und Legitimität

#### *Zur Legitimität des Völkerrechts im Allgemeinen*

Die meisten Völkerrechtler sind von der prinzipiellen Legitimität des Völkerrechts überzeugt. „Today, international law may thus be identified as the outcome of truly universal processes from which no one is excluded“ (Tomuschat 1999/2001: 40). „All of its rules seek to promote peace and justice“ (ebd.: 224).

Die Legitimität des Völkerrechts findet weitere Stärkung in seiner Unentbehrlichkeit: Wenn der Staat seine Legitimität aus der Realisierung der universellen Menschenrechte gewinnt, dann ist die internationale Verflechtung und völkerrechtliche Einbindung ein Königsweg, um diese mit Blick auf Menschen außerhalb der Staatsgrenzen zu verwirklichen. Die demokratische Verantwortung unter der staatlichen Verfassung hat eine internationale Dimension. „Self-determination means shouldering responsibility not only for oneself, but also for all the other members of the human community“ (Tomuschat 1999/2001: 435).

Unter diesem Verständnis ist das Völkerrecht nicht der Motor einer destruktiven Globalisierung. Allerdings können Legitimationsprobleme entstehen, wenn internationale Organisationen einseitig bestimmten Industrien dienen.

There is something called „industry capture“, a term which applies very well to the International Maritime Organization, or the *codex alimentarius*, the infusion of private interests into what appear from the outside to be intergovernmental organizations. (Byers 1999: 76)

Doch selbst bei einem „gerechten“ Völkerrecht zeigt sich ein grundsätzliches Problem, das noch keine überzeugende Lösung gefunden hat. Die zunehmende Dichte des Völkerrechts, die auf die Herausforderung der Globalisierung antwortet, stellt die nationale Selbstbestimmung in Frage.

Today, most States live under thick layers of international agreements they cannot denounce. (Tomuschat 1999/2001: 324)

In strict legal terms, the quantity and quality of international obligations has reached a level that puts in jeopardy the right of framing independently the internal constitutional order. (ebd.: 184)

Bezeichnenderweise schließt der letzte Satz ein Unterkapitel ab. Eine umfassende Antwort auf diese schwierige Frage findet sich weder in diesem noch in einem anderen Text.

Ein anderer Aspekt dieses Problems ist die Bereitstellung korrigierender politischer Organe.

Within domestic legal orders, statutes are placed under continuous supervision by parliamentary bodies. If a legislative act is deemed to have been overtaken by events, it may easily be reviewed and amended by a majority. Treaties are much more rigid. (ebd.: 313f.)

Tomuschat nennt vier allgemeine Rechtsinstitute, die dieser Problematik begegnen sollen, nämlich die Austrittsmöglichkeit aus internationalen Organisationen beziehungsweise die Kündigung eines Vertrages, die zeitliche Beschränkung von vertraglichen Verpflichtungen, Überprüfungsverfahren, Änderungsregeln und die Einräumung der Möglichkeit, Vorbehalte zu vertraglichen Pflichten zu erklären. Es dürfte jedoch außer Frage stehen, dass mit diesen Rechtsinstituten allein dem Problem der Legitimation einschneidender völkerrechtlicher Regime nicht begegnet werden kann.

### *Die Legitimität von internationalen Organisationen*

Gleichwohl gibt es Fragmente, aus denen vielleicht einmal eine umfassende Antwort auf die Legitimitätsfrage gebaut wird. An verschiedenen Stellen tauchte die Feststellung auf, dass die Kompetenz zur Mehrheitsentscheidung in internationalen Organisationen oder Vertragsregimen einen Schlüssel zu einem globalisierungsadäquaten Völkerrecht biete. Denn die Frage der Autonomisierung stellt sich nicht allein bei internationalen Organisationen, sondern auch bei dynamisierten Vertragsregimen, die über Vertragsorgane verfügen. Als Beispiel diene das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985, das eine Konferenz der Vertragsstaaten (Art. 6) und ein Sekretariat (Art. 7) einrichtete, deren Wirken 1987 das Montrealer Protokoll hervorbrachte, das die Verwendung ozonschädigender Stoffe massiv beschränkt.

Many of these treaties are living régimes in the sense that bodies have been set up mandated to take care of the régime agreed upon by the parties. Inevitably, therefore, such treaties grow under the influence of the practice developed by the competent institutions. Thus, although consent remains the point of departure for the coming into being of legal obligations by way of treaty, its actual significance finds itself considerably reduced with regard to conventional systems established decades ago in a somewhat remote past. (Tomuschat 1999/2001: 311)

Bei der Majorisierung stellt sich die Legitimitätsfrage mit besonderem Nachdruck. Diese Frage wird vor allem mit Blick auf die Vereinten Nationen untersucht, wobei zwischen den verschiedenen Organen unterscheiden wird und sich divergierende Lösungsperspektiven ergeben. Für die UN-Generalversammlung wird verbreitet eine Ungleichheit festgestellt, die ein bindendes Beschlussrecht dieses Organs verbiete.

... the disparities between large and small States have grown instead of diminishing. Given this strident imbalance, the General Assembly lacks definitely the legitimacy of a world legislative body. (ebd.: 343)

Für die im Rahmen der Globalisierungskritik besonders interessanten Abstimmungsregeln der internationalen Finanzinstitutionen wird ausgeführt:

In the world finance institutions, for instance, any decision puts a high burden on the main shareholders. The mechanical principle of one State, one vote cannot apply. It would be utterly unjust to let a majority of small nations take political decisions which afterwards a minority of the wealthier nations would have to carry out. This does not detract, though, from the legitimacy of the demand that all States should have a say in the decision-making processes at world level affecting everyone of them. Although the more powerful States have a weightier role to play in shaping the relevant legal frameworks, the system of economic governance cannot be run as a directorate receiving its commands from the Group of Seven (Eight). (Tomuschat 1999/2001: 192)

Für den Sicherheitsrat hingegen formuliert Tomuschat, stellvertretend für eine verbreitete Auffassung, das Legitimationsproblem aus anderer Perspektive:

... it is not really representative of the Third World. It would therefore lack the kind of legitimacy which a legislative body requires. (ebd.: 344)

Mit Blick auf die Verantwortung bei der Umsetzung des Rechts wird zumeist – wie bereits ausgeführt – die Beibehaltung der staatlichen Zentralität vertreten; internationale Organisationen sollen vor allem die Aufgabe des „monitoring and supervising“ der „national activities“ haben. Dies senkt den Legitimationsbedarf und damit die Anforderungen an die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen.

Neben der politischen Verantwortung steht die rechtliche Verantwortung im Sinne gerichtlicher Kontrolle. Der Ausbau internationaler Organisationen mit Entscheidungsmacht führt zu dem Bedürfnis eines entsprechenden Ausbaus der internationalen Gerichtsbarkeit. In der Sache geht es vor allem um eine Kontrolle des UN-Sicherheitsrats.

It is not too farfetched to argue that States, too, should enjoy this kind of protection in their relationship with an international organization holding decision-making authority over them. (Tomuschat 1999/2001: 426)

Ein wichtiger Strang von Autoren setzt zur Legitimation der Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung internationaler Organisationen auf NGOs:

NGOs have been important to the UN, both to member states and the Secretariat, as a way of mobilizing publics. The independent sources of legitimacy of many NGOs, in their affiliation with church groups, with widely-held political philosophies, or with professions, and their grass roots structure, have allowed NGOs to summon public support for formal UN decisions and emerging proposals, complementing and challenging the direct voice of governments. (Wedgwood 1999: 23)

Gleichwohl ist dieses Verständnis überaus umstritten. Nicht wenige Autoren sind keineswegs der Auffassung, dass die Beteiligung von NGOs die Legitimation internationaler Rechtsetzung verbessern könne:

... from a longer term perspective, that kind of decision-making will cause its own collapse. If you continue indefinitely, to transfer authority over really important issues that affect people's interests to institutions that do not even have a pretense of representativeness, you will sow the seeds of self-destruction. Not only do NGOs not address that problem because they are in no sense a substitute for some direct form of representation of people in the process which normally one thinks of as parliamentary representation and which even in Europe is taken into account, however inadequately, by the existence of a European Parliament, there is nothing like that thought about internationally, and part of the reason it is not thought about is because, when you get a very distinguished group of people together to discuss the legitimacy deficit, they tend to discuss NGOs. NGOs are irrelevant, they do not in any sense legitimate the decision-making process. (Franck 1999: 152)

### *Legitimation und Verantwortlichkeit von NGOs*

Diese Überlegungen führen zu einem Kernpunkt der aktuellen Debatte, nämlich der Einbindung von NGOs in den internationalen Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsprozess als Strategie zur Verbesserung von deren Legitimität. Eine verbreitete Auffassung bringt wiederum Tomuschat auf den Punkt, wenn er NGOs als Ausdruck der *world civil society* begriff, deren Partizipation im internationalen politischen Prozess Legitimation vermittele, die NGOs gleichwohl aber mit einem „lack of ... formal legitimacy“ ausgezeichnet sieht.

Although NGOs generally lack the legitimacy which a genuine democratic government relies upon, their contribution can help improve the quality of international proceedings. (Tomuschat 1999/2001: 158)

Dieser „Spagat“ beruht auf einer verbreiteten Annahme: Für die meisten Völkerrechtler ist die Unverantwortlichkeit von NGOs in den Kategorien überkommener demokratischer, das heißt auf allgemeinen Wahlen beruhender demokratischer Legitimität ein Axiom rechtswissenschaftlichen Umgangs.

Since they are products of societal freedom, they lack the kind of formal legitimacy which a government emerging from free democratic elections may normally boast of. Apart from their membership, there is no one to whom they are institutionally accountable. Therefore, NGOs have never been regarded as the true voices of the peoples they are representing. (Tomuschat 1999/2001: 155)

Es dürfte kaum einen Rechtswissenschaftler geben, der NGOs formelle demokratische Legitimität zbilligt. Ihre Position wird aber anders eingeschätzt, wenn man den Prozess innerhalb formaler hoheitlicher Institutionen als „vermachtet“ ansieht und ihm wenig tatsächliche legitimatorische Bedeutung zumisst, also den Kern „echter“ Demokratie in einer lebendigen Öffentlichkeit spontaner Organisation verortet. In diese Richtung formuliert Daniel Thürer:

The former UN Secretary-General *Boutros-Boutros Ghali* rightly observed that NGOs have become „a basic form of popular participation and representation in the present-day world“. Of course, NGOs themselves are not necessarily democratically organized, since elections are infrequent within NGOs. However, on the whole and given the variety of philosophies and policies which they reflect and shape, they seem, although perhaps not always accurately, to be highly representative of world public opinion in political life. As „grass-roots“ or „bare feet“ movements they help to bring the values of civil society and the voice of the citizen to bear. As non-state entities, NGOs introduce an independent stance into the international arena. And, by reminding states to fulfil their obligations entered into under international law, NGOs could often be said to express the juridical conscience of the international community. (Thürer 1999: 46)

In other words they emerge due to a lack of adequate legal mechanisms to safe-guard public interests on the international plane. (Wedgwood 1999: 22)

Es gibt Ansätze, die sich für eine Beteiligung von NGOs mit Augenmaß vor diesem Hintergrund verwenden:

Wariness of the nature of private associations – the acknowledgement that private power can be as problematic as public power – was built into the seminal ECOSOC resolution 1296. This framework resolution required that NGOs have a democratically adopted constitution and policy set through a „conference, congress or other representative body“. The enigmatic role of money in politics, including international politics – that the free marketplace of ideas can be cornered when policy campaigns are bankrolled by interested parties – brought a matching prescription of financial transparency. Any financial donations and any government support of an NGO had to be revealed to ECOSOC’s Committee on Non-Governmental Organizations. And a concern for the efficiency of ECOSOC (showing an early innocence, perhaps), brought the stricture that consultative arrangements should not „overburden the Council“ or „transform it from a body for co-ordination of policy and action ... into a general forum for discussion“. (Wedgwood 1999: 22)

Wenn NGOs als Akteure auf der internationalen Ebene auftreten, so stellt sich die Frage nach ihrer Verantwortlichkeit. Ein Anlass zu derartigen Überlegungen waren die Aktivitäten der Organisation Greenpeace, welche das Unternehmen BP durch eine internationale Boykottaktion zum Verzicht auf die rechtlich zulässige Versenkung einer Bohrplattform zwangen. Um eine Verantwortlichkeit für solche Aktionen auf internationaler Ebene einzuführen, wird überlegt:

Instead of thinking in terms of direct responsibility of non-state actors under international law *de lege ferenda*, it may be prudent to consider whether the responsibility of the home state (or states), where non-state actors are based, or operating from, may not be a better solution by applying (or expanding) the principles and rules of international law *de lege lata*. Customary international law, as reflected in draft article 11 of the codification work of the International Law Commission concerning state responsibility for internationally wrongful acts clarifies that, in principle, there is no state responsibility for (private) persons or a group of persons not acting on behalf of the state. However, there may be nevertheless responsibility of a state for failing to prevent harmful activities of private individuals under the „due diligence“ rule (omission to act). (Malanczuk 1999: 157)

### 3.4 Andere Regulierungsinstanzen und -instrumente

#### 3.4.1 Neue staatliche Regulierungstechniken

##### *Globale Intransparenz als staatliche Regulierungsressource*

Keineswegs alle Rechtswissenschaftler sehen das Völkerrecht und internationale Organisationen als Schlüssel für eine gemeinwohlorientierte Steuerung der Globalisierung. So gibt es die Konzeption eines von völkerrechtlichen Vorgaben weitgehend autonomem staatlichen Regulierungsrechts, das der Herausforderungen Herr werden kann. Auch hier behalten hoheitliche Akteure eine zentrale Rolle. Der Unterschied zur vorstehenden Perspektive liegt darin, dass dem Völkerrecht allenfalls eine stabilisierende Rolle zukommt, Angelpunkt aber die staatliche Regelung unter Bedingungen der Standortkonkurrenz ist.

Die Annahme jedoch, dass Wettbewerb zwangsläufig zu lascheren Gesetzen führt, greift zu kurz: Wenn man schon auf einen Vergleich mit der privatwirtschaftlichen Leistungserbringung einlässt, so liegt es nahe, dass auch bei einer sich unter Konkurrenzbedingungen vollziehenden Produktion von Recht für die jeweiligen Adressaten beziehungsweise „Kunden“ nicht nur die Regulierungsintensität und -dichte und die damit einhergehenden Kosten entscheidungsrelevant sind (Kostenkonkurrenz), sondern auch die Qualität des Rechts zu einem wesentlichen Wettbewerbsfaktor avanciert (Qualitätskonkurrenz). (Piel 2000: 208)

Dies ist nicht nur graue Theorie, sondern die Erkenntnis des deutschen Gesetzgebers, wie plausibel für das Kapitalmarktrecht gezeigt wird, also anhand der Regeln für den Wirtschaftsbereich, der nach gängiger Vorstellung die „Speerspitze“ der Globalisierung bildet.

Für den Bereich der Finanzmärkte lässt sich feststellen, dass der Gesetzgeber den kompetitiven Charakter des Rechts erkannt und soweit verinnerlicht hat, dass er die jüngsten Novellierungen des Kapitalmarktrechts explizit als Finanzmarktförderungsgesetze formulierte. (Piel 2000: 208)

Auf der Folie der gängigen Diagnose wäre eine Rücknahme rechtlicher Regelungsansprüche zu erwarten gewesen. In ihrer Begründung zum Zweiten Finanzmarktförderungsgesetz stellt die Bundesregierung auch ausdrücklich fest, dass sie mit diesem Gesetz ihre Deregulierungsbemühungen fortsetzt. Tatsächlich konzentrieren sich die Deregulierungsmaßnahmen vor allem auf das Depot- und Aktienrecht. Die Novellierung des Wertpapierhandelsgesetzes und des Börsengesetzes sind dagegen auf eine Deregulierung ausgerichtet. Das Zweite Finanzmarktförderungsgesetz modifiziert die Aufsichtsstrukturen im Börsen- und Wertpapierbereich durch Einführung einer dreigliedrigen Aufsicht mit entsprechenden Eingriffs- und Ermittlungsbefugnissen. Die Aufsicht ist durch traditionelle Instrumente des Ge- und Verbots sowie daran anknüpfenden Verwaltungszwang geprägt, ergänzend zu diesen ordnungsrechtlichen Instrumenten tritt ein ausgebautes Überwachungsinstrumentarium hinzu. Dabei wird die staatliche Aufsicht von der Rechtsaufsicht über die Börsen zu einer Marktaufsicht über

den gesamten Wertpapierhandel ausgebaut. Gerade im Bereich des traditionell korporatistisch geprägten Börsenwesens erfolgte eine Ausweitung der staatlichen Aufsicht zulasten der autonomen Regulierung. Die Selbstregulierung – sei es im Rahmen staatlicher Regulierung oder in Form privatautonomer Regulierung – wurde reduziert beziehungsweise partiell sogar vollständig durch regulatives Recht ersetzt. Nur die Selbstverwaltung der Börsen wurde zugunsten der staatlichen Aufsicht zurückgenommen, auch vorhandene Selbstbeschränkungsabkommen wie die Insider-Richtlinien, die Händler- und Beraterregeln wurden durch ein (repressiv sanktioniertes) gesetzliches Insiderhandelsverbot abgelöst. (Piel 2000: 209f.)

Die Plausibilität dieser Argumentation wird bei der Analyse des Verbots des Insiderhandels besonders deutlich.

Die Strategie, einem Insiderhandelsverbot durch eine freiwillige Selbstregulierung der Materie zuvorzukommen, erwies sich bis Ende der achtziger Jahre als erfolgreich – im Zuge der fortschreitenden Globalisierung der Märkte versagt diese jedoch. Es ist nicht gelungen, ausländische Anleger von der Effizienz der deutschen Regelung zu überzeugen. Erst durch Privatanleger entsteht jedoch ein breiter und liquider Markt. Die erwünschte Marktbreite und -tiefe setzt die Investitionsbereitschaft des breiten Anlegerpublikums voraus. Diese hängt jedoch wesentlich von deren Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Märkte ab. (Piel 2000: 110)

Dies führt zur einleuchtenden Folgerung, dass die Globalisierung der Kapitalmärkte zu neuen Chancen staatlicher Regulierung führt.

Paradoxerweise ist es dabei gerade die Globalisierung der Ökonomie, die eben nicht nur die Autonomie des Nationalstaates unterminiert, sondern eben auch die kollektive Handlungsfähigkeit der Marktakteure reduziert – und infolgedessen die Ökonomie verstärkt auf den Umweg über politisch-legislative Institutionen zurückverweist. So bringt die Globalisierung, die einerseits Loyalitäten zerstört, auch neue „Loyalitäten“ hervor, indem die Marktteilnehmer auf die demokratische Legitimation staatlicher Regulierung angewiesen sind. Gefragt sind die Kernfunktionen des Staates, Rechtssicherheit und -durchsetzung, das Gewaltmonopol nach innen und die Fähigkeit, nach außen die Einhaltung von Abkommen zu garantieren. Nationale Rechtssysteme sind die entscheidende Instanz, die die Verbindlichkeit und Durchsetzung von Vertrags- und Eigentumsrechten gewährleisten, ihnen kommt insofern eine „Garantenstellung“ für die Rechte des globalen Kapitals zu. (Piel 2000: 212)

Nun ist diese Autorin Mitarbeiterin des Systemtheoretikers Helmut Willke, so dass diese Renaissance des Staates systemtheoretisch zu qualifizieren ist.

Der Staat ist den ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsystemen nicht mehr hierarchisch übergeordnet. Wenn sich für den Finanzplatz Deutschland jedoch gerade nicht eine Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Wirtschaft beobachten lässt, sondern umgekehrt eine Etatisierung der Kontrolle in Form öffentlich-rechtlicher Steuerung, so liegt die Vermutung nahe, dass es sich hier nur vordergründig um einen Beleg für eine Reanimation des klassischen Staates handelt. (Piel 2000: 213)

An dieser Stelle verliert die Studie jedoch an Substanz und Plausibilität. Sie operiert nunmehr mit vagen Begriffen, die nicht mehr mit konkretem Material gefüllt werden. So heißt es:

Die Relationierung von Staat und Wirtschaft ist weniger durch einseitige Abhängigkeiten als vielmehr durch einen massiven Interdependenzzuwachs gekennzeichnet. Vorschnell wäre vor allem der in einer staatszentrierten Betrachtungsweise naheliegende Ausruf einer Wiedervereinigung von Staat und Recht. Die Reduktion privater Selbstregulierung im Bereich des Börsenwesens kann nicht über die immense Bedeutung nichtstaatlichen Rechts in der globalen Sphäre hinwegtäuschen. Der Wertpapierhandel ist zwar ein wesentlicher Bestandteil des hoch globalisierten Finanzsystems, die hier in Frage stehenden Gesetzesänderungen greifen jedoch in ein nationales System der Selbstregulierung ein, während die autonome Selbstregulierung vorrangig in der globalen, delokalisierten Sphäre relevante Steuerungswirkungen entfaltet. (Piel 2000: 213)

Zwar wird man weder „Interdependenz“ noch die Bedeutung der globalen Sphäre leugnen. Das „nicht-staatliche Recht“ und auch die „autonome Selbstregulierung in der globalen delokalisierten Sphäre“, beides Kerntheoreme systemtheoretischer Autoren, werden in dem Text aber nicht substantiiert. Überzeugender gerät die Analyse, wenn sie wieder zum konkreten Aufsichtsinstrumentarium zurückkehrend dessen Schwierigkeiten darstellt.

Das Aufsichtsrecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung unterstellt, dass das Hauptproblem aufsichtsrechtlich relevanter Risikoentscheidungen auf den Wertpapiermärkten ein Informationsproblem ist. In Risikobereichen, die durch hoch komplexe Vernetzungsbeziehungen charakterisiert sind, erweisen sich jedoch Informationen als Mittel zur staatlichen Durchsetzung von Rationalität als zunehmend ungeeignet. Vielversprechend erscheinen in diesem Zusammenhang die Ansätze zu einer Neuausrichtung des Aufsichtsrechts im Bankensektor. Die Tatsache, dass sowohl Markt als auch Hierarchie als Koordinationsmechanismen zunehmend an ihre Grenzen stoßen, dass es sich zusehend schwieriger gestaltet, zumindest das für die rechtliche Risikoregulierung erforderliche Kontroll-Wissen verfügbar zu machen, um die Risikokalkulation privater Risikoproduzenten überprüfen zu können, hat hier zu der Einsicht geführt, das Steuerungspotential und die dezentrale Intelligenz der Marktakteure als Resource regulativen Rechts zu aktivieren. (Piel in Voigt 2000: 214f.)

Hier kommt es zu interessanten Ausführungen, wie staatliches Aufsichtsinstrumentarium mit der internen Organisation der Unternehmen des Finanzsektors verbunden werden kann.

Neben die nach wie vor unverzichtbaren Kontrollaufgaben treten hier im Bereich der Aufsicht solche des „enabling“ im Sinne der Systemvorsorge. Ausgehend von der Annahme, daß ein effektives internes Risikomanagement der Banken für die Förderung beziehungsweise den Erhalt der Stabilität des Finanzsystems von zentraler Relevanz ist, läßt sich hier ein deutlicher Trend zu einer zeitlichen und sozialen Öffnung des Rechts feststellen. Seit dem 1. Januar 1998 (6. KWG-Novelle) ist eine Anerkennung bankinterner Modelle der Risikobewertung möglich. Die Aufsicht beschränkt sich hier auf die Feststellung der Eignung der eingesetzten Modelle zur Risikosteuerung der jeweiligen Bank. Die Zulassung ist dabei an Mindestanforderungen gebunden, die u.a. das Vorhandensein angemessener organisatorischer Voraussetzungen sicherstellen. Die Neuausrichtung der Bankenaufsicht in der Form einer Kombination von hierarchischem und dezentralem Handeln sowie von Normbildung und Normanwendung, zielt auf die Initiierung wechselseitiger Reflexions- und Lernprozesse von Banken und Bankenaufsicht im Blick auf die Notwendigkeit des Entscheidens unter Ungewissheit. Geht man davon aus, dass sich die Qualität der Steuerung in einem durch strukturelle Intransparenz charakterisierten Regelungsfeld wesentlich an dem Umgang mit dieser irreduziblen Ungewißheit bemisst, so ist eine Orientierung auch und gerade des Aufsichtsrechts auf eine Anleitung zur Selbststeuerung nicht als Zurücknahme des staatlichen Steuerungsanspruchs zu verstehen, sondern tatsächlich als Stärkung des staatlichen Steuerungspotentials. Konzepte zur Verknüpfung von kognitiven und normativen Elementen der Steuerung, die auf die Entwicklung neuer struktureller Kopplungen zwischen Recht und Gesellschaft abzielen, sind vorhanden. (Piel 2000: 215)

Insgesamt zeigen sich an dieser Stelle interessante Perspektiven hoheitlicher Steuerung, die weitere wissenschaftliche Vertiefung verdienen. Es mag die Frage auftauchen, ob derartige Regelungen, welche das Interesse von Investoren schützen, eine gemeinwohlorientierte Globalisierungssteuerung darstellen. Doch scheint mir hier nicht wirklich ein Problem zu liegen. Voraussetzung der „Gemeinwohlrelevanz“ ist, dass die Gruppe der Anleger weite Kreise der Bevölkerung erfasst und die getroffenen Regelungen nicht zu Lasten anderer Bevölkerungsgruppen gehen. So mag der Druck auf Erlass eines transparenten Kapitalmarktrechts eher im allgemeinen Interesse liegend angesehen werden als die Einführung eines produktionssteigernden US-amerikanischen Arbeitsrechts. Die Stabilität des Finanzmarkts und ein Finanzmarktrecht, das Investitionen ins Land lenkt, bilden ein überwältigendes Allgemeininteresse.

### *Ergänzende Funktionen des Völkerrechts*

Dem Völkerrecht kommt in dieser Konzeption vor allem die Funktion zu, allzu ruinösen Wettbewerb der Systeme auszuschalten. Piel zitiert zustimmend Bornschier, der schreibt:

Ist nun aber staatliches Handeln als wirtschaftlich relevantes Gut erkannt, das in einer Vielstaatenwelt marktförmig, weil unter Konkurrenzbedingungen angeboten wird, dann gilt für diesen wie jeden anderen Markt, dass Rahmenseetzungen Chancengleichheit herstellen und Mißbrauch, also unlauteren Wettbewerb und Dumping, verhindern müssen. Ansonsten kommt es zu Marktversagen. Dies kann durch Ordnungsmodelle für die Standortkonkurrenz verhindert werden, die Wettbewerb und Kooperation verbinden. Instrumente hierfür sind im Prinzip bekannt und werden in embryonaler Form auch seit jeher in der Staatenwelt praktiziert – in Form von zwischenstaatlichen Vereinbarungen oder sogenannten internationalen Regimen. (Bornschier in Piel 2000: 208f.)

Einen weiteren Aspekt, der nach völkerrechtlicher Regelung ruft, stellen Jurisdiktionskonflikte dar. Staatliche Regelungsmaßnahmen von multinationalen Unternehmen zeitigen oft extrajurisdiktionelle Effekte, da sie auch das Verhalten dieser Unternehmen im Anwendungsbereich einer anderen staatlichen Rechtsordnung betreffen. Während bei privatrechtlichen Normkonflikten das hoch entwickelte nationale Kollisionsrecht (auch „internationales Privatrecht“ genannt) Konflikten entgegenwirkt, gibt es bei Konflikten zwischen regulatorischen (öffentlich-rechtlichen) Normen zumeist nur die vagen völkerrechtlichen Regeln über die Grenzen der extraterritorialen Jurisdiktion. Angesichts deren Vagheit sind Konflikte häufig, insbesondere wegen extensiver Regelungsansprüche der Vereinigten Staaten. Dagegen kann man den Begriff der souveränen Gleichheit der Staaten in Stellung bringen (Tomuschat 1999/2001: 196). Dies zeigt, wie wichtig eine abgestimmte und das Territorialitätsprinzip respektierende Staatengemeinschaft für eine konfliktvermeidende Steuerung der Globalisierung ist.

### 3.4.2 Akte privater Akteure zur Regelung und Steuerung der Globalisierung

#### *Die lex mercatoria als Paradigma und Zukunftsformel*

Verschiedene Male trat in diesem Text bereits das „staatenlose Recht“ der Weltgesellschaft als alternative Regelungsform der Globalisierung auf. Es sind vordringlich systemtheoretisch orientierte Autoren, welche die „Emergenz“ eines „staatenlosen Rechts“ beobachten, das eine „Regulation“, ja „Selbstregulation“ der globalisierten Systeme bewirke. Es handelt sich dabei nicht um völkerrechtliche Normen, da diese durch Staaten oder die von Staaten dominierten internationalen Organisationen erlassen und zur Wirksamkeit gebracht werden. Das staatenlose Recht beruht vielmehr auf Übereinkommen von privaten Rechtssubjekten.

Nun ist es eine Trivialität, dass freiheitliche Gemeinwesen privaten Rechtssubjekten weit reichende Vertragsfreiheit einräumen, die grenzüberschreitende Geschäfte erfasst und selbst die Einrichtung von Streitbeilegungsmechanismen erlaubt. Ebenso dürfte außer Frage stehen, dass die ökonomischen Prozesse, die als Globalisierung bezeichnet werden, in entsprechenden privatvertraglichen Regelungen ihre rechtliche Grundlage finden und durch sie in vielfältigster Weise gestaltet werden: Verträge über die Leistung von Gütern und Dienstleistungen, Gründungsverträge von Unternehmen, Verträge zur Sicherung finanzieller Ansprüche, Verträge über anwendbares Recht, schiedsgerichtliche Streitbeilegung oder gerichtliche Zuständigkeiten. Weiter dürfte es schwierig sein, außerhalb von leninistischen oder maoistischen Theoriekreisen noch Wissenschaftler zu finden, die derartigen privaten Verträgen eine fundamentale Ordnungsfunktion für Wirtschaft und Gesellschaft absprechen.

Die Vertreter des „staatenlosen Rechts“ knüpfen an diesen Sachverhalt an und überhöhen ihn zur Annahme eines Rechts, das weitgehend autonom von Staaten (sprich: den nationalen politischen Systemen und den nationalen Rechtssystemen) operiert und diejenigen Aufgaben übernehmen kann, die traditionell hoheitliche Stellen wahrnehmen. Dieses „staatenlose Recht“ gilt ihnen als Beweis der Leistungsfähigkeit ihrer Theorie autopoietisch geschlossener Systeme und es scheint ein Schlüsselmoment eines politischen Projekts zu bilden, dessen Konturen und Implikationen jedoch noch undeutlich sind.

Die Überlegungen beruhen in der Substanz auf begrifflichen Deduktionen aus dem Luhmann'schen Begriffshimmel und bleiben für denjenigen, der diesen Himmel nicht teilt, weitgehend im Stadium von Behauptungen. Allerdings gibt es eine empirische Referenz, welche die Behauptungen „erfolgreicher Staatsfreiheit“ im Wesentlichen trägt: die *lex mercatoria*.

Die Herausbildung und Kodifizierung privater Streitschlichtungsmechanismen im Bereich des internationalen Handels, „the new law merchant“, wird oftmals als *das* Beispiel, gleichsam als Prototyp für die Qualität von Globalisierung im Bereich des Rechts angeführt. Saskia Sassen führt die *lex mercatoria* als Modell dafür an, wie wirksame Regulation in transnationalen Räumen unter der Bedingung abnehmender Regulationskompetenz souveräner Staaten gewährleistet werden kann. Das große Interesse an der *lex mercatoria* speist sich selbstverständlich nicht allein aus dem Umstand einer zunehmenden weltweiten Harmonisierung von Streitschlichtungsmechanismen im Bereiche des Handels. Vielmehr liegt es in der qualitativ neuartigen Tatsache begründet, dass es sich hier um ein größtenteils privat gesetztes Recht handelt. Zentrale Träger der Rechtsentwicklung sind dabei neben den Schiedsrichtern in entsprechenden Schiedsverfahren große internationale Anwaltskanzleien und Rechtsabteilungen transnationaler Konzerne, sowie, als institutioneller Kristallisationspunkt, die internationale Handelskammer (ICC) in Paris. Dabei gilt, dass es sich bei der *lex mercatoria* keinesfalls um ein dogmatisch geschlossenes oder auch nur annähernd ausformuliertes Rechtsgebilde handelt, und es durch die vielen Berührungspunkte zwischen verschiedenen Rechtsverständnissen in der Praxis eher den Charakter eines offenen und dynamischen „Rechtsfeldes“ aufweist. In diesem Rechtsfeld haben sich eine Reihe von Prinzipien und Normen herausgebildet, die seinen nichtstaatlichen und transnationalen Charakter unterstreichen. (Albert 2000: 125f.)

Ein erster Ansatzpunkt für die Diskussion um die Globalisierung des Rechts findet sich in der Idee einer neuen *lex mercatoria*. Dabei geht es darum, ein privates, nicht nationalstaatliches Recht der transnationalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu schaffen, das in effektiver Weise den Besonderheiten des „entgrenzten“ Wirtschaftsverkehrs Rechnung trägt. (Voigt 2000: 22)

Diese *lex mercatoria* gilt als Weg in die Zukunft, als Modell, „wie wirksam Regulation in transnationalen Räumen unter der Bedingung abnehmender Regulationskompetenz souveräner Staaten gewährleistet werden kann“. Warum aber ein „größtenteils privat gesetztes Recht“ „wirksame Regulation“ und adäquate Normierung (Albert 2000: 126) bewirkt, wird in dem Beitrag nicht dargelegt. Es fehlt eine hinreichende Differenzierung zwischen dem, was üblicherweise unter „Regulierung“ verstanden wird, nämlich Normsetzung zur Sicherung allgemeiner Interessen, und einem Ausgleich zwischen den Interessen zweier Vertragsparteien. Es ist nicht ersichtlich, wie in dem Modell der *lex mercatoria* Schlüsselaufgaben wie der Umweltschutz oder die Sicherung von Menschenrechten adäquat behandelt werden sollen.

Den plausibelsten Ansatz einer näheren Ausführung dieser Konzeption findet sich bei Graf-Peter Calliess, der die Frage untersucht, ob „sich nicht ein globales Soft-Law-System für elektronische Verbraucherverträge vergleichbar etwa der *lex mercatoria* entwickeln lässt“ (Calliess 2001: 75). In der Sache geht es um ein Verbraucherschutzrecht, also Regelungen über die Anbahnung eines Vertrages, den Vertragsschluss selbst, die Vertragsabwicklung, Vertragsstörungen und die rechtsförmige Bearbeitung von Streitigkeiten.

Die Mühlen der Rechtsvereinheitlichung der existierenden internationalen Organisationen arbeiten viel zu langsam, um mit der rasanten Entwicklung des Normierungsbedürfnisses Schritt zu halten. Gleichzeitig vollziehen sich die grenzüberschreitenden Transaktionen aber keinesfalls im rechtsfreien Raum. Die zentrale These dieses Beitrags ist vielmehr, dass sich die in der Theorie des demokratischen Verfassungsstaats angelegte enge Koppelung von Recht und Politik im Prozess der Globalisierung relativiert, weil und soweit Phänomene der Emergenz eines transnationalen und globalen, jedoch staatenlosen Rechts beobachtbar sind. Diese These soll im folgenden am Beispiel der Selbstregulierung des Internet auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes im grenzüberschreitenden E-Commerce untersucht werden, wobei das Augenmerk besonders auf Rück- und Wechselwirkungen zum nationalen Recht gelegt wird. (Calliess 2001: 65f.)

Als realistische Variante globaler Internetregulierung zeichnet sich vielmehr eine Co-Regulierung (*public-private-partnership*) auf der Ebene internationaler Organisationen ab, die in Abgrenzung zum klassischen *Government* als *Governance* bezeichnet wird. Im Sinne des Konzepts einer Steuerung von Selbststeuerung durch prozedurales Recht geht es hierbei aus Sicht der öffentlichen Akteure um die Schaffung einer prozeduralen Verfassung für die Selbstregulierung in transnationalen Privatregimes. (Calliess 2001: 69f.)

Es geht darum,

einheitliche Verbraucherschutzstandards und effektive Verfahren zu deren Durchsetzung mit den Mitteln der Selbstregulierung zu etablieren, an die sich die Wirtschaft im Wege der freiwilligen Selbstverpflichtung bindet. Unter dem Stichwort Selbstregulierung im Internet werden neben dem Verbraucherschutz vor allem Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit sowie der Kontrolle von Inhalten im Hinblick auf den Jugendschutz diskutiert. Vorbild für eine Selbstregulierung des Internet in diesen traditionellen Bereichen nationalstaatlicher Politik ist die seit Entstehung des Internet relativ erfolgreiche Etablierung und Fortentwicklung technischer Standards (Protokolle, Domain-Namen, Adressen, Root Server etc.) unter dem Dach der Internet Society (ISOC), deren Aufgaben teilweise von der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) übernommen wurden. (Calliess 2001: 75–76)

In die Entwicklung und Etablierung effektiver Selbststeuerungsmechanismen speziell auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr sind zahlreiche staatliche, internationale und private transnationale Organisationen involviert, von der Europäischen Kommission und der Federal Trade Commission über die OECD, G 7 (8), WTO, ITU, UNCITRAL, UN/CEFACT, ISO, CEN, ICC, Unidroit bis hin zum Trans Atlantic Consumer Dialogue, dem Global Business Dialogue on E-Commerce (GBDe), der Bertelsmann-Stiftung, Internet-Service-Provider-Verbänden etc. Internetregulierung scheint hier nur im Netzwerk hybrider Akteure zwischen Staat, Wirtschaft und ziviler Bürgergesellschaft möglich. (Calliess 2001: 76)

Ziel insbesondere der privaten Akteure, die teils (z.B. GBDe) auf Anregung staatlicher Akteure (EU-Kommission) etabliert wurden (der aktivierende Staat), ist es, im Wege der Selbstregulierung etwa durch Bildung von Kartellen der großen *internet services* und *content provider* weltweit gültige Standards für Jugend-, Daten- und Verbraucherschutz in *Codes of Conduct* niederzulegen und zu deren Durchsetzung *trustmarks*, Filtersoftware sowie nichtstaatliche Konfliktlösungsmechanismen (Alternative Dispute Resolution, „ADR“) zu etablieren. Damit soll im Interesse der New Economy einerseits das Vertrauen der Verbraucher gewonnen werden, weil sich nur ein *clean and safe internet* vermarkten lässt, andererseits soll – wie bei jeder Selbstregulierungsinitiative – eine kontraproduktive (national-, supra oder internationale) staatliche Überregulierung verhindert und das derzeitige Regulierungschaos beseitigt werden. (Calliess 2001: 75–76)

Die so konkretisierte Konzeption ist interessant. Aus den Ausführungen ergibt sich aber nicht, wie sie im Einzelnen funktioniert und ob sie im Bereich des Verbraucherschutzes erfolgreich ist. Und es bleibt gänzlich offen, ob und in welchem Umfang sie für weitere Bereiche trägt, ob sich also eine aussichtsreiche Alternative zu solchem Recht bildet, das hoheitliche Organe erlassen und sanktionieren. Calliess

meint zwar, dass derartige Steuerungen im Umweltrecht als traditionellem Regulierungsrecht erfolgreich praktiziert würden.

In diesem Zusammenhang kann auf Erfahrungen mit prozeduralen Steuerungskonzepten im Bereich der Umweltpolitik zurückgegriffen werden. Denkbar wäre etwa eine Förderung des internationalen Verbraucherschutzes in Anlehnung an die von der Europäischen Union und der International Standardisation Organisation (ISO) entwickelten Programme zu *eco-auditing* und *eco-labeling*. Die existierende Diskussion um *consumer trustmarks* und *codes of conduct* deutet auf mögliche Parallelen hin. (Calliess 2001: 78)

Über die tatsächliche Leistungsfähigkeit dieser Regime wurde aber nicht geforscht. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive erscheint dieser Ansatz auf der Grundlage des vorhandenen Materials als spekulativ. Der Beweis der Prämissen, die Vermittlung mit dem empirischen Rechtsstoff und die Darstellung seiner Tragfähigkeit in der Breite der Materien stehen noch aus.

Zweifel, dass sie tatsächlich einen tragfähigen rechtlichen Rahmen für einen transnationalen Markt zu bilden vermag, werden nicht nur durch die hoch abstrakten und zudem selektiven Ausführungen der diese Option vertretenden Autoren genährt. Sie ergeben sich auch aus der Studie zum Mercosur. Diese von Zivilrechtlern des Hamburger Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht durchgeführte Studie kommt an keiner Stelle auf die *lex mercatoria* zu sprechen, sondern sieht gerade auch im Bereich des Vertragsrechts die Notwendigkeit hoheitlicher Rechtsvereinheitlichung (Samtleben 1999). Diese Feststellung ist nicht zuletzt deshalb bemerkenswert, als in diesem Max-Planck-Institut unter Ernst-Joachim Mestmäcker die Konzeption einer staatsfernen internationalen Privatrechtsgesellschaft verfolgt wurde, die der Idee einer gesellschaftlichen und staatsfernen „Selbstgesetzgebung“ grundsätzlich nahe stehen müsste.

### *Verfahrens- und Legitimationsfragen*

Als privatrechtliches, auf konkreten Vereinbarungen aufbauendes Recht sind die *lex mercatoria* und ähnliche Instrumente auf einen vergleichbar hohen Konsensgrad angewiesen wie das Völkerrecht. Auch der Begriff der „Selbstregulierung“ zeigt hinlänglich, dass „scharfe“, „kontrafaktische“ Regulierung, welche die Interessen einzelner Betroffener erheblich tangiert, kaum möglich sein dürfte.

Die Vision der „Selbststeuerung“ gewinnt ihre Legitimität nicht allein aus dem kontraktuellen Moment. Vielmehr gibt es eine weiter reichende normative Vision:

Prozedurales Recht meint hierbei ein normativ begründetes Konzept der Steuerung von Selbststeuerung .... Steuerung globaler Strukturen ist in diesem Zusammenhang als Steuerung von Selbststeuerung durch prozedurales Recht im Prozess der staatlichen Anerkennung nichtstaatlicher Privatregimes denkbar. Regelmäßig erfolgt prozedurale Steuerung, indem die staatliche Anerkennung privat-autonomer globaler Regelungen an bestimmte prozedurale Bedingungen rechtsstaatlicher (*due process, fair trail*) und rechtsquellentheoretischer (Bindung legitimer Rechtsetzung an Formen von Autonomie) Art gebunden wird. Privatregimes wie die *lex mercatoria* erkaufen sich den Vorteil ihrer staatlichen Anerkennung (formelle und materielle Rechtskraft, Vollstreckbarkeit) mit ihrer rechtsstaatlichen Konstitutionalisierung. Eine prozedurale Verfassung (hier: Internet als Raum verfasster Freiheit) bildet sich dabei schleichend in einem evolutionären Prozess zwischen privatautonomem Normprojektion und Regelungsentwürfen und gerichtlichen, zum Teil auch legislativen Anerkennungsakten, also im Wechselspiel zwischen Selbst- und Fremdsteuerung. (Calliess 200 78)

Diese Konzeption, privatrechtliche Vereinbarungen („Selbstregulierung“) durch hoheitliche Anforderungen zur Einbeziehung von Interessen und Präferenzen weiterer Betroffener anzuhalten und somit

den Legitimationsgehalt der Vereinbarungen zu heben, ist interessant auch außerhalb der systemtheoretischen Wissenschaftsgemeinde. Eine nähere Ausarbeitung am empirischen Rechtsmaterial und damit eine Durchforstung einschlägiger privatrechtlicher Vereinbarungen einschließlich der in sie mündenden Prozesse dürften lohnende Forschungsthemen sein.

#### **4 Evaluierung**

Die geförderten rechtswissenschaftlichen Untersuchungen ergeben kein einheitliches Bild des Phänomens der Globalisierung und unterbreiten kein gemeinsames Rezept, wie eine gemeinwohlverträgliche Gestaltung des Phänomens bewerkstelligt werden kann. Entsprechendes zu erwarten würde aber verkennen, dass tief greifende soziale Evolutionsprozesse in aller Regel sowohl hinsichtlich des Tatbestands als auch der Frage ihrer Gestaltung, in analytischer wie propositiver Hinsicht, umstritten sind und umstritten bleiben.

Die geförderten Studien sind inhaltlich vielgestaltig. Auf einen einheitlichen Nenner sind sie nicht zu bringen. Allerdings bieten sie die Prüfung und Fortentwicklung eines dogmatischen Traditionsbestands im Lichte des neuen Phänomens. Und sie tragen erheblich zur weiteren Öffnung der deutschen Rechtswissenschaft gegenüber dem internationalen und transnationalen Bereich bei. Da diese Öffnung in der rechtswissenschaftlichen Forschungslandschaft als Schlüssel zur Fortentwicklung der Rechtswissenschaften gesehen wird, dürfte dieses Programm der VolkswagenStiftung, ganz unabhängig von künftigen Konjunktoren des Begriffs Globalisierung, von bleibendem Wert sein.

## Literatur und ausgewertete Projekte<sup>5</sup>

- Aden, Hartmut, 2002: Die Auswahl der normsetzenden Institutionen im Prozess der Globalisierung des Rechts. Organisierte Kriminalität und Klimawandel als Beispiele für Modethemen bei der internationalen Normsetzung. In: Peter Nahamowitz/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II. Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Schriften zur Rechtspolitik 14. Baden-Baden: Nomos, 281–318. [Stiftungs-Az: 77574]
- Albert, Mathias, 2000: Entgrenzung und Globalisierung des Rechts. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*. Schriften zur Rechtspolitik 9. Baden-Baden: Nomos, 115–137. [Stiftungs-Az: 74088]
- Byers, Michael, 1999: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 145–146. [Stiftungs-Az: 73903]
- Byers, Michael/Georg Nolte (Hrsg.), 2003: *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calliess, Galf-Peter, 2001a: Globale Kommunikationen – staatenloses Recht. Zur (Selbst-)Regulierung des Internet durch prozedurales Recht am Beispiel des Verbraucherschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr. In: Michael Anderheiden/Stefan Huster/Stephan Kirste (Hrsg.), *Globalisierung als Problem von Gerechtigkeit und Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 61–70. [Stiftungs-Az: 77430]
- Calliess, Galf-Peter, 2001b: Globale Kommunikationen – staatenloses Recht. Zur (Selbst-)Regulierung des Internet durch prozedurales Recht am Beispiel des Verbraucherschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr. In: Michael Anderheiden/Stefan Huster/Stephan Kirste (Hrsg.), *Globalisierung als Problem von Gerechtigkeit und Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag: 75–77. [Stiftungs-Az: 77430]
- Caron, David D., 1999: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 146–148. [Stiftungs-Az: 73903]
- Delbrück, Jost, 1999a: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 66–68. [Stiftungs-Az: 73903]
- Delbrück, Jost, 1999b: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 152–154. [Stiftungs-Az: 73903]
- Delbrück, Jost, 2002: Opening Address. In: Jost Delbrück/Ursula E. Heinz (Hrsg.), *International Law of Cooperation and State Sovereignty*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 139. Berlin: Duncker & Humblot, 13. [Stiftungs-Az: 77178]
- Fidler, David, 1999: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 158–161. [Stiftungs-Az: 73903]

---

5 Die Literaturangaben beziehen sich auf Publikationen, die aus einem der von der VolkswagenStiftung geförderten und hier ausgewerteten Projekte hervorgegangen sind. Die Autoren müssen nicht zu den Antragstellern gehört haben. Das Aktenzeichen des Projekts, dem eine Publikation zuzuordnen ist, ist jeweils angegeben. Es handelt sich um Aktenzeichen der VolkswagenStiftung.

- Franck, Thomas, 1999: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 168–171. [Stiftungs-Az: 73903]
- Hobe, Stephan, 1999: Individuals and Groups as Global Actors: The Denationalization of International Transactions. Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 115–135. [Stiftungs-Az: 73903]
- Hofmann, Rainer, 1999a: Foreword Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 5–7. [Stiftungs-Az: 73903]
- Hofmann, Rainer, 1999b: Opening Address. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 15–16. [Stiftungs-Az: 73903]
- Malanczuk, Peter, 1999: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 155–158. [Stiftungs-Az: 73903]
- Nahamowitz, Peter, 2000: Das Europarecht als „teilglobalisiertes“ Rechtssystem. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*. Schriften zur Rechtspolitik 9. Baden-Baden: Nomos, 141–181. [Stiftungs-Az: 74088]
- Nahamowitz, Peter, 2002: Globalisierung des Rechts. Auf dem Weg zu einem Weltrecht der Wirtschaft? In: Peter Nahamowitz/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II. Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Schriften zur Rechtspolitik 14. Baden-Baden: Nomos, 13–51. [Stiftungs-Az: 77574]
- Nolte, Georg, 2003: *European and American Constitutionalism*. Konferenz. [Stiftungs-Az: 79075]
- Piel, Konstanze, 2000: Steuerungspotential. Globalisierung als Chance zur Stärkung des Staatlichen? Das Beispiel Kapitalmarktrecht. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*. Schriften zur Rechtspolitik 9. Baden-Baden: Nomos, 203–220. [Stiftungs-Az: 74088]
- Röhl, Klaus F., 2000: Das Recht im Zeichen der Globalisierung der Medien. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*. Schriften zur Rechtspolitik 9. Baden-Baden: Nomos, 93–113. [Stiftungs-Az: 74088]
- Samleben, Jürgen, 1999: Das Internationale Prozess- und Privatrecht des Mercosur. In: *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 63, 1-69. [Stiftungs-Az: 74374]
- Thürer, Daniel, 1999a: The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and Changing Role of the State. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 37–58. [Stiftungs-Az: 73903]
- Thürer, Daniel, 1999b: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 90–93. [Stiftungs-Az: 73903]
- Tietje, Christian, 2002a: The Duty to Cooperate in International Economic Law and Related Areas. In: Jost Delbrück/Ursula E. Heinz (Hrsg.), *International Law of Cooperation and State Sovereignty*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 139. Berlin: Duncker & Humblot, 45–65. [Stiftungs-Az: 77178]
- Tietje, Christian, 2002b: Discussion. In: Jost Delbrück/Ursula E. Heinz (Hrsg.), *International Law of Cooperation and State Sovereignty*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 139. Berlin: Duncker & Humblot, 103–104. [Stiftungs-Az: 77178]
- Tomuschat, Christian, 1999/2001: International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law. In: *Receuil des Cours. Collected Courses of The*

- Hague Academy of International Law 1999*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 9–438. [Stiftungs-Az: 74103]
- Vereshchetin, Vladlen, 1999: Discussion. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 136–139. [Stiftungs-Az: 73903]
- Voigt, Rüdiger, 2000: Globalisierung des Rechts. Entsteht eine „dritte Rechtsordnung“? In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*. Schriften zur Rechtspolitik 9. Baden-Baden: Nomos, 13–36. [Stiftungs-Az: 74088]
- Wedgwood, Ruth, 1999: Legal Personality and the Role of Non-Governmental Organizations and Non-State Political Entities in the United System. In: Rainer Hofmann/Nils Geissler (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*. Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 125. Berlin: Duncker & Humblot, 21–36. [Stiftungs-Az: 73903]
- Ziegert, Klaus A., 2000: Globalisierung des Rechts aus der Sicht der Rechtssoziologie. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*. Schriften zur Rechtspolitik 9. Baden-Baden: Nomos, 69–92. [Stiftungs-Az: 74088]

# Auswertung der wirtschaftswissenschaftlichen Projekte

*Philipp Genschel*

*unter Mitarbeit von Thomas Rixen und Ingo Rohlfing*

## Einleitung und Methode

Im VW-Förderschwerpunkt „Globalisierung“ wurden insgesamt 35 wirtschaftswissenschaftliche Projekte unterstützt. Die Ergebnisse dieser Projekte sollen im Folgenden systematisch beschrieben und analysiert werden. Das Ziel besteht nicht in einer Totalerhebung und Evaluierung der im Rahmen dieser Projekte produzierten wissenschaftlichen Erkenntnisse, sondern deren selektiver Auswertung im Hinblick auf ein spezifisches Problem, nämlich der Identifizierung der Bestimmungsgründe internationaler Governance-Strukturen. Welche Faktoren bestimmen die Form und Entwicklungsdynamik internationaler Regelungsstrukturen?

Die Auswertung der Projektergebnisse im Hinblick auf diese Zentralfrage wird durch drei Unterfragen strukturiert. Die erste Frage zielt auf die Beschreibungsformen des Phänomens. Wie wird Globalisierung definiert? Welche Erscheinungen werden unter diesem Begriff zusammengefasst (Abschnitt 1)? Die zweite Frage richtet sich auf den Problemgehalt der Globalisierung. Welche Aspekte der Globalisierung gelten den Projektnehmern als problematisch? Welche Konflikte werden gesehen? Welche Regelungsbedarfe gibt es (Abschnitt 2)? Die dritte Frage schließlich betrifft die internationalen Regelungs- oder Governance-Strukturen, die diesen Regelungsbedarf abarbeiten sollen. Welche normativen Anforderungen werden an diese Strukturen gestellt? Welche empirischen Regelmäßigkeiten werden in ihrem Zusammenhang beobachtet (Abschnitt 3)? Die Auswertung endet mit zusammenfassenden Beobachtungen zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den Projekten, zu Paradoxien und Widersprüchen in den Projektergebnissen und zu offen gebliebenen – oder neu aufgeworfenen – Forschungsfragen (Abschnitt 4). Bevor wir zur Darstellung der Ergebnisse kommen, soll hier noch unser methodisches Vorgehen zur Auswertung der Projekte erläutert werden.

Von den insgesamt 35 wirtschaftswissenschaftlichen Projekten im Förderschwerpunkt „Globalisierung“ waren zehn so jungen Datums, dass noch keine aussagekräftigen Unterlagen (Zwischenberichte, Endberichte, sonstige Veröffentlichungen im Projektzusammenhang) zur Verfügung standen und eine weitere Auswertung deshalb unterbleiben musste. Bei den verbleibenden 25 Projekten handelte es sich in 16 Fällen um Einzelprojekte, neun waren Konferenzprojekte. Bei den Einzelprojekten konzentrierten wir uns auf die Auswertung der Zwischen- beziehungsweise Endberichte, fallweise ergänzt durch im Projektzusammenhang veröffentlichte Publikationen. Bei den Konferenzprojekten basiert die Ana-

lyse auf den Konferenzbänden. Insgesamt wurden 101 Dokumente (Projektend- und -zwischenberichte sowie einzelne Konferenzbeiträge und Einzelveröffentlichungen im Rahmen der Projekte) von uns ausgewertet.

Bei der Auswertung dieses Materials ergaben sich zwei grundsätzliche Probleme. Ein Problem bestand in der großen Zahl der auszuwertenden Projekte. Sie machte es schwierig, einen Überblick über die Projektergebnisse zu gewinnen und zu behalten. Das andere Problem bestand in der Heterogenität der Erkenntnisinteressen. Die meisten Projekte sind nicht auf die hier im Zentrum stehende Fragestellung ausgerichtet und folgen deshalb auch in der Präsentation ihrer Ergebnisse nicht den hierfür relevanten Kategorien. Beide Probleme haben wir durch die Erstellung standardisierter Auswertungsbögen zu lösen versucht. In diesen Bögen werden die Ergebnisse der einzelnen Projektberichte beziehungsweise Konferenzbeiträge im Hinblick auf drei Fragenblöcke mit insgesamt zwölf Einzelfragen systematisch beschrieben und zusammengefasst.

Der erste Fragenblock – *Globalisierung* – betrifft die Definition, Beschreibung und Vermessung des Phänomens der Globalisierung. Die eine Frage ist, welche grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen in dem Projekt im Mittelpunkt stehen, also zum Beispiel der internationale Handel mit Gütern, Dienstleistungen oder Kapital, der grenzüberschreitende Austausch von Ideen oder die Migration von Menschen zwischen verschiedenen Ländern, und ob das Projekt empirische Informationen zu Größe und Entwicklung dieser Ströme liefert (Gliederungspunkt 1.1). Die andere Frage lautet, ob in dem Projekt Aussagen zu den organisatorischen oder technischen Voraussetzungen/Randbedingungen dieser Austauschbeziehungen getroffen werden (1.2). Weshalb nehmen die grenzüberschreitenden Austauschprozesse an Stärke zu?

Der zweite Fragenblock – *Globalisierungsprobleme* – beschäftigt sich mit den Folgen der Globalisierung. Was wird in dem Projekt als Problem identifiziert (2.1) und welche sachliche (sektoral begrenzt, sektorübergreifend) beziehungsweise räumliche Reichweite (regional begrenzt, global) hat dieses Problem (2.2)? Welche Akteure sind betroffen? Wer leidet und wer profitiert womöglich sogar (2.3)? Welche Konfliktstruktur ergibt sich aus diesem Betroffenenprofil (2.4)?

Der dritte Block schließlich – *Governance* – enthält Fragen zur Problembearbeitung durch internationale Regelungsstrukturen. Werden in dem Projekt normative Kriterien für eine optimale Problemregulierung entwickelt, die solche Strukturen erfüllen sollten (3.1)? Werden die Reaktionen tatsächlicher, real existierender Governance-Strukturen auf das Problem beschrieben und analysiert (sei es zum Beispiel, dass eine bereits existierende internationale Organisation ihr Verantwortungsprofil verändert, eine neue Organisation gegründet wird oder alte Organisationen in neuer Weise miteinander interagieren, um ein durch die Globalisierung neu aufgeworfenes Problem zu lösen; [3.2])? Welche Verteilungseffekte und welche sachliche/räumliche Reichweite hat die Problemlösung (3.3–3.5)?

Im Folgenden sollen die Antworten, welche die Projekte auf diese Frage geben, zusammengefasst und kommentiert werden.

## 1 Globalisierung: Beschreibungsformen des Phänomens

Untersucht man zunächst, was die Projekte unter dem Begriff der Globalisierung eigentlich verstehen, so fällt auf, dass auf eine formale Definition in der Regel verzichtet wird. Angesichts der über alle Projekte hinweg sehr einheitlichen Begriffsverwendung erscheint dies aber weder besonders verwunderlich noch besonders problematisch. Globalisierung wird übereinstimmend als Prozess der zunehmenden Ausdehnung und Intensivierung grenzüberschreitender ökonomischer Austauschbeziehungen verstanden. In einigen Projektberichten liest man immerhin Sätze, die mit „Globalisierung ist ...“ beginnen und einer Aufzählung grenzüberschreitender Transaktionsflüsse – Handel, Auslandsinvestitionen, Kommunikationsverbindungen etc. – enden, und damit das herrschende Verständnis von Globalisierung zum Ausdruck bringen.

### 1.1 Art und Stärke grenzüberschreitender Austauschprozesse

So einig sich die Projekte im Begriffsverständnis sind, so einig sind sie sich auch in der Annahme, dass die mit dem Begriff der Globalisierung bezeichneten internationalen Vernetzungsprozesse tatsächlich stattfinden. Die meisten Projekte behandeln dies als ein Faktum, das keiner besonderen empirischen Überprüfung bedarf. Die ökonomische Globalisierung bildet die Hintergrundannahme der Analyse und nicht das eigentliche Analyseproblem. Nur ganz wenige Projekte zielen wirklich darauf, die Stärke, Richtung und Entwicklung grenzüberschreitender Austauschprozesse empirisch zu messen:

- Börsch-Supan untersucht den Zusammenhang zwischen demographischer Struktur und internationalem Kapitalverkehr (Börsch-Supan 2003). Die These ist, dass die Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge zu einer Verringerung der Kapitalmarkttrendite in den betroffenen Ländern führen und dadurch den Kapitalverkehr mit Ländern mit anderer demographischer Struktur verstärken wird. Auf Basis ökonomischer Modellierungen kommt das Projekt jedoch zu dem Ergebnis, dass der negative Effekt auf die Kapitalmarkttrendite und damit auf den Kapitalverkehr nur gering sein wird.
- Fligstein untersucht die räumliche Konzentration grenzüberschreitender Austauschprozesse und stellt fest, dass die ökonomische Globalisierung in erster Linie eine Europäisierung ist. Der intra-europäische Handel hat in den letzten 20 Jahren die Hälfte des gesamten Welthandels ausgemacht. Daten über Unternehmenszusammenschlüsse und Investitionsströme zeigen, dass diese sich auf Europa und europäische Unternehmen konzentrieren (Fligstein 2001).
- Einige Konferenzbeiträge typischerweise amerikanischer Autoren fassen den wissenschaftlichen Erkenntnisstand über die Stärke, Richtung und Entwicklung grenzüberschreitender Austauschprozesse überblicksartig zusammen ohne selbst neue Forschungsergebnisse zu präsentieren (vgl. Baldwin/Martin 1999; Bayoumi 1999).

Auch wenn die meisten Projekte einfach unterstellen, dass die Stärke grenzüberschreitender Austauschprozesse in den letzten Dekaden zugenommen hat, so gibt es doch Unterschiede darin, welche Arten von Transaktionen ins Zentrum der Analyse gerückt werden. Manche Projekte beziehen sich auf die „ökonomische Globalisierung“ als nicht näher spezifiziertes Ganzes und unterstellen damit implizit, dass alle grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen ähnliche kausale Wirkungen entfalten. Die meisten Projekte haben jedoch einen spezielleren Fokus. Sie konzentrieren sich auf den internationalen

Kapitalverkehr und den internationalen Handel im Güter- und Dienstleistungsbereich. Einzelne Projekte beschäftigen sich aber auch mit anderen Austauschbeziehungen wie zum Beispiel Technologietransfer (Siebert 2000), grenzüberschreitenden Umweltschädigungen (zum Beispiel die Beiträge in Siebert 2000) oder technischen Risiken (Klemmer 2002).

## 1.2 Welche Rolle haben neue Technologien, Organisationen, Institutionen bei der Entwicklung dieser Ströme gespielt?

Auch diese Frage ist selten Gegenstand der Forschungen, offenbar weil die Antwort auch hier als unproblematisch gilt. Mit großer Regelmäßigkeit werden kausale Faktoren aufgezählt, die für die Zunahme grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten mitverantwortlich sein sollen, ohne dass dies empirisch besonders geprüft würde. Dazu gehören vor allem:

- Multinationale Unternehmen: Ihr Wachstum und die damit einhergehende Ausbreitung international integrierter Produktionsprozesse treibt, so wird vermutet, den internationalen Handel insbesondere mit Zwischenprodukten an und trägt damit wesentlich zur Globalisierung bei. Wie Welfens behauptet, macht der grenzüberschreitende unternehmensinterne Handel bereits ein Drittel des gesamten Welthandels aus (zum Beispiel Kutschker 2003; Welfens 2000).
- Internationale Arbeitsteilung: Es gehört zu den Standardannahmen der Handelstheorie, dass Welthandel die internationale Spezialisierung fördert. Die beteiligten Nationen konzentrieren sich auf Sektoren, in denen sie einen komparativen Wettbewerbsvorteil genießen und ziehen sich aus Sektoren zurück, in denen sie Wettbewerbsnachteile haben. Dadurch steigt die globale Effizienz, aber auch die wechselseitige Abhängigkeit vom grenzüberschreitenden Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Know-how. Die Austauschbeziehungen werden stärker. Der internationale Verflechtungsgrad nimmt zu (Donges 2002; Markusen 1999).
- Politische Liberalisierung: Der Abbau von Mobilitätsbarrieren aller Art – Zollgrenzen, nichttarifäre Handelshemmnisse, Kapitalverkehrskontrollen, Visumpflichten etc. – senkt die Transaktionskosten des internationalen Austauschs. Es wird einfacher, multinationale Unternehmensstrukturen aufzubauen, international integrierte Produktionsprozesse störungsfrei zu unterhalten und die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung auszuschöpfen (zum Beispiel Freytag/Sally 2000; Welfens 2000).
- Technische Innovation: Die Einführung von neuen Informationstechnologien – Digitalisierung, Computerisierung und das Internet – und die Kostensenkung bei etablierten Transporttechnologien wie etwa dem Flugverkehr senken ebenfalls die Transaktionskosten internationaler Austauschprozesse und fördern dadurch die grenzüberschreitende Vernetzung (Arzeni 2000; Baldwin/Martin 1999; Freytag/Sally 2000; Guerrieri/Scharrer 2003).

Nur wenige Projekte unterziehen diese Kausalvermutungen zu den Triebkräften der Globalisierung einer eigenen empirischen Prüfung. Eine solche Ausnahme ist das Projekt von Kutschker. In diesem Projekt werden anhand einer selbst erhobenen Stichprobe von 2110 Tochtergesellschaften in Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Österreich, Norwegen und Schweden die Binnenstrukturen multinationaler Unternehmungen untersucht. Das Ergebnis ist, dass der tatsächliche Integrationsgrad solcher Unternehmen erstaunlich gering ist. Die Ressourcenströme zwischen den Tochterunternehmen sind schwächer als der akademische Common Sense erwarten lässt, die Bildung von Kom-

petenzzentren ist nicht so weit fortgeschritten, wie es unter Effizienzgesichtspunkten ratsam wäre (Kutschker 2003). Möglicherweise ist der Einfluss multinationaler Unternehmen auf die Intensivierung weltwirtschaftlicher Verflechtungen also geringer als allgemein unterstellt wird. Die Projekte Wittke/Berger (2002) und Rudolph (2004) versprechen ebenfalls, eigenständige Ergebnisse zum empirischen Zusammenhang zwischen Unternehmensorganisation und grenzüberschreitendem Handel zu liefern. Sie stehen allerdings noch vor dem Abschluss und können deshalb hier nicht berücksichtigt werden.

## 2 Globalisierungsprobleme

Wie die vorangehenden Ausführungen gezeigt haben, zielen die wirtschaftswissenschaftlichen Projekte in der Regel nicht auf eine neue Beschreibung des Phänomens der Globalisierung ab. Vielmehr übernehmen sie gängige Beschreibungsformen, um auf dieser Grundlage Aussagen über mögliche Folgen zu machen. Nicht die Ursachen, sondern die Konsequenzen der Globalisierung stehen im Zentrum des Forschungsinteresses. Das Problematische der Globalisierung soll auf den wissenschaftlichen Begriff gebracht werden. Viele Projekte haben einen deutlichen normativen Impetus. Sie wollen das Phänomen der Globalisierung nicht nur verstehen, sondern auch Einfluss auf seine politische Bearbeitung nehmen. Die Erforschung der Globalisierungsfolgen ist kein akademischer Selbstzweck, sondern Basis für wissenschaftlich informierte Politikempfehlungen. Aber was wird in den Projekten als Problematik der Globalisierung identifiziert?

### 2.1 Was ist das Problem?

Die Projekte identifizieren verschiedene Globalisierungsprobleme, die sich grob zu drei Problemkomplexen zusammenfassen lassen: Probleme, die sich aus einem „Zuviel“ an Globalisierung ergeben (Globalisierungsüberschuss), solche, die aus einem „Zuwenig“ an Globalisierung entstehen (Globalisierungsdefizit) und schließlich solche, die aus den Funktionsschwächen internationaler Regelungsstrukturen erwachsen (internationales Regimeversagen).

#### *Globalisierungsüberschuss*

Zuviel oder zuwenig ist in erster Linie eine Frage des Maßstabs. Der Maßstab, an dem viele Projekte einen potenziellen oder tatsächlichen Globalisierungsüberschuss diagnostizieren, ist der Nationalstaat. Die Globalisierung geht zu weit und wird problematisch, wenn sie unersetzliche Ordnungsleistungen des Nationalstaates in Frage stellt. Das Augenmerk richtet sich dabei auf zwei destruktive Effekte der wirtschaftlichen Öffnung: Standortwettbewerb und die größere Verwundbarkeit für Störungen von außen.

### *Standortwettbewerb*

Das Problem des Standortwettbewerbs nimmt in den Projekten einen breiten Raum ein. Die Grundidee ist einfach. Die Politiken des Nationalstaates produzieren Kosten, die am Ende von den Produktionsfaktoren (vor allem also Kapital und Arbeit) getragen werden müssen, sei es direkt in Form von Steuern, sei es indirekt über die Befolgungskosten staatlicher Regulierungen. In einer globalisierten Welt können sich die mobilen Produktionsfaktoren – vor allem also Real-, Finanz- und Humankapital – den Kosten nationaler Politik durch Abwanderung entziehen. Da es auf diese Faktoren aber oft entscheidend ankommt, wenn Arbeitsplätze geschaffen, Wachstum produziert und Innovationen gewagt werden sollen, setzt die tatsächliche oder angedrohte Abwanderung mobiler Faktoren die Regierungen unter Druck, die Kosten ihrer Politik zu senken. Dies kann zu einer politischen Unterbietungskonkurrenz führen, die aus mindestens zwei Gründen problematisch erscheint.

Der eine Grund ist, dass der Freiraum für demokratische Selbstbestimmung eingeschränkt wird (Vanberg 2001). Wichtige wirtschaftspolitische Festlegungen können nicht mehr nach nationaler Wählerpräferenz, sondern müssen nach internationaler Konkurrenzsituation entschieden werden. Wirtschaftspolitische Freiheit gibt es nur noch als Einsicht in die Notwendigkeit. Die Konkurrenzdemokratie droht leer zu laufen, weil es keine Alternative mehr zur Anpassung an den Zwang des internationalen Wettbewerbs gibt.

Der andere Grund ist für die meisten wirtschaftspolitischen Projekte jedoch wichtiger: Standortkonkurrenz kann zu ineffizienten Ergebnissen führen. Wenn die Aufgabenverteilung zwischen Markt und Staat allein unter Effizienzgesichtspunkten entschieden wird, so sollte der Staat überall dort (aber auch nur dort) tätig werden, wo der Marktmechanismus versagt. Kollektive Güter wie etwa Landesverteidigung, Umweltschutz, sozialer Ausgleich oder Verbrauchersicherheit lassen sich nicht über dezentrale Markttransaktionen bereitstellen und müssen deshalb zentral vom Staat produziert werden. Der Standortwettbewerb hindert den Staat an der Wahrnehmung dieses Bereitstellungsauftrages, indem er ihn zwingt, im Interesse der internationalen Konkurrenzfähigkeit sein Angebot an kollektiven Gütern über Gebühr einzuschränken. Das Angebot kollektiver Güter ist aufgrund des Standortwettbewerbs suboptimal niedrig. Der Wettbewerb ist ruinös, weil und insofern er den Staat hindert, das zu tun, was er tun muss, weil der Markt es nicht schafft (zum Beispiel Apolte 2000; Cerny 2001; Key 2000; Tanzi 1999).

In den Projekten werden verschiedene Beispiele potenziell ruinösen Standortwettbewerbs diskutiert:

- Arbeitsschutz (Hyman 2001): Im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung und der damit einhergehenden Intensivierung des Wettbewerbs droht die zumindest teilweise Dekommodifizierung des Faktors Arbeit rückgängig gemacht zu werden. Staaten opfern Arbeitnehmerrechte, um im Standortwettbewerb bestehen zu können.
- Steuersätze: Steuerwettbewerb um mobile Steuerbasen, das heißt Kapital und internationaler Handelsumsatz, sofern das Ursprungslandprinzip angewendet wird, sorgen für sinkende Steuersätze auf mobile Faktoren. Wenn der Staat trotz sinkender Steuersätze auf mobile Steuerbasen nicht auf Einnahmen verzichten will, muss er die Steuerlast von mobilen auf immobile Faktoren abwälzen (Apolte 2000).
- Finanzmarktregulierungen: Die zunehmende Liberalisierung der Finanzmärkte macht die Nationalstaaten abhängiger von internationalen Investoren. Der Wettbewerb um Investitionen führt dazu, dass Regulierungen nicht mehr nach dem Gesichtspunkt vernünftiger Risikovorsorge, sondern vor allem nach Wettbewerbsgesichtspunkten gewählt werden (Cerny 2001; Key 2000).

### Externe Störungen

Die Globalisierung kann die Funktionsfähigkeit des Nationalstaates aber auch dadurch untergraben, dass sie ihn stärkeren Störungen von außen aussetzt. In den Projekten werden verschiedene Beispiele diskutiert:

- Die Globalisierung der Märkte erleichtert nicht nur grenzüberschreitende Transaktionen, sondern auch die grenzüberschreitende Übertragung von Krisen. Beispiel: Bankensektor (Tanzi 1999). Hier gibt es „systemische Risiken“ dergestalt, dass die Insolvenz einer Bank in einem Land weitere Insolvenzen in anderen Ländern auslösen kann (Key 2000).
- Die globale Integration der Kapitalmärkte verbessert den Zugang kapitalbedürftiger Staaten zu ausländischen Kapitalgebern und macht sie umgekehrt von deren Launen und teilweise irrationalen Herdenverhalten abhängig. Kommt es aufgrund solcher Launen zu einem plötzlichen Abzug von Auslandskapital, kann das, wie zum Beispiel in Asien Ende der neunziger Jahre, zu schweren wirtschaftlichen Verwerfungen führen (Welfens 2000).
- Die Globalisierung der Märkte fördert die Entwicklung echter Global Players auf Unternehmensebene. Multinationale Konzerne gewinnen Marktmacht, die ihnen erlaubt, Marktprozesse über nationale Grenzen hinweg nachhaltig zu stören. Die betroffenen Staaten bleiben auf die Mittel ihrer nationalen Wettbewerbspolitik beschränkt und haben diesen Störungen deshalb kaum etwas entgegenzusetzen (Holmes 2000; Kerber 2003). Die Waffengleichheit zwischen Staat und Unternehmen geht verloren. Der Staat bleibt in der Wettbewerbspolitik ein *local hero*, der in der Auseinandersetzung mit den Global Players der Industrie nur den Kürzeren ziehen kann.
- Die Globalisierung der Märkte kann nationale Gesellschaften auch nichtökonomischen Irritationen aussetzen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die globale Konkurrenz zu einer Verdrängung identitätsverbürgender lokaler Produkte und nationaler Institutionen führt und zur Übernahme ausländischer Konkurrenzprodukte und augenscheinlich wettbewerbstauglicherer ausländischer Vorbilder zwingt. Die über den Markt betriebene oder durch den Markt verstärkte Amerikanisierung und Verwestlichung bedroht die kulturelle Eigenständigkeit nichtwestlicher Gesellschaften. Der kollektive Konsum „fremder“ Inhalte bedroht den kollektiven Zusammenhalt (Lal 1999). Guerrieri und Scharrer (2003) argumentieren, dass Marktkonzentration im audiovisuellen Sektor zu einer starken Stellung amerikanischer Anbieter audiovisueller Inhalte führe. Mit den Marktkonzentrationsprozessen gehe eine qualitative Konvergenz in den angebotenen Inhalten einher. Die Konvergenz könne nationale kulturelle Identitäten gefährden und zur Destabilisierung politischer Systeme führen.

### Globalisierungsdefizit

Dieser Problemkomplex betrifft die potenziell problematischen Rückwirkungen nationaler Politik auf die ökonomische Globalisierung. Er stellt in gewisser Weise das genaue Spiegelbild zum Globalisierungsüberschuss dar. Ging es dort um ein „Zuviel“ an Globalisierung geht es hier um ein „Zuwenig“. Ging es dort um drohendes Marktversagen auf globaler Ebene, das mit den Mitteln des Nationalstaates nicht mehr zu kontrollieren ist, geht es hier um drohendes Staatsversagen: Der Staat unterbindet Wettbewerb in Bereichen, in denen überhaupt kein Marktversagen droht und in denen er deshalb überhaupt nicht tätig werden sollte. Die im Globalisierungszusammenhang wichtigste Äußerungsform des Staatsversagens ist Überprotektion, das heißt, Staaten öffnen sich auch in solchen Bereichen nicht zum Weltmarkt, in denen keine ruinöse Standortkonkurrenz und, ergo, kein Marktversagen droht, und in denen deshalb eine Öffnung unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswert wäre.

### *Globalisierungsdefizite auf staatlicher Ebene*

Vanberg (2003) sieht eine Ursache der Überprotektion im System der repräsentativen Demokratie begründet. Die repräsentative Demokratie, so argumentiert er im Anschluss an Mancur Olson und andere Vertreter der Public-Choice-Theorie, setzt systematisch Anreize für ineffizienten Staatsaktivismus zum Wohle weniger und gegen eine effiziente Selbstbeschränkung des Staates zum Wohle aller. Der Anreiz ergebe sich, weil die Effizienzvorteile des Wettbewerbs in der Regel nur langfristig wirksam würden und in ihrer Verteilungswirkung im Vorhinein schwer zu bestimmen seien. Angesichts kurzer Wahlzyklen hätten Politiker deshalb einen Anreiz, statt auf effizienzsteigernde Wettbewerbsförderung auf ineffiziente Staatseingriffe zu setzen, die, indem sie die Marktallokation stören und verzerren, politisch wichtigen Interessengruppen unangemessen hohe Renten sichern.<sup>1</sup> Diese Anreizstruktur führe dann unter anderem dazu, dass repräsentative Demokratien sich regelmäßig stärker gegen den Weltmarkt abschotten als ihrem Gemeinwohl eigentlich dienlich ist.

Auch wenn sich die wenigsten Projekte Vanbergs Erklärungsmodell explizit zu Eigen machen, so liegt es den meisten doch implizit zugrunde. Die Vermutung einer sozusagen „natürlichen“ Neigung des demokratischen Staates zu Überprotektion und schädlicher Begünstigung von Rent-Seeking-Koalitionen ist weit verbreitet. Die Sorge ist dabei weniger, dass sich der Staat für diese Zwecke offensichtlich protektionistischer Handelsbeschränkungen wie zum Beispiel Zölle, quantitative Einfuhrbeschränkungen oder Kapitalverkehrskontrollen bedient. Als problematisch und politisch bedeutsamer wird vielmehr eingeschätzt, dass er sich zur Marktabschottung auch anderer Politiken bedienen kann, die gar nicht in erster Linie handelspolitischen Zielsetzungen dienen. Damit ist das Problem so genannter nichttarifärer Handelshemmnisse angesprochen. Nichttarifäre Handelshemmnisse sind regulative Auflagen, die (tatsächlich oder vorgeblich) dem Schutz kollektiver Güter wie der öffentlichen Gesundheit, dem Umwelt- und Verbraucherschutz oder dem sozialen Ausgleich dienen, aber (im unvermeidbaren und oft hoch erwünschten Nebeneffekt) ausländischen Anbietern den Zutritt zum heimischen Markt erschweren. In den Projekten werden verschiedene Beispiele diskutiert, in denen nationale Schutzvorschriften gewollt oder ungewollt die internationale Marktintegration behindern:

- Agrarhandel: Hier werden Gesundheits- und Hygienevorschriften missbraucht, um missliebigen Importen den Zugang zum heimischen Markt zu erschweren. Hinzu kommen erhebliche Subventionszahlungen, welche die protektionistische Abschottung verstärken. Trotz erheblicher Anstrengungen während der Uruguay-Runde steht eine nachhaltige Beseitigung dieser Handelsbarrieren noch aus (Herrmann 2004).
- Gentechnisch veränderte Organismen: Die USA werfen den Europäern vor, dass deren Skepsis gegenüber gentechnisch veränderten Organismen (GVO) nur ein Vorwand für protektionistische Regulierungen sei. Mit internationalem Handelsrecht seien diese Regulierungen nicht vereinbar, da bisher noch kein wissenschaftlicher Beweis für die Schädlichkeit von GMO vorliege (vgl. Klemmer 2002).
- Audiovisuelle Systeme und Telekommunikation: Staaten schützen nationale Produzenten audiovisueller Inhalte vor der vermeintlichen Übermacht (amerikanischer) Anbieter durch öffentliche Subventionen und restriktive Regulierungen etwa in Form von *screen quotas* oder *investment quo-*

---

1 Renten sind Einnahmen, die über den im freien Wettbewerb erzielbaren Effizienzlohn für eine bestimmte Leistung hinausgehen.

tas für ausländisch produzierte audiovisuelle Inhalte (Guerrieri/Scharrer 2003). Ähnliches gilt für den Telekommunikationsbereich (Scharrer/Bonvicini 2001).

- Wettbewerbspolitik: Auch die nationale Wettbewerbspolitik kann der protektionistischen Abschottung dienen, etwa wenn sie ausländischen Unternehmen den Zutritt zum nationalen Markt vorsätzlich erschwert (Apolte 2000; 75608; Holmes 2000; 74587) oder Monopolbildungen im Inland erlaubt, die den internationalen Wettbewerb zum nationalen Vorteil verzerren (Vosgerau 2003; 74753).

### *Globalisierungsdefizite auf Unternehmensebene*

Das Globalisierungsdefizit wird in den Projekten vornehmlich als Problem der staatlichen Ebene diskutiert. Einige Projekte beschäftigen sich aber auch mit Globalisierungsdefiziten auf Unternehmensebene. So konstatiert Kutschker, dass viele Unternehmen die Möglichkeiten der Globalisierung nicht schnell genug nutzen und ihre Unternehmensstruktur nicht entschlossen genug an die Anforderungen und Chancen globaler Märkte anpassen würden. Mögliche Effizienzgewinne würden verschenkt und Wettbewerbsvorteile vergeben (Kutschker 2003). Dies ist ein ebenso erstaunlicher wie wichtiger Befund, denn Unternehmen sind ja im Unterschied zu Staaten darauf programmiert, Effizienzvorteile auszuschöpfen. Tatsächlich wird in den meisten Projekten auch fraglos unterstellt, dass sie dies tun.

Leider äußert Kutschker sich nicht zu den Ursachen des von ihm diagnostizierten Globalisierungsdefizits auf Unternehmensebene. Im Prinzip lässt es sich aber mit ganz ähnlichen Public-Choice-Argumenten erklären wie auf staatlicher Ebenen: Die Anpassung der Unternehmensstruktur nutzt zwar den Unternehmensbesitzern, also Aktionären und Anteilseignern, gefährdet aber etablierte Besitzstände wichtiger Interessengruppen in den Unternehmen, zum Beispiel dem lokalen Management oder lokalen Gewerkschaften. Diese Interessengruppen haben deshalb einen Anreiz, sich der Umstrukturierung zu widersetzen. Diese Widerstände sind natürlich nicht unüberwindlich. Ihre Überwindung kostet aber Zeit und Geld und verzögert damit den Anpassungsprozess.

Theurl (2004) geht einer anderen Erklärung nach, um das relative Globalisierungsdefizit – sie selbst benutzt diesen Begriff nicht – europäischer Unternehmen zu erklären. Sie vermutet, dass die grenzüberschreitende Unternehmenskooperation durch die Reform der EU-Fusionskontrolle und die dadurch ausgelöste Rechtsunsicherheit gebremst worden ist. Zum 1. Mai 2004 wurde die Anmeldepflicht von Unternehmenskooperationen durch eine Selbsteinschätzungsverpflichtung der Unternehmen abgelöst. Die Unternehmen müssen jetzt selbst beurteilen, ob die von ihnen angestrebte Kooperation oder Fusion wettbewerbshemmend ist. Seitens der EU gibt es bisher aber keine Kriterien dafür, was als wettbewerbskonform beziehungsweise wettbewerbshemmend anzusehen ist. Das Risiko ist deshalb, dass Unternehmen auf wohlfahrtsfördernde Kooperationen verzichten, weil sie befürchten, diese könnten im Nachhinein als wettbewerbschädigend eingestuft werden. Auch wenn sich dieses Problem in Theurls weiteren Untersuchungen bestätigen sollte, wäre doch anzunehmen, dass es von vorübergehender Natur ist. Sobald sich die Rechtspraxis konsolidiert, sollten die Rechtssicherheit wieder zu- und die Fusionszurückhaltung der Unternehmen wieder abnehmen.

### *Internationales Regimeversagen*

Der dritte Problemkomplex betrifft Effizienz- und Effektivitätsdefizite internationaler Regelungsstrukturen. Hier geht es um Probleme, die sich nicht direkt aus der Zunahme grenzüberschreitender Austauschprozesse ergeben, sondern aus den Mängeln der zur Regulierung dieser Prozesse eingesetzten

Institutionen. Es geht also um Fälle, in denen internationale Institutionen und Organisationen nicht so funktionieren wie sie sollten. Zwei Arten von Funktionsdefiziten stehen dabei im Vordergrund: Defizite in der internen Organisation und Defizite in der interorganisatorischen Koordination.

### *Mängel der internen Organisation*

In den Projekten werden zwei Mängel der internen Organisation besonders beleuchtet. Der erste und grundsätzlichere besteht darin, dass internationale Organisationen Funktionen erfüllen, die niemand braucht. Diese Organisationen bedienen einen Regelungsbedarf, den es nicht gibt und sind deshalb weitgehend überflüssig. Beispiele:

- Die Asian Development Bank (ADB) bietet Leistungen an, die die Weltbank mindestens genauso gut erfüllen könnte. Ein sinnvolles Betätigungsfeld könnte es für die ADB aber dann geben, wenn es in der Region eine Nachfrage nach einer Alternative zur „Weltbank-Orthodoxie“ gäbe. Dies ist aber, laut Pascha (2000), allenfalls in Ansätzen zu erkennen.
- ILO: Wenn man, wie Gillingham (2000), davon ausgeht, dass die politische Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten grundsätzlich kontraproduktiv ist, da sie die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes behindert, dann muss eine Organisation, die sich diesem Ziel auf internationaler Ebene verschreibt, natürlich erst recht überflüssig erscheinen.

Die Warnung vor der Möglichkeit einer Überinstitutionalisierung von Regelungsfunktionen auf der internationalen Ebene ist insbesondere für Politikwissenschaftler interessant, die das Problem internationaler Governance für gewöhnlich als eines der Unterinstitutionalisierung begreifen. Neben der Überinstitutionalisierung beschäftigt manche Projekte aber auch die Möglichkeit der Fehlinstitutionalisierung: Internationale Institutionen nehmen zwar nützliche Funktionen wahr, dies aber schlecht und ineffizient. Für diese Art von Institutionsversagen werden drei Arten von Erklärungen angeboten. Die Funktionsdefizite werden dabei entweder auf die Zusammensetzung der Mitgliedschaft, die Definition des Aufgabenspektrums oder strategische Mängel bei der Aufgabenerledigung zurückgeführt:

- Internationale Organisationen mit großer, heterogener Mitgliedschaft gelten als weniger funktionstüchtig als Organisationen mit kleiner und relativ homogener Mitgliedschaft. Die Zahl der Mitglieder und die Unterschiedlichkeit der Interessen erschwert die innerorganisatorische Meinungsbildung und führt dadurch zu Entscheidungsverzögerungen und suboptimalen Kompromissen nach dem Muster des kleinsten gemeinsamen Nenners oder dem größten gemeinsamen Vielfachen. Welfens ist beispielsweise der Meinung, die OECD habe sich durch ihre Erweiterung in den letzten Jahren eine zu heterogene Mitgliedschaft eingehandelt, um noch wirkungsvoll internationalen Einfluss nehmen zu können. Auch am Beispiel der UNO lasse sich erkennen, dass Organisationen mit einer großen, heterogenen Mitgliedschaft hauptsächlich unpräzise und nicht verpflichtende Absichtserklärungen produzieren (Fратиanni/Pattison 2000).
- Internationale Organisationen mit breitem und wenig spezialisiertem Aufgabenprofil gelten als weniger funktionstüchtig als Organisationen mit engem und hoch spezialisiertem Verantwortungsbereich. So wird behauptet, die sehr breite „Produktpalette“ der OECD trage zu ihrer Ineffektivität bei (Fратиanni/Pattison 2000). Nach der gleichen Logik wird auch eine Erweiterung der WTO-Agenda um Umwelt- und Sozialbelange als nicht sinnvoll abgelehnt (Bhagwati 2000; Langhammer 2000).
- Mängel bei der Aufgabenerledigung können sich schließlich auch aus unerwünschten Nebenefekten erklären. Lal (1999) argumentiert zum Beispiel, dass die Versicherungsfunktion, welche

der Internationale Währungsfond (IWF) für das Funktionieren des internationalen Kapitalmarktes übernimmt, „Moral-Hazard“-Probleme provoziere, die die Wahrscheinlichkeit von Krisen auf diesem Markt erhöhe. Durch die Rolle des IWF als *lender of last resort* verringert sich für Banken der Anreiz, ihre Kunden, beispielsweise in Entwicklungsländern, auf Kreditwürdigkeit zu überprüfen. Dadurch erhöht sich die Krisenwahrscheinlichkeit.

### *Mängel der interorganisatorischen Koordination*

Die Funktionsdefizite der internationalen Governance werden keineswegs immer einzelnen Organisationen ursächlich zugerechnet, sondern zum Teil auch Mängeln der interorganisatorischen Koordination. Wenn verschiedene internationale Organisationen unter verschiedenen regionalen und sachlichen Gesichtspunkten den gleichen Regelungstatbestand oder doch zumindest überlappende Tatbestände bearbeiten, so kann das zu Friktionen und gegenseitigen Störungen führen. Fratianni und Pattison (2000) diskutieren das Beispiel regionaler Freihandelsabkommen, die den Weg zu einer globalen Handelsliberalisierung erschweren können. Es werden allerdings durchaus auch Beispiele erfolgreicher interorganisatorischer Koordination genannt. Dazu gehört etwa die Zusammenarbeit zwischen den alten Bretton Woods Institutionen, also dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank (Welfens 2000).

## 2.2 Welche sachliche und räumliche Reichweite hat das Problem?

Die Frage nach der räumlichen und sachlichen Reichweite wird in den Projekten kaum je explizit angesprochen (vgl. aber zum Beispiel Fligstein 2001). Das hängt damit zusammen, dass die Projekte in der Regel eher konzeptionell als empirisch angelegt sind, das heißt, sie deduzieren die eben geschilderten Globalisierungsprobleme aus allgemeinen Annahmen über die Operation internationaler Märkte und nationaler Demokratien, statt sie empirisch zu ermitteln. Die empirische Evidenz hat oft anekdotischen Charakter. Sie dient dazu, die Existenz der geschilderten Probleme zu belegen. Sie hilft aber in der Regel nicht, das Ausmaß dieser Probleme abzuschätzen. Die Beispiele belegen, dass Standortwettbewerb die nationale Autonomie tatsächlich einschränkt, Rent Seeking tatsächlich zu ineffizienten Handelsbeschränkungen führt, und internationale Institutionen tatsächlich versagen können. Wie tief diese Probleme reichen, wie groß ihre sachliche und räumliche Ausdehnung und ihre relative Bedeutung sind, wird jedoch nicht näher untersucht.

## 2.3 Wer ist vom Problem betroffen?

Auch zu dieser Frage haben die meisten Projekte wenig zu sagen. Nur sehr selten werden die Problem-betroffenen explizit genannt. Der tiefere Grund dafür dürfte darin liegen, dass die Probleme immer als Effizienzprobleme konzeptualisiert sind. Dies wird bei einer genaueren Betrachtung der Konfliktstrukturen deutlich werden, um die es im Folgenden geht.

## 2.4 Wie sieht die Konfliktstruktur aus?

In den Projekten wird keine besondere Mühe auf die Analyse der Konfliktstruktur zwischen den Betroffenen verwendet. Angesichts der Problemkomplexe, die in diesen Projekten untersucht werden, scheint das aber auch nicht notwendig. Egal ob Globalisierungsüberschuss, Globalisierungsdefizit oder Regimeversagen, der gemeinsame Nenner ist mangelnde Effizienz: Das von diesen Problemen jeweils betroffene Kollektiv bleibt unter seinen gemeinsamen Möglichkeiten. Solche Effizienzprobleme sind Kollektivgutprobleme par excellence. Sie schmälern das Gemeinwohl, so dass individuelle Betroffenheiten in der Regel nicht extra nachgezeichnet werden müssen. Ihre Lösung hebt das Gemeinwohl, so dass ein starkes gemeinsames Interesse an der Problemlösung plausibel unterstellt werden kann. Dies muss Interessenkonflikte zwischen Betroffenen nicht vollkommen ausschließen. Das gemeinsame Problemlösungsinteresse nimmt ihnen aber in der Regel die Schärfe. Es scheint deshalb wichtiger, die Umriss einer effizienten Problemlösung zu skizzieren, als die politischen Konflikte zu analysieren, die der Umsetzung dieser Lösung im Wege stehen könnten. So kommt es, dass die Konfliktanalyse in den meisten Projekten eher blass bleibt. Werden Konflikte überhaupt genannt, so lassen sie sich wiederum grob in drei Kategorien einordnen: kognitive Konflikte, Verteilungskonflikte, Rent-Seeking-Konflikte. Die Gemeinsamkeit dieser Konflikte besteht darin, dass sie sekundäre Konflikte sind, das heißt Konflikte, die ein zugrunde liegendes gemeinsames Problemlösungsinteresse wohl überlagern und stören, aber nicht dominieren.

### *Kognitive Konflikte*

Bei dieser Klasse von Konflikten gibt es einen prinzipiellen Konsens zwischen den Konfliktbeteiligten über die Art des Problems und die Wünschbarkeit seiner Lösung. Der Dissens entzündet sich an der Frage, welche Anforderungen an eine technisch angemessene Lösung zu stellen sind. Ein Beispiel für solche Konflikte findet sich in dem Projekt von Klemmer (2002). Im Zentrum des Projektes steht die Regulierung der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen (GVO). Es gibt einen allgemeinen Konsens, dass solche Freisetzungsprozesse effektiv reguliert werden müssen, um Umwelt- und Gesundheitsschädigungen zu vermeiden. Es gibt aber keine Übereinstimmung, wie restriktiv diese Regulierungen sein sollen, um die Schutzziele tatsächlich zu erreichen. Die meisten Mitgliedsstaaten der EU halten GVO für so gefährlich, dass nur sehr restriktive Regulierungen eine hinreichende Gefahrenabwehr sicherstellen können. Die USA hingegen halten GVO für grundsätzlich unbedenklich und warnen, dass eine zu strikte Regulierung den internationalen Handel mit GVO unnötig stark einschränkt und dadurch die Wahrnehmung der mit GVO verbundenen Vorteile, wie insbesondere die Verbesserung der Ernährungslage in den Entwicklungsländern, verhindert.

### *Verteilungskonflikte*

Bei kognitiven Konflikten liegt natürlich immer der Verdacht nahe, dass sie gar nicht rein kognitiver Natur sind, sondern sich aus tiefer liegenden Interessenunterschieden speisen. In dem GVO-Fall entspricht beispielsweise die liberale amerikanische Haltung durchaus den Interessen großer amerikanischer Anbieter von GVO, während die europäische Haltung den Verbraucherinteressen entgegenkommt. Es ist also durchaus möglich, dass sich hinter der rhetorischen Fassade des kognitiven Konfliktes ein einfacher Verteilungskonflikt verbirgt. Verteilungskonflikte werden in den Projekten nur selten diskutiert. Wenn sie angesprochen werden, haben sie aber in der Regel die Struktur des aus der Spieltheorie bekannten „Geschlechterkampfes“. In diesem Spiel haben alle Konfliktbeteiligten ein übergeordnetes gemeinsames Interesse an einer einvernehmlichen Konfliktlösung. Sie sind aber uneins dar-

über, welche aus einer Menge alternativ verfügbarer Lösungen sie wählen sollen, weil mit diesen Lösungen jeweils andere Verteilungswirkungen verbunden sind. Alle profitieren zwar, wenn überhaupt eine Lösungsmöglichkeit ergriffen wird. Je nachdem, welche Lösung man realisiert, profitieren manche Akteure aber stärker als andere. Die Gefahr ist, dass der sekundäre Verteilungskonflikt über Lösungsalternativen das primäre Interesse blockiert, überhaupt eine Lösung zu wählen.

Solche geschlechterkampftartigen Konfliktkonstellationen belasten insbesondere die internationale Kooperation zur Einhegung des Standortwettbewerbs (Globalisierungsüberschuss). Weil und insofern der Standortwettbewerb zu einer ruinösen Unterbietungskonkurrenz bei Umweltstandards, Arbeitsschutzregulierungen, Steuersätzen etc. führt, besteht ein gemeinsames Interesse, ihn durch die Vereinbarung internationaler Mindeststandards einzuhegen. Unterschiedliche Staaten sind jedoch vom Standortwettbewerb aufgrund ihrer unterschiedlichen institutionellen Traditionen, wirtschaftlichen Gegebenheiten und politischen Präferenzen in unterschiedlich starkem Maße betroffen. Dies führt zum Konflikt darüber, ab welcher Schwelle und wie der Standortwettbewerb gestoppt werden muss. Bhagwati diskutiert das Beispiel Luftreinhaltung und Klimaschutz: Im Prinzip wollen alle Länder Klimaschutz. Es besteht aber Dissens darüber, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Die Industrieländer schlagen vor, den Zuwachs beim Ausstoß klimaschädigender Gase begrenzen. Da die Zuwachsraten in den Entwicklungsländern typischerweise höher sind als in den Industrieländern, fielen die Kosten des Klimaschutzes damit im Wesentlichen auf die im aufholenden Industrialisierungsprozess begriffenen Entwicklungsländer. Die Entwicklungsländer bevorzugen deshalb eine Regulierung absoluter Emissionsniveaus. Da der absolute Ausstoß von Abgasen in den Entwicklungsländern verglichen mit den Industrieländern gering ist, fielen die Hauptkosten des Klimaschutzes damit bei den Industrieländern an (Bhagwati 2000; 75206).

### *Rent-Seeking-Konflikte*

Die prominenteste Konfliktart in den Projekten sind Rent-Seeking-Konflikte. Im Unterschied zu kognitiven Konflikten und Geschlechterkampfkongstellationen fehlt bei Rent-Seeking-Konflikten ein gemeinsames Interesse an der Konfliktlösung. Zwar würde die Konfliktlösung auch hier das Gemeinwohl heben. Sie würde aber nicht die Wohlfahrt jedes einzelnen Konfliktbeteiligten verbessern. Manche Akteure – „Rent-Seeker“ – profitieren nämlich auf Kosten anderer von der Suboptimalität des Status quo und würden deshalb durch eine Optimierung der Situation geschädigt. Eine Verbesserung aller Interessenpositionen lässt sich deshalb nur über Ausgleichszahlungen an die Rent-Seeker erreichen.

Rent-Seeking-Konflikte werden in den Projekten insbesondere zur Erklärung von Globalisierungsdefiziten herangezogen. Das Argumentationsmuster ist einfach: Es gibt einige Profiteure der wirtschaftlichen Abschottung. Sie werden für gewöhnlich in den Industrieländern des Nordens vermutet. Zu ihnen gehören hoch subventionierte Bauern (Herrmann 2004), schlecht qualifizierte Arbeitnehmer und am Weltmarkt nicht konkurrenzfähige Industrieunternehmen (Freytag/Sally 2000; Holmes 2000), die ihre politischen Ressourcen einsetzen, um den Staat an einer effizienzsteigernden Öffnung des nationalen Binnenmarktes zu hindern. Die Durchsetzungsfähigkeit dieser Rent-Seeking-Koalitionen wird dabei mit den herkömmlichen Mitteln der Interessengruppentheorie à la Olson erklärt: der Nutzen des Protektionismus kommt unmittelbar einer kleinen homogenen Gruppe von Akteuren zugute (den Bauern, den Industriebelegschaften, arbeitsintensiven Sektoren), während der Nutzen effizienzsteigernden Freihandels eher langfristig und mittelbar einer großen heterogenen Gruppe von Akteuren (den Konsumenten, neuen oder noch gar nicht existenten Start-up-Unternehmen) zugute kommt. Erstere können Letztere deshalb trotz ihrer geringeren Zahl politisch dominieren.

### *Machtkonflikte*

Auffällig ist, dass nicht verhandelbare Konflikte in den Projekten kaum vorkommen. Damit sind Konflikte gemeint, in denen die gegensätzlichen Verteilungsinteressen der beteiligten Akteure das gemeinsame Effizienzinteresse eindeutig dominieren, in denen es also kein gemeinsames Interesse an einer Problemlösung gibt, weil des einen Problem des anderen Lösung ist:

- Lal erwähnt die Gefahr, dass die ökonomische Globalisierung zu einem Kulturkampf zwischen dem Westen und dem Rest der Welt führen könnte und warnt den Westen – im Sinne des wohlverstandenen Eigeninteresses der westlichen Länder an den Segnungen der ökonomischen Globalisierung – ihre wirtschaftliche Vormachtstellung nicht zu kulturimperialistischen Zwecken zu missbrauchen (Lal 1999).
- Bhagwati diskutiert den so genannten „Brain Drain“ und den darin angelegten Verteilungskonflikt zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Gerade die größten Talente, so die Brain-Drain-These, wanderten aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer des Nordens und entzogen ihren Heimatländern damit das für die wirtschaftliche Entwicklung dringend benötigte Humankapital. Bhagwati bestreitet die Möglichkeit des Brain Drain nicht, weist aber darauf hin, dass dessen negative Folgewirkungen durch einen positiven Diaspora-Effekt ausgeglichen und möglicherweise sogar überkompensiert werden könnten. Dazu gehört, dass Auswanderer ihre zurückgebliebenen Familien in der Regel durch Geldtransfers unterstützten und dadurch die Not linderten. Außerdem kehrten viele Auswanderer nach einigen Jahren in ihre Heimatländer zurück und brächten dann wertvolles Kapital und Know-how mit. Die Annahme eines nicht verhandelbaren Verteilungskonfliktes zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sei deshalb falsch. Tatsächlich bestehe ein gemeinsames Interesse an der Ermöglichung effizienter Wanderungsbewegungen (Bhagwati 1999).
- Einige PolitikökonomInnen bestehen schließlich darauf, das, was der ökonomische Mainstream als Rent-Seeking-Konflikt zwischen den Profiteuren der wirtschaftlichen Abschottung und dem allgemeinen Interesse an effizienter Marktöffnung sieht, als Machtkonflikt zwischen Kapital und Arbeit zu interpretieren (Hyman 2001).

## **3 Governance**

Die Globalisierungsprobleme sind die Folie, auf der die meisten Projekte internationale Regelungsstrukturen analysieren und beurteilen. Dabei geht es einmal in normativer Hinsicht darum, wie diese Strukturen gestaltet sein sollten, um eine optimale Bearbeitung von Globalisierungsproblemen zu gewährleisten. In empirischer Hinsicht geht es darum, die Problemlösungsdefizite real existierender internationaler Regime zu analysieren und gegebenenfalls Vorschläge zu ihrer Behebung zu erarbeiten. Dass internationale Institutionen neben ihrer Problemlösungsfunktion auch noch andere Funktionen, zum Beispiel machtpolitischer, legitimatorischer oder identitätsverbürgender Art haben könnten, wird in den Projekten nicht gelehrt, aber in der Regel auch nicht besonders problematisiert.

### 3.1 Normative Kriterien für eine optimale Problemlösung

In vielen Projekten bildete die Erarbeitung normativer Kriterien für eine vernünftige und effiziente Lösung von Globalisierungsproblemen einen Schwerpunkt der Beschäftigung mit internationalen Governance-Strukturen. Dabei werden Kriterien zur Beurteilung von zwei verschiedenen Strukturmerkmalen entwickelt:

- die Aufgabenteilung zwischen nationalen und internationalen Regelungsstrukturen sowie
- die institutionelle Ausgestaltung der internationalen Regelungsstrukturen.

#### *Aufgabenteilung zwischen nationaler und internationaler Ebene*

Die Problemkomplexe von Globalisierungsüberschuss und Globalisierungsdefizit speisen sich letztlich aus derselben Quelle. Beide entstehen aus einem Missverhältnis zwischen ökonomischer Globalisierung und nationaler Politik.

- Beim Globalisierungsüberschuss besteht das Missverhältnis in der internationalen Reichweite der Märkte und der lediglich nationalen Reichweite staatlicher Maßnahmen zur Marktkontrolle und Marktkorrektur. Dieser Reichweitenunterschied kann eine effektive politische Regulierung der Märkte erschweren oder gar unmöglich machen. Der Nationalstaat ist zu schwach, um Marktversagen sicher zu verhindern und sich gegen international übertragene Krisenphänomene zu schützen. Dieses Missverhältnis zwischen lokaler Politik und globaler Wirtschaft ließe sich auflösen, indem auch die Politik stärker globalisiert wird. Dazu müssten Kompetenzen für Marktkontrolle und -korrektur, die auf nationaler Ebene nicht mehr ausreichend wahrgenommen werden können, auf internationale Regelungsstrukturen übertragen werden.
- Beim Globalisierungsdefizit besteht das Missverhältnis in der Stärke der nationalen Politik und der Schwäche der internationalen Märkte. Der Nationalstaat kann das Funktionieren der Märkte durch protektionistische Barrieren stören oder gar zerstören. Die Marktteilnehmer haben in der Regel wenige Möglichkeiten, um sich gegen diese Störungen zu wehren, insbesondere dann, wenn sie von einem Staat ausgehen, der nicht ihr eigener ist. Kurz, der globale Markt ist zu „schwach“, um seine Bestandsvoraussetzung (globale Offenheit) selbst zu garantieren. Auch dieses Missverhältnis ließe sich durch einen vertikalen Kompetenztransfer beheben. Die Nationalstaaten müssten dazu ihre Souveränität in außenwirtschaftlichen Fragen zumindest teilweise an eine internationale Instanz abtreten. Sie müssten sich mit anderen Worten einem internationalen Disziplinieregime unterwerfen, das sie zwingt, ihre nationalen Grenzen auch gegen innenpolitischen Druck offen zu halten.

Die Lösung besteht also bei den beiden Problemtypen „Globalisierungsüberschuss“ und „Globalisierungsdefizit“ gleichermaßen in der Delegation von Regulierungskompetenzen an internationale Regelungsstrukturen. Die Neutralisierung der negativen Rückwirkungen eines Globalisierungsüberschusses erfordert die Delegation von Kompetenzen zur Marktkontrolle und -korrektur. Es geht also um das, was in der Politikwissenschaft oft als positive Integration bezeichnet wird. Die Bekämpfung des Globalisierungsdefizits hingegen erfordert die Übertragung von Handlungsbefugnissen zur Marktschaffung und betrifft damit das, was in der Politikwissenschaft oft mit negativer Integration benannt wird.

In der Forderung nach einer Zentralisierung politischer Verantwortung auf der internationalen Ebene tritt die Rationalität des Marktes freilich in Widerspruch zur Rationalität der Demokratie. Während

der Markt von Weiträumigkeit profitiert, weil die Effizienz des Marktes mit der Marktgröße steigt, profitiert demokratische Kontrolle in der Regel von Kleinräumigkeit. Mehr Menschen bedeuten mehr Interessenunterschiede und schlechtere Aussichten, eine Politik zu finden, die von allen gleichermaßen als gerecht und angemessen wahrgenommen wird. Die Vorteile einer größeren Reichweite politischer Entscheidungen müssen deshalb gegen die Nachteile der Nichtberücksichtigung von Präferenzunterschieden abgewogen werden. Ein besonderes Anliegen der Projekte ist deshalb, die Internationalisierung von Politikkompetenzen auf das strikt Notwendige zu beschränken. Als Beschränkungsprinzipien werden dabei die sehr ähnlichen Grundsätze der „konstitutionellen Äquivalenz“ (zum Beispiel Vanberg 2001) beziehungsweise der „Subsidiarität“ (Pelkmans 2000) angeboten:

- Konstitutionelle Äquivalenz bedeutet, dass die Verantwortung für eine Politik auf der niedrigsten Ebene angesiedelt werden soll, auf der alle – positiven und negativen – Effekte dieser Politik internalisiert werden können.
- Subsidiarität meint, dass die Verantwortung für eine Politik auf der niedrigsten Ebene angesiedelt werden soll, auf der sie hinreichend effektiv und effizient wahrgenommen werden kann.

Wenn man eine vollkommene Dekomponierbarkeit von Einzelpolitiken (im Sinne von Herbert Simons Architektur der Komplexität) unterstellt, sind beide Beschränkungsprinzipien unproblematisch. Für jede einzelne Politik steht dann unabhängig von allen anderen Politiken fest, auf welcher Ebene sie am effizientesten wahrgenommen werden kann. Die Schwierigkeit mit den beiden Problemkomplexen „Globalisierungsüberschuss“ und „Globalisierungsdefizit“ besteht freilich darin, dass ihre Lösungen hoch interdependent sind. Die Gefahr eines Globalisierungsüberschusses im Bereich marktkontrollierender und -korrigierender Politik ist umso größer, je geringer die Gefahr eines Globalisierungsdefizits bei den marktschaffenden Politiken ist. Wenn es ein globales Disziplinierungsregime gibt, das die Mitgliedsstaaten zu unbedingter ökonomischer Offenheit zwingen kann, können wahrscheinlich auch viele Aspekte von Marktversagen nur auf der globalen Ebene effektiv und effizient reguliert werden. Wenn hingegen das internationale Disziplinierungsregime schwach ist und den Mitgliedsstaaten viele Möglichkeiten belässt, sich ökonomisch abzuschotten, lassen sich wahrscheinlich auch viele Aspekte von Marktversagen auf nationaler Ebene hinreichend wirkungsvoll regeln.

Die Frage nach der optimalen vertikalen Kompetenzanordnung hängt deshalb von einer Gefahrenabwägung ab: Wiegen die Kosten eines potenziellen Globalisierungsüberschusses schwerer als die Kosten eines potenziellen Globalisierungsdefizits? Wenn diese Frage bejaht wird, dann sollte eher der Markt auf nationales Format zurückgeschnitten werden, als umgekehrt die nationale Politik durch vertikalen Kompetenztransfer an überstaatliche Regelungsstrukturen auf internationales Format zu bringen. Die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Projekte scheinen jedoch überzeugt, dass umgekehrt die Kosten des Globalisierungsdefizits schwerer wiegen als die des Globalisierungsüberschusses und plädieren deshalb für einen vertikalen Kompetenztransfer, der sich auf einen Abbau des Globalisierungsdefizits konzentriert. Ein internationales Disziplinierungsregime, das Offenheit garantiert, gilt als vordringlicher als ein internationales Harmonisierungsregime, das den durch die Offenheit ausgelösten Standortwettbewerb reguliert. Regelungsstrukturen, die die Globalisierung schützen, werden für wichtiger gehalten als Regelungsstrukturen, die vor den negativen Folgen der Globalisierung schützen (vgl. zum Beispiel Apolte 2000: 116).

Hinter der Parteinahme zugunsten der ökonomischen Globalisierung und zuungunsten der damit verbundenen Risiken steht ein relativ hoch entwickeltes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit von Märkten und ein relativ geringes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit politischer Institutionen. Die

Möglichkeit von Marktversagen wird nicht geleugnet. Es gilt aber als unwahrscheinlich, dass politische Institutionen in der Lage sind, dieses Versagen wirkungsvoll auszugleichen. Dazu fehlen ihnen oft nicht nur die relevanten Informationen, sondern auch die Entscheidungsfähigkeit. Schlimmer noch, oft dient die Möglichkeit von Marktversagen auch als reiner Vorwand, um aus politischen Gründen dort in den Markt einzugreifen, wo tatsächlich gar kein Marktversagen vorliegt. Die angebliche Bekämpfung von Marktversagen wird zum Einfallstor für Staatsversagen. Apolte warnt deshalb davor, aus der Möglichkeit von Marktversagen vorschnell auf die Notwendigkeit oder auch nur Wünschbarkeit politischer Eingriffe zu schließen (Apolte 2000: 107–108).

Aus dem Misstrauen in die staatliche Fähigkeit, Marktversagen auf der nationalen Ebene angemessen zu korrigieren, speist sich das Misstrauen gegen intergouvernementale Regime zur Marktkontrolle und -korrektur auf globaler Ebene. Gegen solche Regime sprechen vor allem zwei Gründe. Zum einen ist die Entscheidungsfindung in solchen Regimen typischerweise sehr langsam. Je größer die zu überbrückenden Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten, desto schwieriger wird es, eine gemeinsame Position zu finden (Bhagwati 2000). Hoekman und Saggi (2000) zeigen zum Beispiel, dass die Verhandlungen über das Multilaterale Investitionsabkommen letztlich an großen Interessendivergenzen der verhandelnden Staaten gescheitert sind. Große Interessengegensätze sorgten auch dafür, dass die Verhandlungen der United Conference on Environment and Development langwierig und mühsam waren (Benedick 2000).

Zum anderen befürchten viele Projekte, dass vorgeblich der Korrektur internationalen Marktversagens dienende intergouvernementale Regime tatsächlich zur Internationalisierung nationalen Staatsversagens missbraucht werden. So gefährlich der globale Standortwettbewerb dort wirken kann, wo der Nationalstaat tatsächlich tut, was er tun soll, nämlich Marktversagen zu korrigieren, so heilsam wirkt er dort, wo der Staat über diese Aufgabenbeschreibung hinausgeht, also selbst versagt. Bei Staatsversagen wirkt der Standortwettbewerb als heilsames Korrektiv, weil er zu einer Anpassung politischer Maßnahmen an das ökonomisch Erforderliche und unter Effizienzgesichtspunkten Vernünftige zwingt. Intergouvernementale Regime bieten ihren Mitgliedern die Chance, sich der disziplinierenden Wirkung dieses Zwangs durch internationale Kartellbildung zu entziehen (Blankart 2000). Zwei Beispiele:

- Harmonisierung von Sozial- und Umweltstandards: Bhagwati warnt davor, dass eine internationale Harmonisierung von Sozial- und Umweltregulierungen westlichen Handelslobbys eine Chance böte, um ineffizient hohe Schutzstandards durchzusetzen. Von der Durchsetzung dieser Standards würden die Industriestaaten dann einseitig profitieren. Die Entwicklungsländer hätten den Schaden (Bhagwati 2000).
- Steuerharmonisierung: Mueller plädiert gegen eine Harmonisierung der Steuern in der EU. Eine Harmonisierung unterbinde den wünschenswerten Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten, der ein effizientes Angebot an öffentlichen Gütern für die Bürger der Staaten garantiere. Eine Harmonisierung dagegen sei im Ergebnis nichts anderes als ein Kartell zur übermäßigen Belastung der Bürger (Mueller 1998).

Natürlich empfiehlt niemand, auf eine Kontrolle von internationalem Marktversagen ganz zu verzichten. Aber es soll sichergestellt werden, dass sie nicht zum Vorwand für die Errichtung oder Aufrechterhaltung protektionistischer Barrieren wird (vgl. zum Beispiel Freytag/Sally 2000; Langhammer 2000; Scharrer/Bonvicini 2001). Dies erfordert zum einen ein starkes internationales Disziplinierungsregime, das Staaten zur Ordnung rufen kann, die unter dem Deckmantel des Schutzes vor Marktversagen eine

protektionistische Abschirmung vom Weltmarkt betreiben. Es erfordert zum anderen eine möglichst weitgehende Entpolitisierung der internationalen Regime zur Marktkontrolle und -korrektur. Wo immer möglich sollten sie sich selbst marktähnlicher Instrumente bedienen. In den Projekten werden verschiedene Alternativen zu international harmonisierten Regulierungsvorschriften diskutiert:

- Langhammer spricht sich gegen eine Harmonisierung von Umweltstandards in der WTO aus. Er plädiert stattdessen für die Aufnahme des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung in das WTO-Statut (Langhammer 2000).
- Bhagwati lehnt die Harmonisierung von Umwelt- und Sozialstandards ebenfalls ab. Er schlägt stattdessen eine Ausweitung freiwilliger Selbstkontrolle vor. Die betroffenen Unternehmen sollten freiwilligen Codes beitreten, in denen sie sich zur Einhaltung von Mindeststandards verpflichten und gemeinsame Prozeduren zur Überwachung der Regeleinhaltung beziehungsweise Sanktionierung von Regelübertretungen vereinbaren (Bhagwati 2000).
- Eine weitere Alternative zur Harmonisierung von Umweltschutzaufgaben ist die Einführung handelbarer Verschmutzungszertifikate. Dadurch wird die Allokationseffizienz erhöht. Verschmutzt wird nur da, wo die Verschmutzung den relativ höchsten Grenznutzen abwirft. Freilich bedarf der Zertifikathandel eines umfassenden Regulierungsrahmens (Markandya/Mason 2000).
- Als Alternative zur Vereinheitlichung von Verbraucherschutzstandards wird die Verschärfung von Kennzeichnungspflichten empfohlen. Bei verbesserter Kennzeichnung der mit bestimmten Produkten verbundenen Risiken könnten die Konsumenten dann selbst das Schutzniveau wählen, das ihnen angemessen erscheint (Bhagwati 2000).

Zusammenfassend kann man sagen, dass die meisten Projekte das zentrale Problem der vertikalen Kompetenzanordnung darin sehen, möglichst viel negative Integration mit einem Minimum an positiver Integration zu erreichen. Dazu braucht man starke internationale Disziplinierungsregime. Die Verantwortung für die Marktkontrolle und -korrektur soll dagegen möglichst auf der nationalen Ebene verbleiben, oder, wenn auf dieser Ebene wirklich kein effektiver Schutz vor Marktversagen gewährleistet werden kann, an minimale internationale Institutionen delegiert werden.

### *Regelungsstrukturen auf der internationalen Ebene*

Hinsichtlich der Gestalt internationaler Regelungsstrukturen favorisieren die meisten Projekte ein Design, welches eine möglichst starke sachliche Spezialisierung internationaler Organisationen mit großer räumlicher Reichweite und hoher rechtlicher Verbindlichkeit kombiniert.

### *Sachliche Spezialisierung*

Viele Projekte sprechen sich für eine ausgeprägte sachliche Spezialisierung internationaler Organisationen aus. Im Idealfall sollte jede Organisation für nur jeweils einen genau abgegrenzten Problembereich zuständig sein (Langhammer 2000). Etwaige Interdependenzen zwischen verschiedenen Problemfeldern sollen über interorganisatorische Koordination geregelt werden (Bhagwati 2000, Fratianni/Pattison 2000). Angesichts der gleichzeitig geäußerten Klagen über vielfältige interorganisatorische Koordinationsdefizite erscheint das zunächst erstaunlich (vgl. 2.1).

Im Zusammenhang der eben geschilderten Überlegungen zur vertikalen Kompetenzteilung zwischen nationaler und internationaler Ebene macht es aber Sinn. Wenn es tatsächlich in erster Linie darum geht, Globalisierungsdefizite durch Fortschritte bei der negativen Integration abzubauen, dann darf

dies nicht von gleichzeitigen Fortschritten bei der positiven Integration abhängig gemacht werden. Dies wäre aber wohl unweigerlich der Fall, wenn die Verantwortung für beide Arten der Integration in derselben Organisation beziehungsweise denselben Organisationen zusammengeführt würde. Die Forderung nach sachlicher Spezialisierung dürfte deshalb weniger der Verbesserung der Koordination dienen als vielmehr der Verhinderung einer allzu starken Koordination zwischen positiver und negativer Integration. Die Verantwortung für die Kontrolle und Korrektur internationalen Marktversagens wird an spezialisierte Organisationen delegiert, um zu verhindern, dass sie die Effektivität der auf die internationale Marktschaffung spezialisierten Organisationen vermindert (Bhagwati 2000: 253–254; Langhammer 2000: 259).

### *Räumliche Abdeckung*

Eine hohe räumliche Abdeckung internationaler Organisationen wird aus verschiedenen Gründen angestrebt. Vor allem wird betont, dass eine möglichst umfassende Mitgliedschaft das Externalitätenproblem reduziert. Weder können sich die Mitgliedsstaaten einer inklusiven Organisation auf Kosten ausgeschlossener Nichtmitglieder einigen (Einigung zu Lasten Dritter), noch können die Nichtmitglieder die Kooperationsanstrengungen der Mitglieder opportunistisch unterlaufen (Trittbrettfahrer):

- Ein multilaterales Investitionsabkommen hat gegenüber regionalen oder bilateralen Lösungen den Vorteil, keine Chancen zur Einigung auf Kosten unbeteiligter Dritter zu bieten (Hoekman/Saggi 2000).
- Im Umweltbereich verhindern räumlich umfassende Organisationen, dass Nichtmitglieder die Umweltschutzanstrengungen der Mitglieder etwa im Klimaschutz opportunistisch ausbeuten können. Kurz: Trittbrettfahren ist nicht möglich (Carraro 2000; Markandya/Mason 2000).

Neben der Internalisierung externer Effekte bieten internationale Organisationen mit möglichst umfassender Mitgliedschaft auch die Vorteile globaler Einheitlichkeit. Diese Vorteile werden in den Projekten aber kaum angesprochen, geschweige denn analysiert.

Der prinzipiellen Wünschbarkeit internationaler Organisationen mit wirklich globaler Reichweite stehen die damit verbundenen praktisch-politischen Schwierigkeiten entgegen. Sie bestehen vor allem in der Größe und Heterogenität der Mitgliedschaft und den dadurch verursachten Transaktionskosten bei der Aushandlung, Umsetzung und Überwachung gemeinsamer Maßnahmen. Spieltheoretische Modellierungen legen den Schluss nah, dass Staaten angesichts dieser Schwierigkeiten regionale Arrangements der globalen Kooperation vorziehen (Carraro 2000). Einige Projekte plädieren deshalb für die Konzentration auf subglobale, regionale Regelungsstrukturen, die global aber so gut wie möglich koordiniert und vernetzt werden sollten (Fratianne/Pattison 2000; Jones/Martins 2000; Welfens 2000).

### *Rechtliche Verbindlichkeit*

In rechtlicher Hinsicht geht es darum, die Durchsetzungsmacht internationaler Organisationen zu stärken. Vor allem sollen sie in die Lage versetzt werden, international vereinbarten Liberalisierungsregeln auch da Geltung zu verschaffen, wo sich nationale Regierungen der Liberalisierung aus innenpolitischen Gründen widersetzen. Die Frage ist freilich, worauf sich diese Durchsetzungsmacht gründen soll. Angesichts der Anarchie der Staatenwelt müssen internationale Abkommen *self-enforcing* sein, um überhaupt wirksam zu werden (Carraro 2000). Wenn Staatsversagen und Überprotektion tatsächlich zu den quasinatürlichen Reflexen demokratischer Nationalstaaten gehören sollten, wie viele Projekte

zu unterstellen scheinen, so ist zumindest erklärungsbedürftig, warum diese Staaten bei der Errichtung eines durchsetzungsstarken Disziplinierungsregimes kooperieren sollten, welches sie an der Wahrnehmung dieser Reflexe hindert. Diese Erklärung bleiben die Projekte jedoch schuldig.

### 3.2 Empirische Ansätze zu einer internationalen Problemlösung

Viele Projekte untersuchen konkrete Fälle von Regimeversagen und formulieren Reformvorschläge. Dabei geht es vor allem darum, die interorganisatorische Koordination zu verbessern, eine Überfrachtung einzelner Organisationen mit heterogenen Problemlösungsanforderungen zu verhindern und die Durchsetzungsfähigkeit internationaler Organisationen zu verbessern.

#### *Interorganisatorische Koordination*

Hierzu gibt es viele konkrete Vorschläge, zum Beispiel:

- BIS, IWF, WTO, WIPO, UNEP, ITU and ILO sollen sich regelmäßig zu einem *joint annual meeting* (I-7 summit) treffen, der von einem kleinen schlagkräftigen ständigen Sekretariat vorzubereiten wäre. Das Ziel dieser Treffen soll in der Herstellung von *policy consistency* bestehen (Welfens 2000).
- Die OECD sollte zu einer „Inter-Bloc“-Organisation weiterentwickelt werden, die auf die Aufgabe der Vermittlung zwischen regionalen Freihandelszonen einerseits und der universalen WTO andererseits spezialisiert ist (Fratianni/Pattison 2000).
- Die verschiedenen internationalen Organisationen der Finanzaufsicht (Basle Supervisors, IOSCO, IAIS) haben ihre Kooperation in einem Joint Forum on Financial Conglomerates formalisiert, in dem Fragen des Informationsaustauschs zwischen Regulierungsstellen erörtert und geregelt werden können (Key 2000).

#### *Sachliche Spezialisierung*

Hier geht es vor allem darum, eine Vermengung von Verantwortlichkeiten für die negative und die positive Integration zu verhindern, da diese sich zum Nachteil der negativen Integration auswirkt. Besonderes Augenmerk gilt hierbei der WTO. Sie soll von Anforderungen umwelt- oder sozialpolitischer Art freigehalten werden, um die sowieso schon schwierige Handelsliberalisierung nicht durch zusätzliche Probleme zu belasten. Solche Anforderungen sollen vielmehr an die zuständigen internationalen Sachorganisationen, also zum Beispiel das UNEP oder die ILO gerichtet werden (Bhagwati 2000; Langhammer 2000). Dass mit solchen Entflechtungsmaßnahmen auch der interorganisatorische Koordinationsbedarf steigt, wird durchaus gesehen. Es scheint aber die Hoffnung zu bestehen, dass Konflikte, die sich intraorganisatorischer Regelung entziehen, auf dem Wege interorganisatorischer Koordination besser lösbar sind. Worauf sich diese Hoffnung gründet, bleibt freilich unklar.

#### *Rechtliche Verbindlichkeit*

Oft wird die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit internationaler Organisationen beklagt. Im Bereich positiver Integration kritisiert Langhammer beispielsweise die Schwäche der UNEP und fordert, sie

durch eine neue, effektivere Umweltorganisation zu ersetzen. Woher die neue Organisation ihre überlegene Durchsetzungsfähigkeit nehmen soll, erläutert er aber nicht (Langhammer 2000). Zur Stärkung internationaler Abkommen im Bereich der negativen Integration wird deren Konstitutionalisierung nach dem Vorbild des Europarechts empfohlen (Freitag 2000).

### 3.3 Welche Verteilungswirkung hat die Lösung?

Auf diese Frage gehen die Projekte nur selten explizit ein. Angesichts der Konzentration der meisten Projekte auf Effizienzprobleme (Globalisierungsüberschuss, Globalisierungsdefizit und Regimeversagen) verwundert das auch nicht. Jede Lösung von Effizienzproblemen stellt die Gemeinschaft zumindest nach dem Kaldor-Prinzip besser: Die Gewinner der Lösung gewinnen mehr als die Verlierer verlieren, so dass zumindest die theoretische Möglichkeit besteht, durch entsprechende Transferzahlungen alle gegenüber dem Status quo besser zu stellen. Markandya weist allerdings darauf hin, dass diese theoretische Möglichkeit am Gerechtigkeitsempfinden der Beteiligten scheitern kann. Sein Beispiel ist der Klimaschutz: Die größten Verursacher von Klimakatastrophen sind die Industrieländer, weil sie die größten Emittenten klimaschädigender Abgase seien. Die am stärksten von Klimakatastrophen Betroffenen sind hingegen die Entwicklungsländer. Eine effiziente Lösung des Klimaschutzproblems bestehe deshalb darin, dass die Entwicklungsländer die Industrieländer für eine Einschränkung ihres Abgasausstoßes bezahlen. Solche Entschädigungszahlungen von Arm zu Reich seien jedoch aus Gerechtigkeitsgründen ausgeschlossen, und dies behindere eine problemadäquate Lösung der drohenden Klimakatastrophe (Markandya/Mason 2000).

Gerechtigkeitsprobleme kann es natürlich auch bei der Lösung von Rent-Seeking-Konflikten geben. Auch hier kann es problematisch erscheinen, dass die ausgebeutete Mehrheit die ausbeutenden Rent-Seeker dafür entschädigen sollte, dass sie ihre Ausbeutung einstellen. Keines der Projekte geht auf dieses Problem explizit ein. Man darf jedoch vermuten, dass die Projektnehmer generell sehr wenig Sympathie für Ausgleichszahlungen an Rent-Seeker hegen. Eher scheinen sie zu erwarten, dass der Staat beziehungsweise die internationalen Regelungsstrukturen die Rentiers im Namen des Gemeinwohls zur entschädigungslosen Aufgabe ihrer Renten zwingen. Vorschläge, beispielsweise der organisierten Arbeiterschaft ihre protektionistischen Interessen abzukaufen, sind den Projekten jedenfalls nicht zu entnehmen.

### 3.4 Räumliche Reichweite der Lösung

Die wesentlichen Antworten auf diese Frage sind schon oben im Zusammenhang mit Gliederungspunkt 3.1 diskutiert worden. Die meisten Projekte wünschen sich eine große und möglichst globale Reichweite der Problemlösung. Im Idealfall soll sie alle potenziell problembetroffenen Staaten umfassen. Kleinere, regionale Arrangements gelten dagegen als zweitbeste Lösungen, die lediglich dann in Erwägung gezogen werden sollten, wenn die große globale Lösung aufgrund von politischen Schwierigkeiten nicht realisiert werden kann. Wenn regionale Lösungen gewählt werden, dann soll aber zumindest über interorganisatorische Koordinationsanstrengungen versucht werden, das Problemlösungsdefizit gegenüber der globalen Lösung gering zu halten (Fratianne/Pattison 2000; Welfens 2000).

### 3.5 Sachliche Reichweite der Lösung

Auch diese Frage ist bereits oben im Zusammenhang mit Gliederungspunkt 3.1 diskutiert worden. Die meisten Projekte plädieren für eine sachlich spezialisierte Lösung. Dadurch soll eine wechselseitige Behinderung von interdependenten Problemlösungen verhindert werden. Insbesondere geht es darum, dass Problemlösungen im Bereich der negativen Integration (Abbau von Globalisierungsdefiziten) durch ein Junktim mit Problemlösungen im Bereich der positiven Integration (Kontrolle von Globalisierungsüberschüssen) verzögert oder ganz verhindert werden.

## 4 Schlussbemerkung

Es ist schwer, die im Rahmen des Syntheseprojektes von uns ausgewerteten wirtschaftswissenschaftlichen Projekte auf einen Begriff zu bringen und einer globalen Kritik zu unterziehen. Bei aller Verschiedenartigkeit fällt eine viele Projekte verbindende Gemeinsamkeit aber dennoch auf. Es ist die eigentümliche Ambivalenz gegenüber internationalen Institutionen, von denen viel verlangt, denen umgekehrt aber kaum etwas zugetraut wird.

Praktisch alle Projekte sind sich einig, dass die Globalisierung der Märkte durch eine Globalisierung von Marktordnungsstrukturen unterstützt und geleitet werden muss. Die Funktionsfähigkeit von Märkten ist an institutionelle Voraussetzungen gebunden, die selbst nicht marktförmig hergestellt werden können. Dazu gehören die Garantie von Eigentumsrechten und Vertragsfreiheit, der Schutz vor dem Missbrauch von Marktmacht und die Bereitstellung von Kollektivgütern wie Frieden und Umweltschutz. Im nationalen Rahmen wurden diese Voraussetzungen durch den Staat garantiert – oder sollten dies zumindest werden. In dem Maße, in dem Märkte über die nationalen Grenzen hinauswachsen, muss auch diese Garantiefunktion an Institutionen jenseits des Nationalstaates delegiert werden. Nicht nur ist der Nationalstaat zu „klein“, seine räumliche Reichweite zu gering, um die institutionellen Voraussetzungen globaler Märkte bereitstellen zu können, sondern er ist selbst ein potenzieller Störfaktor dieser Märkte, der im Namen globaler Effizienz und Wohlfahrt kontrolliert werden muss. Kurz, die internationalen Institutionen müssen nicht nur Ordnungsfunktionen übernehmen, die in der nichtglobalisierten Welt von den Nationalstaaten wahrgenommen wurden, sondern sie müssen auch die Nationalstaaten selbst zur Ordnung rufen, wenn diese das Funktionieren der globalen Märkte stören.

In den Projekten deutet allerdings nur wenig darauf hin, dass die internationalen Institutionen, die praktisch ausschließlich als intergouvernementale Organisationen vorgestellt werden, die von ihnen verlangten Aufgaben auch nur annähernd erfüllen könnten. Empirisch orientierte Arbeiten betonen vor allem das Problem der Entscheidungsschwäche. Die Zahl und Heterogenität der Mitgliedsländer macht es internationalen Institutionen schwer und oft unmöglich, sich überhaupt auf schlanke und effektive Regeln zu einigen, die nicht lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner beziehungsweise das größte gemeinsame Vielfache nationaler Regelungen repräsentieren, und diese Regeln dann auch noch effektiv durchzusetzen. Theoretisch orientierte Arbeiten betonen dagegen, dass die Kooperationsbereitschaft der Nationalstaaten, wo sie denn überhaupt besteht, sich vor allem aus antimarktlischen Motiven speist. Staaten kooperieren, um Schutzkartelle gegen den internationalen Regimewettbewerb zu errichten. Die Kooperation dient nicht dem Gemeinwohl aller, sondern dem Individualwohl einiger weniger politisch privilegierter Akteure. Sie erweitert die Marktfreiheit nicht, sondern beschränkt sie.

## Literatur und ausgewertete Projekte<sup>2</sup>

- Apolte, Thomas, 2000: Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschränkung des politischen Wettbewerbs oder notwendige Konsequenzen der Globalisierung? In: Karl-Ernst Schenk et al. (Hrsg.), *Globalisierung und Weltwirtschaft*. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 19. Tübingen: Mohr, 89–121. [Stiftungs-Az: 75608]
- Arzeni, Sergio, 2000: Local and Regional Governance and Globalisation: Logic, Trends and Challenges in Europe. In: Paolo Guerrieri/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. Baden-Baden: Nomos, 257–277. [Stiftungs-Az: 74587]
- Baldwin, Richard E./Philippe Martin, 1999: Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences. In: Horst Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen: Mohr Siebeck, 3–61. [Stiftungs-Az: 74081]
- Bayoumi, Tamim, 1999: Is there a World Capital Market? In: Horst Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen: Mohr Siebeck, 65–92. [Stiftungs-Az: 74081]
- Benedick, Richard E., 2000: 75206: Diplomatic and Institutional Aspects of Environmental Treaties. In: Horst Siebert (Hrsg.), *The Economics of International Environmental Problems*. Tübingen: Mohr, 169–203. [Stiftungs-Az:]
- Bhagwati, Jagdish, 1999: Globalization: Who Gains, Who Loses? In: Horst Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen: Mohr Siebeck, 225–238. [Stiftungs-Az: 74081]
- Bhagwati, Jagdish, 2000: On Thinking Clearly about the Linkage between Trade and the Environment. In: Horst Siebert (Hrsg.), *The Economics of International Environmental Problems*. Tübingen: Mohr, 243–257. [Stiftungs-Az: 75206]
- Blankart, Charles, 2000: Taxes and Choice. Two Views on the Regulation of Tax Competition. In: Karl-Ernst Schenk et al. (Hrsg.), *Globalisierung und Weltwirtschaft*. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie. Tübingen: Mohr, 129–144. [Stiftungs-Az: 75608]
- Börsch-Supan, Axel, 2003: *Auswirkungen des demographischen Wandels auf internationale Kapitalströme*. Abschlussbericht. Universität Mannheim, Fakultät für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik. [Stiftungs-Az: 77377]
- Carraro, Carlo, 2000: Roads towards International Environmental Agreements. In: Horst Siebert (Hrsg.), *The Economics of International Environmental Problems*. Tübingen: Mohr, 169–203. [Stiftungs-Az: 75206]
- Cerny, Philip G., 2001: *Embedding Global Financial Markets: Securitization and the Emerging Web of Governance*. [Stiftungs-Az: 76511]
- Donges, Jürgen B., 2002: *Der Ordnungsrahmen für den grenzüberschreitenden elektronischen Handel: Zur Notwendigkeit internationaler Koordination*. Abschlussbericht. Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. [Stiftungs-Az: 75826]
- Fligstein, Neil, 2001: *Globalization or Europeanization: Evidence on the European Economy, 1980–1998*. [Stiftungs-Az: 76511]
- Fратиanni, Michele/John Pattison, 2000: Globalization and the Market for International Organizations: The OECD Case. In: Richard Tilly/Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Interdependent World*. Berlin: Springer, 127–154. [Stiftungs-Az: 73836]
- Freytag, Andreas, 2000: Was ist wirklich neu an der „New Economy“? In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 303–312. [Stiftungs-Az: 75826]

---

2 Die Literaturangaben beziehen sich auf Publikationen, die aus einem der von der VolkswagenStiftung geförderten und hier ausgewerteten Projekte hervorgegangen sind. Die Autoren müssen nicht zu den Antragstellern gehört haben. Das Aktenzeichen des Projekts, dem eine Publikation zuzuordnen ist, ist jeweils angegeben. Es handelt sich um Aktenzeichen der VolkswagenStiftung.

- Freytag, Andreas/Sally Razeen, 2000: Globalisation and Trade Policy. In: Karl-Ernst Schenk et al. (Hrsg.), *Globalisierung und Weltwirtschaft*. Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie. Tübingen: Mohr, 191–223. [Stiftungs-Az: 75608]
- Gillingham, John, 2000: The many Lives of the International Labour Organization (ILO). In: Richard Tilly/Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Interdependent World*. Berlin: Springer, 237–254. [Stiftungs-Az: 73836]
- Guerrieri, Paolo/Hans-Eckhart Scharer, 2003: *Competition, Cultural Variety and Global Governance: The Case of the Global Audio-Visual System*. Abschlussbericht. Istituto Affari Internazionali/HWWA Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv. [Stiftungs-Az: 77323/77324]
- Herrmann, Roland, 2004: *Der Einfluss der institutionellen Ausgestaltung auf die tatsächlichen Effekte der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels nach GATT: Analyse und Vorschläge zur weiteren Steuerung im Liberalisierungsprozess*. Abschlussbericht. Universität Gießen, Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung (ZEU). [Stiftungs-Az: 76413]
- Hoekman, Bernard/Kamal Saggi, 2000: Multilateral Disciplines for Investment-Related Policies? In: Paolo Guerrieri/Hans-Eckart Scharer (Hrsg.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. Baden-Baden: Nomos, 167–193. [Stiftungs-Az: 74587]
- Holmes, Peter, 2000: The Regulation of Competition and Competition Policy at the Regional and Global Level. In: Paolo Guerrieri/Hans-Eckart Scharer (Hrsg.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. Baden-Baden: Nomos, 127–153. [Stiftungs-Az: 74587]
- Hyman, Richard, 2001: *Globalization, Shareholder Value and the 'Re-Commodification' of Labour*. [Stiftungs-Az: 76511]
- Jones, Tom/Joaquim Oliveira Martins, 2000: Globalization and the Environment: Trade, FDI and International Cooperation. In: Richard Tilly/Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Interdependent World*. Berlin: Springer, 273–296. [Stiftungs-Az: 73836]
- Kerber, Wolfgang, 2003: *Internationale Wettbewerbspolitik – Zur wettbewerbspolitischen Kontrolle globaler Unternehmensstrukturen*. Zwischenbericht. Universität Marburg, FB Wirtschaftswissenschaften, Abt. Wirtschaftspolitik. [Stiftungs-Az: 77572]
- Key, Sydney J., 2000: Trade Liberalization and Prudential Regulation: The International Framework for Financial Services. In: Richard Tilly/Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Interdependent World*. Berlin: Springer, 321–344. [Stiftungs-Az: 73836]
- Klemmer, Paul, 2002: *Steuerung moderner Technologierisiken in einer globalisierten Gesellschaft – Die weltweite Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen als Anwendungsfall ökonomischer Risiko-Governance im Nord-Süd-Konflikt*. Abschlussbericht. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik (RUFIS) e.V., Bochum. [Stiftungs-Az: 75866]
- Kutschker, Michael, 2003: *Kompetenzzentren-Organisation in internationalen Unternehmen*. Abschlussbericht. Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, WFI – Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Internationales Management. [Stiftungs-Az: 75018]
- Lal, Deepak, 1999: Globalization: What does it mean for Developing and Developed Countries? In: Horst Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen: Mohr Siebeck, 211–221. [Stiftungs-Az: 74081]
- Langhammer, Rolf, 2000: On the Nexus between Trade and Environment and on Greening the WTO. In: Horst Siebert (Hrsg.), *The Economics of International Environmental Problems*. Tübingen: Mohr, 257–263. [Stiftungs-Az: 75206]
- Markandya, Anil/Pamela Mason, 2000: The Essentials for Allocating Global Environment Goods. In: Horst Siebert (Hrsg.), *The Economics of International Environmental Problems*. Tübingen: Mohr, 55–72. [Stiftungs-Az: 75206]
- Markusen, James R., 1999: Global Investment Liberalization: Effects on Labor and the Location/Agglomeration of High-Tech Activities and Production? In: Horst Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen: Mohr Siebeck, 93–115. [Stiftungs-Az: 74081]

- Mueller, Dennis C., 1998: Allocation and Efficiency in a Mobile World Economy. In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*. Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik, 172–198. [Stiftungs-Az: 74366]
- Pascha, Werner, 2000: The Asian Development Bank in the Context of Rapid Regional Development. In: Richard Tilly/Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Interdependent World*. Berlin: Springer, 155–183. [Stiftungs-Az: 73836]
- Pelkmans, Jacques, 2000: European Integration, Economic and Institutional Convergence. In: Paolo Guerrieri/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), *Global Governance, Regionalism and the International Economy*. Baden-Baden: Nomos, 37–73. [Stiftungs-Az: 74587]
- Rudolph, Hedwig, 2004: *Einzelhandel und Globalisierung: Zur Steuerung globaler Wertschöpfungsketten durch deutsche Einzelhandelsunternehmen*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. [Stiftungs-Az: 79370]
- Scharrer, Hans Eckart/Gianni Bonvicini, 2001: *Trade, Investment, and Competition Policies in the Global Economy: The Case of the International Telecommunications Regime*. Abschlussbericht. HWWA Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv/Istituto Affari Internazionali. [Stiftungs-Az: 76083/76084]
- Siebert, Horst, 2000: *Globalisierung, Technologietransfer und Urbanisierung*. Abschlussbericht. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. [Stiftungs-Az: 74211]
- Tanzi, Vito, 1999: The Demise of the Nation State. In: Horst Siebert (Hrsg.), *Globalization and Labor*. Tübingen: Mohr Siebeck, 293–311. [Stiftungs-Az: 74081]
- Theurl, Theresia, 2004: *Globales Wirtschaften – Globale Unternehmenskooperationen – Globale Regulierung*. Zwischenbericht. Institut für Genossenschaftswesen, Wilhelms-Universität Münster. [Stiftungs-Az: 78376]
- Vanberg, Viktor J., 2001: *Globalisierung und internationale Ordnung: Zur Steuerung des supranationalen Wettbewerbs in Markt und Politik*. Abschlussbericht. Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abt. für Wirtschaftspolitik. [Stiftungs-Az: 74372]
- Vanberg, Viktor J., 2003: *Einstellungen zu Globalisierung und Wettbewerb – Eine ökonomische Analyse der Rolle von „öffentlicher Meinung“ im wirtschaftlichen Wandel*. Abschlussbericht. Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abt. für Wirtschaftspolitik. [Stiftungs-Az: 75116]
- Vosgerau, Hans-Jürgen, 2003: *Internationalisierung der Wettbewerbspolitik. Eine theoretische Analyse der Effizienzgewinne und Verteilungswirkungen*. Abschlussbericht. Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik. [Stiftungs-Az: 74753]
- Welfens, Paul J. J., 2000: Globalization of the Economy and international Organizations: Developments, Issues and Policy Options for Reform. In: Richard Tilly/Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Interdependent World*. Berlin: Springer, 13–67. [Stiftungs-Az: 73836]
- Wittke, Volker/Suzanne Berger, 2002: *Globalization and the Future of National Systems: Relocation and Reorganization in European Economies*. Zwischenbericht. Soziologisches Forschungsinstitut e.V. an der Universität Göttingen (SOFI)/Massachusetts Institut for Technology, Cambridge, Industrial Performance Center. [Stiftungs-Az: 76734/76735]



# Auswertung der sozialwissenschaftlichen Projekte

*Susanne Lütz*

*unter Mitarbeit von Thomas R. Eimer*

## Vorbemerkungen

Grundlage der Auswertung waren die Projektberichte und/oder ausgewählte Literatur, die im Projektzusammenhang entstanden ist. Wir haben uns bemüht, die für das jeweilige Forschungsprojekt repräsentative Literatur unter dem Blickwinkel des in der Steuerungsgruppe vereinbarten Leitfragenkatalogs zu sichten.

Es wurden 31 geförderte Gesamtprojekte ausgewertet; sofern es sich um Konferenzprojekte oder daraus resultierende Sammelbände handelte, wurden die Autorenbeiträge einzeln ausgewertet und in der beigefügten Projektliste als Einzelbeitrag innerhalb eines geförderten Rahmenprojektes gekennzeichnet, so dass sich nach dieser Zählung eine Gesamtzahl von 73 berücksichtigten Projekten ergibt.

Mein herzlicher Dank gilt Alfred Schmidt von der VW-Stiftung, der uns laufend neu eingehende Projektberichte hat zukommen lassen, so dass sich ein nahezu vollständiges Bild der im Förderschwerpunkt unterstützten sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekte ergab. Thomas Eimer hat mich bei der Auswertung des Projektmaterials hervorragend unterstützt; ohne ihn wäre mir die Erstellung dieses Berichts nicht möglich gewesen.

## 1 Was ist Globalisierung?

Globalisierung wird in den Projekten überwiegend als wachsende Integration der Ökonomie verstanden und mit der Zunahme transnationaler Finanz- und Warentransaktionen gleichgesetzt. Indikatoren sind das rasche Wachstum des Welthandels und ausländischer Direktinvestitionen, die Reorganisation von Produktions- und Zulieferbeziehungen im internationalen Maßstab und die Zunahme und auch qualitative Veränderung internationaler Finanzströme (Albert/Hessler 2002; Krause 2000; Finger 2003; Dombois/Hornberger 1999; Lederer 2003; Schirm 2004; 74755, 77574, 75093, 76412, 79058). Demgegenüber werden nichtökonomische Dimensionen von Globalisierung, wie beispielsweise die

Zunahme von Migrationsströmen oder kulturelle Formen von Globalisierung in den sozialwissenschaftlichen Projekten nicht beleuchtet.

## 1.1 Ökonomische Dimensionen von Globalisierung

Die qualitative Veränderung von Finanzbeziehungen besteht in der wachsenden Bedeutung des kapitalbasierten gegenüber dem kreditbasierten Geschäft (= Verbriefung, *securitization* von Finanzbeziehungen) und dem Bedeutungsverlust von Banken als Intermediäre zwischen Kapitalgeber und Kapitalnehmer (*disintermediation*). Verbriefung bedeutet, dass anstelle der festen Bindung an einen Bankkredit eine größere Handelbarkeit der Verpflichtungen tritt. Kredite werden in verbrieft Form ausgegeben, oder es werden verbrieft Anleihen akzeptiert. Banken sind zwar immer noch an entsprechenden Geschäften beteiligt, jedoch verlagert sich ihre Tätigkeit auf die Organisation der Verbriefung und den Vertrieb der Wertpapiere (Willke / Strulik 2002; 74971). Finanzbeziehungen werden aufgrund dieser strukturellen Veränderungen nicht nur potenziell risikoreicher, was zu neuen Steuerungsproblemen führt, sondern auch kurzfristiger, was erhebliche Konsequenzen für die Finanzierung von Unternehmen und deren strategische Orientierung hat. Wenn sich Unternehmen stärker über den Aktienmarkt statt durch Kredite ihrer Hausbanken finanzieren, sind sie gezwungen, sich verstärkt an der kurzfristigen Profiterwartung ihrer Aktionäre auszurichten (Shareholder-Value-Orientierung). Neben institutionellen Anlegern wie Pensions- und Investmentfonds sowie Versicherungen gewinnen Ratingagenturen und die großen Wirtschaftsprüfungsunternehmen verstärkt Einfluss auf die Geschäftsführung. Hinzu kommen transnationale Netzwerke privater Akteure, die beispielsweise bei der Festlegung von (kapitalmarktorientierten) Standards der Unternehmensrechnungslegung Funktionen erhalten, welche bislang der nationalstaatlichen Regulierung vorbehalten waren. Dieser globale Strukturwandel im Finanzsektor ist weniger eine Herausforderung für angloamerikanische Länder, in denen der Kapitalmarkt traditionell einen größeren Stellenwert besaß, sondern vielmehr für Kontinentaleuropa, wo Kreditfinanzierung und „Hausbankbeziehungen“ dominierten und insbesondere für Länder mit korporatistischer Tradition wie Deutschland, in denen Arbeitnehmer Bestandteil des unternehmerischen „Stakeholder-Netzwerkes“ sind (Nölke 2004; 79058).

Globalisierung, verstanden als transnationaler Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital wird als kein neues Phänomen angesehen (77574, 79058; Schirm 2004: 3ff.; Massing 2002: 200ff.; Nahamowitz 2002; Seidelmann 2004). Die Entwicklung der Kontakte zwischen Europa und Südamerika zeigt, dass Globalisierung bereits in den Kolonialisierungswellen des 15. und 19. Jahrhunderts anzutreffen ist (Seidelmann 2004: 20f., 25; 76191, 77597). Transnationale Kapital- und Warenflüsse waren nach dem Ersten Weltkrieg nahezu ebenso hoch wie zurzeit. Nach den Weltkriegen herrschte jedoch bis in die siebziger Jahre ein „eingebetteter Kapitalismus“ vor: Bei relativ freien Güterströmen wurde der transnationale Kapitaltransfer durch zahlreiche Restriktionen und ein System stabiler Wechselkurse kontrolliert, makroökonomisch dominierte die Leitidee keynesianischer Wirtschaftssteuerung (Schirm 2004: 3ff.; Massing 2002). Durch die Aufgabe des Systems stabiler Wechselkurse in den siebziger Jahren entstanden regional verbundene Währungssysteme bei gleichzeitiger Aufgabe von Beschränkungen des Kapitalverkehrs auf weltweiter Ebene. Dies löste zu Beginn der achtziger Jahre eine weiter gehende Transnationalisierung des Kapitalverkehrs aus. Ein dritter Globalisierungsschub wird etwa zur Mitte der neunziger Jahre ausgemacht, der sich wie die vorangegangenen Trends auch an einer erhöhten Kreditvergabe des IWF nachweisen lasse (Nahamowitz 2002: 168).

Betont wird von einigen Autoren jedoch auch die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung: So erweitere die Zunahme internationaler Handelsströme den Kooperationsbedarf benachbarter Staaten und Regionen sowie die Einbringung regionaler Interessen auf der Ebene globaler Verhandlungsplattformen (Hänggi et al. 2003). Selbst im Bereich der Kapitalströme lasse sich eine Konzentration auf einzelne Regionen (EU, USA, Asien) feststellen: „In short, financial internationalization is huge, but it is not global“ (Lederer 2003: 68).

## 1.2 Ursachen von Globalisierung

Die Ursachen für ökonomische Globalisierungsprozesse werden im Zusammenspiel politischer, technologischer und ökonomischer Faktoren gesehen (Willke / Strulik 2002). Die weltweite Durchsetzung von Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken und die Verbreitung von Freihandelsregimen haben dazu beigetragen, die Hemmnisse der Mobilität von Waren-, Produktiv- und Finanzkapital und Dienstleistungen abzubauen (Dombois / Hornberger 1999; Bieler 2002). Der technologische Fortschritt in Bereichen wie Kommunikation, Transport und modernen Produktionstechnologien hat den Kapital- und Warenaustausch beschleunigt (Albert / Hessler 2002: 387). Das Internet wirkt als Katalysator der Globalisierung, indem es die faktischen Kosten von Transaktionen (im Sinne von Informations- und Kommunikationskosten) minimiert, was sich im grenzüberschreitenden Handel auswirkt. Dadurch rückt die Schaffung eines auch für den Massenverkehr mit niedrigem Transaktionsvolumen geeigneten rechtlich-institutionellen Rahmens ins Zentrum des Interesses (Teubner 2004; 4722 / 7). Im Bereich des Wertpapierhandels bauen Internetpräsentationen der Aktiengesellschaften Informationsasymmetrien ab. Der Wertpapierhandel auf computerbasierten Börsen ergänzt die traditionellen Handelsplätze, die bislang lediglich computerunterstützt betrieben wurden (Lederer 2003). Hinzu kommen neue Anlageformen und Unternehmensstrukturen, die die Transnationalisierung des Kapitalverkehrs vorangetrieben haben: „Portfolioinvestitionen nehmen quantitativ an Bedeutung zu. Die facettenreiche Anlagestruktur über Mergers & Acquisitions, Joint Ventures, Holding-Gesellschaften, Repräsentanzen, Dienstleistungszentren und Immobiliengesellschaften lässt dabei die OECD-Trennung zwischen langfristigen Anlagen- und kurzfristigen Portfolioinvestitionen immer mehr aufweichen“ (Albert / Hessler 2002: 390ff.).

## 1.3 Probleme von Globalisierung

In den meisten Projekten stehen jedoch die Probleme im Vordergrund, die durch Globalisierungsprozesse hervorgerufen werden. Grundsätzlich bedeute Globalisierung eine „Steigerung weltumfassender Problemstellungen bei je abnehmender Lösungskompetenz und -kapazität der Nationalstaaten“ (Kohler-Koch o.J.; 76011). Der Steuerungsverlust der Nationalstaaten zeige sich zunächst in der Wirtschafts- und Steuerpolitik: der transnationale Kapitalfluss in Form von Direktinvestitionen mache eine nachfrageorientierte Marktsteuerung unmöglich, da potenzielle Anleger ihr Geld in den Staaten mit den kurzfristig günstigsten Profitchancen anlegen. Die Nationalstaaten sind hiervon auch insofern betroffen, als das Steueraufkommen durch das nicht mehr zu kontrollierende vagabundierende Kapital abzusinken droht. Im Zuge des globalen Standortwettbewerbes können sich auch Politiken, die auf die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, sozialpolitische Belange, und umwelt- sowie menschenrechtli-

che Standards abstellen, nur schwer behaupten und drohten, abgesenkt oder nur auf niedrigem Niveau gehalten zu werden (*race to the bottom*; Schirm 2004: 3ff.; Dombois / Hornberger 1999: 44–45; 75093, 79058). Letztlich schafft Globalisierung Probleme, die nur noch durch grenzüberschreitendes Regieren zu bewältigen sind (75094). Thematisiert werden in diesem Zusammenhang unterschiedliche Formen von *collective bads*, die gewissermaßen die Schattenseiten der Globalisierung ausmachen.

Hierzu zählen zunächst die neuen Risiken, Krisen und negativen Kettenreaktionen, die durch die Transnationalisierung des Kapitalverkehrs hervorgerufen werden. Die rasche Allokation von Kapital, von der auch Schwellenländer profitieren, wird mit dem Risiko einer höheren Krisenanfälligkeit durch Währungsabwertungen und Spekulation erkaufte. Die regionalen Systeme fester Wechselkurse oder die Nutzung von Ankerwährungen durch die Schwellenländer haben sich nach dem Liberalisierungsschub am Kapitalmarkt in den achtziger Jahren als nicht stabil genug erwiesen, um zu verhindern, dass kurzfristige Spekulationen, intransparente Banksysteme und kurzfristige Überschuldungen von Nationalstaaten zu Wirtschaftskrisen führen. Dies zeigte sich besonders bei der Mexikokrise 1994 und der Asienkrise 1997 / 98. Während die Auswirkungen der Mexikokrise noch regional eingrenzbar blieben und neben den süd- und lateinamerikanischen Staaten lediglich die Pensionsfonds in den USA tangierten, drohte die Asienkrise ausgehend von einer Währungsabwertung in Thailand nicht nur die *emerging markets* Südostasiens, sondern auch Russland und die Staaten Mittelosteuropas in den Abwertungssog hineinzuziehen und somit infolge einer Zahlungsunfähigkeit vieler Volkswirtschaften die Weltwirtschaft in ein bedrohliches Ungleichgewicht zu bringen (Bittner 2002; 76415).

Die wirtschaftliche Globalisierung erzeugt neue Ungleichheiten, insbesondere zwischen den Industrieländern des Nordens und den Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens. Bis in die sechziger Jahre hinein wurden die Warenströme zwischen Nord und Süd von der Dekolonialisierung mitbestimmt. Mit Abschluss dieses Prozesses verringerte sich die wirtschaftliche Bedeutung der Beziehung zwischen den nunmehr unabhängigen Kolonien und ihren einstmaligen Besetzern. Die sich verschlechternden Außenwirtschaftsverhältnisse der Entwicklungsländer führen zu neuen Forderungen nach Handelserleichterungen und Zollsenkungen für die Dritte Welt. Allerdings sind die Industrieländer nicht willens, eigene personal- und lohnkostenintensive Industriezweige der billigeren Konkurrenz aus den Entwicklungsländern auszusetzen (Steffek 2001; 76051/76052). Neue Ungleichheiten zwischen Industrie- und Schwellenländern werden auch in der ungleichen Betroffenheit durch Finanzkrisen sichtbar: Institutionelle Anleger aus den Industrieländern bevorzugten bei ihren Investitionen in den *emerging markets* in Südostasien in den neunziger Jahren zunehmend kurzfristige Kapitalanlagen (= Portfolioinvestitionen) gegenüber traditionellen Direktinvestitionen (Albert / Hessler 2002: 387). Die Asienkrise hat demonstriert, dass diese Gelder im Krisenfall schnell zurückgezogen werden können und die Volkswirtschaften der betroffenen Länder mit in die Krise hineinziehen.

Globalisierung schafft aus unterschiedlichen Gründen neue Probleme für die globale Energieversorgung. Im Zuge von Deregulierung und Liberalisierung des europäischen und globalen Energiemarktes steigt der Zwang zu kurzfristigen Profiten, was die strategische Bevorratung von Erdöl und Erdgas für Krisenzeiten gleichzeitig unattraktiv macht. Erneuerbare Energien und der Ausbau der Kernkraft als alternative Energiequellen haben zudem bislang staatliche Subventionen benötigt, um sich behaupten zu können. Dadurch steigt die Abhängigkeit des Westens von Rohstoffimporten (Umbach 2003: 20–22; 74531). Gleichzeitig führt das globale Bevölkerungswachstum zu einer steigenden Energienachfrage, welche wiederum weltweit ungleich verteilt ist: 75 Prozent der Weltbevölkerung von gegenwärtig 6 Milliarden Menschen leben in Entwicklungsländern, konsumieren aber nur 36 Prozent der globalen Primärenergie. Demgegenüber nutzt der reichere Teil (20 Prozent) der Weltbevölkerung 55 Prozent

der Primärenergie. Daraus ergibt sich ein Bedarf an einer „nachhaltigen Energiepolitik“, das heißt eine gesicherte und kostengünstige Bereitstellung von Energiequellen und -technik als Voraussetzung der Überwindung der Armut in den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer. Gleichzeitig ist die Frage der globalen Energieversorgungssicherheit auch gekoppelt mit der globalen Klimaproblematik. Eine Abnahme der Kohlendioxid-Emissionen ist nur realistisch, wenn der weltweite Energieverbrauch gesenkt werden kann, jedoch der Energiebedarf in der Dritten Welt gedeckt und der dortige Lebensstandard angehoben wird (Umbach 2003: 54–57; 74531).

Kapitalismuskritische Autoren betonen die Implikationen der kapitalistischen Produktionsweise für die Erzeugung globaler Umweltprobleme. Die fordistische, auf Massenproduktion und -konsum gerichtete Produktionsweise war mit einem hohen, kontinuierlich und weltweit ansteigenden Verbrauch an Naturressourcen verbunden. Kohle, Erdöl und Erdgas setzten den Automatismus der Globalisierung aller wirtschaftlichen Prozesse in Gang. Der Treibhauseffekt entsteht durch Emission von Gasen aus der Verbrennung fossiler Energieträger wie Kohle, Gas oder Öl, welche nicht nur die Zusammensetzung der Erdatmosphäre dauerhaft verändert, sondern sich in der Folge auch auf andere natürliche Regelkreise auswirkt. Der „fossilistische Wertschöpfungsprozess“ führte zu einer spezifischen Form der ökologischen Krise, weil auch die kommenden Generationen vom Klimawandel bedroht sein werden (Walk / Brunnengräber 2000: 29–30). Die Ursachen der internationalen Umweltkrise sind also letztlich gesellschaftlich und müssen im Kontext kapitalistischer Produktions- sowie Macht- und Herrschaftsverhältnisse betrachtet werden (73924).

Der Zusammenhang zwischen Industrialisierung und globalen Klimaveränderungen wird in verschiedenen Projekten thematisiert. Der zunehmende Ausstoß von Kohlendioxid führt zu einem Temperaturanstieg auf der Erde. Gleichzeitig vermindert die Abholzung der Regenwälder die natürliche Speicherung von Kohlendioxid und belässt dieses vermehrt in der Erdatmosphäre. Szenarien der Klimaentwicklung infolge der Erderwärmung lassen den Anstieg der Meeresspiegel, eine Zunahme von übermäßigen Windstärken (Orkane etc.) und ein Abschmelzen der Polkappen erwarten. Davon bedroht sind vor allem die Inselstaaten des Pazifiks. Des Weiteren befürchtet man vermehrt Ernteeinbußen und Dürrekatastrophen in den ohnehin bedrohten Wüsten- und Steppengebieten Afrikas (Hofmann 2002; Aden 2002; Steffek 2003; 76051/76052, 75522, 77574).

Zwei Projekte thematisieren die Auswirkungen von Globalisierung, kapitalistischer Produktionslogik und technologischem Fortschritt auf den Erhalt der globalen Artenvielfalt (= Biodiversität). Fortschritte in den Wissenschaften, insbesondere in den so genannten Life Sciences, machen den genetischen Code vieler Pflanzen, die nur in bestimmten Regionen der Welt wachsen, wirtschaftlich attraktiv. Die Kommerzialisierung genetischen Materials wirft dabei verschiedene Probleme auf: Selbst wenn das Ursprungsmaterial patentfrei und damit prinzipiell frei zugänglich bleibt, kann sich gentechnologisch verändertes Saatgut durch Pollenflug ausbreiten und damit die ursprünglichen Arten verdrängen. Nach der sog. „grünen Revolution“ droht somit ein weiterer Schritt in Richtung agrobiologischer Monokultur. Im Falle eines unregulierten Zugriffs der nordwestlichen Life-Science-Industrie auf die genetischen Ressourcen des Südens und einer nachfolgenden Kommerzialisierung, für die Abnehmer aus den Entwicklungsländern auch noch zu zahlen haben, kann von „Biopiraterie“ (Görg / Brand 2002: 641) gesprochen werden. Dies gilt dann nicht nur für den Bereich von Pflanzen, die zur Ernährung dienen, sondern auch für die so genannte „wilde“ Biodiversität, derer sich die Pharmaindustrie für die Herstellung von Arzneien und ähnlichem bedienen will (Görg / Brand 2002; 76117). Die Auseinandersetzungen um den Schutz biologischer Vielfalt und die Aneignung genetischer Ressourcen sind exemplarisch für die Brüchigkeit vieler gegenwärtig diskutierter Globalisierungsprozesse und bil-

den eine typische Arena gegenwärtiger „Weltordnungskonflikte“ (Heins / Flitner 1998: 14; Heins 2001; 73944).

## 2 Probleme

Die in den Projekten thematisierten Probleme und Fragestellungen lassen sich in drei Gruppen einteilen: eine erste Kategorie von Projekten befasst sich mit den Voraussetzungen und Folgen von Globalisierung im engeren Sinne (2.1). Eine zweite Projektgruppe thematisiert das Ende des Ost-West-Konfliktes und die Probleme, die sich aus der veränderten geopolitischen Lage für die Politik ergeben (2.2). Eine dritte Kategorie von Forschungsprojekten ist steuerungstheoretisch ausgerichtet und geht den Bedingungen, der Funktionsweise und den Problemen unterschiedlichster Formen von Regelungsstrukturen nach (2.3).

### 2.1 Voraussetzungen und Folgen von Globalisierung

Die auf Fragen der Globalisierung bezogenen Projekte beschäftigen sich entweder mit den Voraussetzungen der (ökonomischen) Globalisierung oder mit ihren Folgen, wobei die große Mehrzahl der Projekte in die zweite Kategorie fällt. Insgesamt nur fünf Projekte beschäftigen sich mit den Hindernissen der negativen Integration: Hierzu zählen Kartellabsprachen, die durch die künstliche Verknappung des Angebots und Übereinkommen zur Marktaufteilung zu höheren Preisen führen und dadurch den Konsumenten schädigen. Da sich hierdurch aber auch eine geringere Nachfrage ergibt als unter realen Wettbewerbsbedingungen, entsteht durch die Kartellbildung auch ein gesamtwirtschaftlicher Schaden (Harding 2002; 77574). Durch den zunehmenden grenzüberschreitenden Handel entsteht ein wachsender Bedarf an der Koordination technischer Standards – inwieweit trägt der TransAtlantic Business Dialogue (TABD) zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zur Handelsliberalisierung bei (Wessels 2002; 75718)? Aus eher juristischer Perspektive steht die mangelnde Rechtsvereinheitlichung und die daraus resultierende Rechtsunsicherheit effizienten Markttransaktionen entgegen. „Quantitativ und qualitativ lässt sich ein rapider Anstieg inter- und supranationaler Normen, Regelwerke und Schlichtungs- beziehungsweise Rechtsprechungsinstanzen feststellen. Häufig lässt sich die Zuständigkeit für eine Materie nicht mehr an territorialen Bezugspunkten festmachen, sondern wird aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Politikfeld funktional einem Normierungsregime zugewiesen. Inter- oder supranationale Rechtsetzungs- und Rechtsprechungsinstanzen sind allerdings nicht mit nationalstaatlichen Prozeduren und Institutionen vergleichbar: sie sind demokratisch kaum legitimiert und verfügen nur eingeschränkt über Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung. Ferner fehlt eine klare Hierarchisierung der inter- und supranationalen Normen und Regelwerke (Paulus 2003: 1ff.; 78483). Gibt es nichtstaatliche Formen der transnationalen Verrechtlichung, die dazu beitragen könnten, den globalen, elektronischen Handel einfacher abzuwickeln? Internet und E-Commerce führen zu einem qualitativ neuen Niveau der Globalisierung der Weltwirtschaft, indem auch kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie privaten Endverbrauchern ein unmittelbarer Zugang zum globalen Marktplatz eröffnet wird. Effiziente Märkte sind auf die Einbettung in einen rechtlichen Rahmen und

Rechtssicherheit angewiesen, welche im Bereich des Rechts grenzüberschreitender Verbraucherverträge bislang nicht vorliegt. Das bedeutet insbesondere für KMUs eine Marktzutrittsschranke. Solange dies so bleibt, können die potenziellen Wohlfahrtseffekte des elektronischen Handels nicht ausgeschöpft werden (Teubner 2004; 4722 / 7). Bei zunehmender Bedeutung des internationalen Handels mit Waren, Dienstleistungen und vor allem Finanzprodukten ergibt sich das Problem unterschiedlicher Rechtssysteme in den verschiedenen Staaten und Regionen. Besonders deutlich wird dieses Problem bei der Abwicklung von Handelstransaktionen über das Internet. Handelsbräuche wie etwa die *lex mercatoria* oder privat gesetzte Rechtsinstitute wie die der Internationalen Handelskammer decken viele Bereiche nicht ab und hinterlassen Rechtsunsicherheiten. Hieraus erwachsen dem globalen Gemeinwohl abträgliche Transaktionskosten, etwa durch eine kostenaufwändige Kautelarpraxis bei der Vertragsformulierung oder im Fall rechtlicher Konfliktlösung durch zusätzliche Rechtsgutachten. Die bisher mangelnde Einheitlichkeit des Handelsrechts zeitigt also für die Wirtschaftsakteure immens hohe Transaktionskosten, die sie häufig von einer internationalen Ausrichtung ihres Handels abhalten (Roth 2002). Aus diesem Grund empfiehlt sich die Schaffung eines globalen Handelsrechts. Bislang verhindern divergierende Rechtsverständnisse vorwiegend zwischen den USA und der EU dieses jedoch. Unterschiede liegen hierbei vor allem in Regelungen der Produkthaftung, der Eigentumsübertragung zur Kreditsicherung und der Datensicherheit (Roth 2002; 77574).

Die Folgen und insbesondere die negativen Externalitäten der Globalisierung werden von einer wesentlich größeren Zahl von Projekten behandelt. Thematisiert werden zunächst Probleme, die bereits im vorherigen Kapitel angesprochen wurden. Die Globalisierung von Finanzmärkten berge die Gefahr des Marktversagens und somit Risiken unterschiedlichster Art in sich, aus denen politischer Handlungs- und speziell Regulierungsbedarf abgeleitet wird. Die Asienkrise habe gezeigt, dass Defizite insbesondere bei der Bankenregulierung dazu führen, dass Steuerzahler für das unkontrollierte Gewinnstreben privater Akteure aufkommen müssen (Lederer 2003: 155; 76412). Volkswirtschaften wie auch die einzelnen Unternehmen müssen sich nun einer Beurteilung durch den Kapitalmarkt stellen, ohne dass dieses Urteil in einem eindeutigen Kausalzusammenhang mit der makroökonomischen Situation stehen muss. Insofern wirken sich Regulierungsbestrebungen oder deren Unterlassung drastisch und mit nicht immer vorhersehbarer Konsequenz auf die betroffenen Volkswirtschaften aus, wobei von Spill-over-Effekten in anderen Regionen der Erde ausgegangen werden kann (Lederer 2003: 94f.). Eine Aufwertung des Dollars oder eine Erhöhung der Leitzinsen in den USA beispielsweise kann dazu führen, dass kurzfristig massiv Kapital aus den Schwellenländern abgezogen wird. Um dem zu begegnen, sind Länder wie Mexiko oder Thailand gezwungen, die Bindung ihrer Währung an den US-Dollar aufzugeben. In der Folge droht die nationale Währung in eine Abwertungsspirale zu geraten, was sich schon allein über Importverteuerungen und ähnliches extrem negativ auf die Volkswirtschaft auswirkt. Anleger ziehen daraufhin noch mehr Kapital aus den betroffenen Staaten ab und verstärken damit die Abwärtsbewegung. Gleichzeitig steigt die zumeist in US-Dollar festgeschriebene Staatsverschuldung massiv an, so dass neben der Rezession auch die Zahlungsunfähigkeit der Staatsregierung droht (Bittner 2002; 76415). Gerade für Entwicklungsländer stelle die hohe Volatilität des Kapitals ein enormes Problem dar: Ein überproportionaler Zufluss an kurzfristigen Krediten kann zu einer Überhitzung der Volkswirtschaft führen, der mit einer Erhöhung der Zinssätze begegnet werden muss, was wiederum zu einer erhöhten Auslandsverschuldung privatwirtschaftlicher Akteure führt. Wird ausländisches Kapital hingegen kurzfristig verstärkt abgezogen, müssen die kurzfristigen Kredite sehr schnell bedient werden, zumal sich dann auch die ausländischen Investoren dem Herdeneffekt folgend rasch zurückziehen. Die Entwicklungsländer müssen in solchen Situationen auf ausländische Währungsreserven zurückgreifen. Damit wiederum droht aber die Abwertung der eigenen Währung, was sich auf die Schuldenproblematik verschärfend auswirkt. Zusammenfassend hat die Liberalisierung des Kapi-

talmarktes den Entwicklungsländern eher geschadet, und zwar vornehmlich im Hinblick auf kurzfristige Kredite (Dieter 2004: 23f.; 79058). Das Risikomanagement auf Finanzmärkten ist mit dem besonderen Problem der wachsenden Intransparenz des Finanzgeschehens konfrontiert. Diese zeigt sich am Problem der Steuerung von Bonitätsrisiken, welche die Möglichkeit beinhalten, dass ein Schuldner seinen Zahlungsverpflichtungen nicht zum vereinbarten Zeitpunkt und / oder im vereinbarten Umfang nachkommt. Im Zuge von Strukturveränderungen des internationalen Finanzgeschäftes (*disintermediation, securitization*, Kapitalmarkt- statt Kreditbasierung von Finanzbeziehungen) verlieren Banken ihre klassische Funktion als Intermediäre und sind nicht mehr Akteure, die das Risiko des Ausfalls eines Schuldners absorbieren. Vielmehr muss der Kapitalgeber jetzt selbst sein Urteil über die Ausfallwahrscheinlichkeit eines Schuldners fällen und hat die Folgen möglicher Fehleinschätzungen selbst zu tragen (Strulik 2000: 445–446; 74971).

Neue globale Sicherheitsrisiken sind auch technologisch bedingt. Der zunehmende Einsatz von Internet-Kommunikation ermöglicht die relativ einfache Infiltrierung gegnerischer oder als gegnerisch empfundener Informations- und Kommunikations-Technologie auch durch ideologisch motivierte Einzeltäter, wovon potenziell auch sicherheitsrelevante Sektoren innerhalb eines Staates betroffen sein können (Bendrath 2002). Neben Gefahren für die amerikanische Verteidigung wird die mögliche Lähmung wichtiger Versorgungszweige (Energie, Transport, Wasser, medizinische Versorgung usw.) durch einen Computerangriff diskutiert, so dass letztlich von einer Bedrohung der nationalen Sicherheit durch Computerkriminalität ausgegangen wird. Des Weiteren ist auch das Wirtschaftsleben derart computerisiert, dass eine Attacke oder Spionageaktionen hier großen Schaden anrichten können (Bendrath 2002; 76415).

Als zentrales Problem werden in vielen Projekten die ökologischen und sozialen Folgeprobleme der Globalisierung thematisiert. Hierzu zählen (wie im vorherigen Kapitel bereits dargestellt) Fragen des Klimaschutzes, des Schutzes der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt. Das globalisierungsbedingte „Sozialdumping“ zeige sich anhand sinkender Arbeits- und Gesundheitsstandards. In der Seeschifffahrt entstehe durch das Ausflaggen in offene Register und so genannte Gefälligkeitsflaggen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen ein *race to the bottom* (Dirks o.J.). Im Wirtschaftsdreieck zwischen den USA, Mexiko und Kanada droht ein *race to the bottom*, die Arbeitsbedingungen auf das niedrige Niveau Mexikos abzusenken (75093). Im Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern stellt sich im Zusammenhang mit Sozialdumping das Problem der Kinderarbeit. Diese erscheint aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten in vielen Entwicklungsländern unumgänglich. Dabei machen jedoch die Tätigkeiten in exportorientierten Unternehmen, die zumeist unter prekären Arbeitsbedingungen und bei schlechter Entlohnung stattfinden, nur einen Bruchteil der Kinderarbeit aus. Häufiger sind Tätigkeiten im kleinunternehmerischen Bereich (Schuhe putzen, Teppiche knüpfen), wobei das Einkommen der berufstätigen Kinder eine notwendige Ergänzung des Familieneinkommens darstellt (Ulbert 2003). Ungünstige wirtschaftliche Bedingungen forcieren einerseits Kinderarbeit, andererseits trägt diese über das Ausbleiben von schulischer und beruflicher Qualifizierung aber auch dazu bei, dass sich die Wirtschaftsbedingungen in den betroffenen Staaten nicht verbessern können (Ulbert 2003; Treutner 2002; 77574, 76051/76052, 76096). Einen Sonderfall stellt die Rekrutierung von minderjährigen Soldaten dar, der von vielen Entwicklungsländern als eine besonders brutale und politisch beziehungsweise gesellschaftlich folgenschwere Form von Kinderarbeit angesehen wird. Minderjährige Soldaten werden allerdings – mit Zustimmung der Eltern – auch in den USA rekrutiert (Ulbert 2003).

## 2.2 Ende des Ost-West-Konfliktes und die Folgen

Die zweite Kategorie von Projekten geht den Implikationen nach, die das Ende des Ost-West-Konfliktes mit sich gebracht hat. Hierzu zählt zunächst die politische Instabilität auf dem Balkan und in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Neben demokratischen und zivilgesellschaftlichen Defiziten, Fremdenfeindlichkeit und überbordenden Nationalismen gibt es Probleme mit ungeklärten Einkommens- und Vermögensrechten sowie einer mangelhaften Wirtschaftsordnung (Becher 2001b). Die „ethnischen Säuberungen“, die zunächst von serbischer Seite ausgingen, dann aber auch von den Kosovo-Albanern vorgenommen wurden, haben zu Migrationsströmen geführt, die über die Balkanregion hinausgehend Flüchtlinge ins EU-Ausland und in die USA trieben (Becher 2001a, 2001b; Allerkamp 2002; 76415). Für die internationalen Organisationen und die westlichen Industriestaaten stellen sich damit neue Aufgaben, denen sie nicht immer gewachsen sind: „In ihren Bestrebungen, die Staaten des Balkans zu innenpolitischer Stabilität, demokratischen Strukturen und außenpolitischer nichtkriegerischer Konfliktaustragung anzuleiten, greifen UNO, NATO, OSZE, G 8 und EU direkt und massiv in die innenpolitischen Verhältnisse ein. Insbesondere gilt dies nach dem Gipfel von Köln (1999) für Bosnien-Herzegowina, nunmehr aber auch für den Kosovo. Die westeuropäischen Staaten und das transatlantische Bündnis hegen die Vorstellung, dass die südosteuropäischen Länder Muster einer Global Governance adaptieren, die der lokalen Ebene einigen Gestaltungsraum überlässt, die nationalstaatliche Souveränität jedoch durch die Einbindung in inter- und supranationale Institutionen und Regime erheblich einschränkt. Bei diesem Leitbild wird übersehen, dass die Voraussetzungen für ein Regieren jenseits der staatlichen Souveränität in einer Phase der Staatenbildung liegen, die die westeuropäischen Staaten seit dem Westfälischen Frieden bis ins ausgehende 20. Jahrhundert durchlaufen haben. Der Versuch, diesen Prozess im Balkan zu überspringen, birgt erhebliche demokratiethoretische Risiken. Auch stellt das Engagement Westeuropas und der USA, das ökonomische Anreize bis hin zu einem möglichen EU-Eintritt mit massiven Einschränkungen nationalstaatlicher Souveränität im Balkan verbindet, längst nicht sicher, dass die erwünschte Stabilität anhält, sofern sich die westlichen Bündnispartner aus der Region zurückziehen“ (Johnson 2003; 78483). Für die UNO-Friedensmissionen in ehemaligen Konfliktgebieten stellt sich vor diesem Hintergrund vornehmlich die Aufgabe der Krisenprävention. Solange friedenserhaltende Missionen der Staatengemeinschaft darauf beschränkt waren, Waffenstillstände zu überwachen und die Konfliktseiten davon abzuhalten, die Kampfhandlungen wieder aufzunehmen, gab es für Polizeikräfte keine genuine Aufgabenstellung. Mittlerweile widmet sich die Friedenskonsolidierung auch dem Wiederaufbau politischer Gemeinwesen in Nachkriegsgesellschaften und hat mit Problemen wie lokaler Korruption, ethnischen Konflikten oder auch divergierenden Rechtsverständnissen zu kämpfen (Stodiek 2002: 148; Lutz 2000, 2002; 74630).

In den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ergeben sich Gefahren für die Stabilität der westlichen Welt aus dem möglichen Bedeutungszuwachs des radikalen Islamismus, dem ungefestigten Charakter der dortigen Demokratien und dem Erstarken des internationalen Terrorismus. In den Staaten Zentralasiens ist das Verhältnis zwischen Islam und säkularer Staatsverfassung bislang noch nicht geklärt. Bisher galt dieser Teil der Ex-Sowjetunion als säkular. Allerdings leben hier ca. 40 islamische Völker, denen rund 57 Millionen Menschen angehören. Diese konzentrieren sich in Aserbaidschan im Kaukasus und in den fünf Staaten Zentralasiens: Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan; auch die Russische Föderation hat einen beträchtlichen muslimischen Bevölkerungsanteil. In der Region agieren mittlerweile über 20 islamische Organisationen, die teils parteipolitisch organisiert sind (zum Beispiel Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans), teils aber auch illegal arbeiten. Derzeit zeichnet sich noch nicht die Gefahr des islamischen Fundamentalismus in dieser euro-asiatischen Region ab, jedoch eine Politisierung des islamischen Faktors. Ungeklärt ist das Ver-

hältnis zwischen nationaler Identität, staatlicher Verfassung und Islam und der sich auf ihn beziehenden Eliten, Politiker und Bevölkerungsschichten. Die Staaten des „alten Europas“ sind nicht zuletzt durch die Migration muslimischer Bevölkerungsgruppen und deren potenzielle Radikalisierung betroffen. Allein Frankreich hat eine muslimische Bevölkerung von 14 Prozent, die nicht wirklich gesellschaftlich oder politisch integriert ist und auf diese Weise leicht empfänglich für das Gedankengut radikaler Islamisten werden könnte (Seifert / Zvyagelskaja 2003: 5; Seifert 2002; Projekt 77128).

Ein zivilisatorischer Konflikt wie der zwischen islamischem Fundamentalismus und dem von der westlichen Welt vertretenen Prinzip der Religionsfreiheit stellt sich auch bei der Durchsetzung von Menschenrechten. Internationale Organisationen wie die UNO, die EU, internationale Strafgerichtshöfe sowie NGOs propagieren die Wahrung universeller Menschenrechte als Kern einer globalen Ethik. Die Idee universell gültiger Menschenrechte, entwickelt in der europäischen Aufklärung, findet durch die zunehmende Interaktionsdichte der Staaten weltweit Verbreitung. Die Betonung der universellen Gültigkeit von Menschenrechten geht häufig auch mit der Forderung eines säkularen Staatsaufbaus einher, was besonders von islamischen Gesellschaften als kulturimperialistische Anmaßung der westlichen Welt aufgefasst wird. Damit werden Menschenrechte als ein Konstrukt der westlichen Ideengeschichte auch Gesellschaften nahe gebracht, denen sie aus der eigenen Entwicklung heraus fremd sind (Owen 2003; 78483).

Verschiedene Projekte sehen neue sicherheitspolitische Risiken als die mit dem Ende des Kalten Krieges verbundene neue Herausforderung an. Diese werden einmal im veränderten Charakter des Terrorismus sichtbar. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestanden terroristische Akte in antikolonialen Gewaltaktionen mit dem Ziel der Verdrängung der Kolonialherren und ihrer Nachfolgeregime; Terrorismus unterschied sich kaum von einer Guerilla-Kriegsführung. Im Laufe der siebziger Jahre verlagerten sich terroristische Akte zunehmend vom jeweiligen Inland auf eine internationale Bühne. Dennoch herrschten weiterhin Zielsetzungen vor, die sich auf Probleme eines Staates bezogen. So waren die palästinensischen Flugzeugentführungen explizit gegen die Besatzungspolitik Israels gerichtet, und auch die linksterroristischen Gewaltakte beruhten zwar auf internationaler Vernetzung gemeinsamer Trainingscamps und Unterschlupfmöglichkeiten, jedoch wurde eine revolutionäre Umwälzung im jeweiligen Heimatland als Ziel angeführt. In jedem Fall bemühten sich Terroristen um eine ideologische Rechtfertigung ihrer Ziele vor der Weltöffentlichkeit. Mit Ende des Kalten Krieges konnte die These, der Terrorismus werde im Wesentlichen durch die UdSSR finanziert und verursacht, nicht mehr aufrechterhalten werden. Der pyramidale Aufbau von Terrororganisationen ist zunehmend einer Netzwerkstruktur mit relativ unabhängig voneinander operierenden Zellen gewichen. Die Zielsetzungen verloren ihren konkreten Bezug zur Situation in einem Land und erhielten einen transzendenten, diffus religiösen Charakter, der sich nicht mehr in Bekennerschreibern erklären musste. Gewaltakte richteten sich nunmehr bewusst auf die Tötung möglichst vieler Unbeteiligter anstelle einer begrenzten Anzahl. Nach dem 11. September 2001 hat sich die Zuschreibung der Ursachen für die Entstehung des Terrorismus vom kommunistischen Regime hin zu einer „Achse des Bösen“ verschoben: Nunmehr werden im offiziellen Diskurs der US-Regierung und Verwaltung bestimmte Regime vor allem im Irak, in Syrien und in Nordkorea als Urheber für die andauernden terroristischen Gewaltakte ausgemacht (Daase 2002; 76415).

Infolge der Auflösungserscheinungen der UdSSR und der einsetzenden Arbeitslosigkeit bislang privilegierter Mitarbeiter im Bereich der russischen militärischen Nukleartechnologie hat sich nach Ende des Kalten Krieges die Gefahr der unkontrollierten Verbreitung von Technologie und Rohstoffen zur Herstellung von Atomwaffen drastisch erhöht. Diese Entwicklung verschärft sich zum Beginn der neunzi-

ger Jahre durch die fortgesetzte Strategie der so genannten „counter-proliferation“ (Bewaffnung potenzieller Verbündeter) durch die USA (Daase / Feske 2002; Müller / Schaper 2003; 76415, 76051/76052). Angesichts eines multipolaren Staatengefüges gestaltet sich die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen schwieriger, weil die Konfliktpotenziale nicht mehr eindeutig den zwei Supermächten zuzuordnen sind (Müller 2001b). Eine weitere Schwierigkeit wird darin gesehen, dass die Durchsetzung internationaler Verträge schwer kontrollierbar ist (Müller 1999).

Risiken bestehen weiterhin aufgrund politischer Instabilitäten in den südlichen Mittelmeerstaaten (Marokko, Libyen, Algerien, Ägypten, Tunesien) sowie im Nahen Osten. Das Risiko eines Staatszerfalls könnte sich in Form von Massenimmigration, Terrorismus und organisierter (Drogen-)Kriminalität auch negativ auf die EU-Länder auswirken (J. Wolf 2002; 76415). Mit Ausnahme Marokkos, wo das Staatsoberhaupt aufgrund seiner religiösen Stellung ein vergleichsweise hohes Maß an Legitimation genießt, sind die Staatsführungen der südlichen Mittelmeerländer und im Nahen Osten demokratisch kaum legitimiert. Somit sind sie darauf angewiesen, einen Mindeststandard an ökonomischem Wohlstand und die Aussicht auf weiteres wirtschaftliches Wachstum zu gewährleisten, um nicht durch einen gewaltsamen Umsturz die Kontrolle über das Territorium und die Bevölkerung zu verlieren. Gleichzeitig besteht in der Bevölkerung kaum Erfahrung mit demokratischen Prozessen, so dass ein Wegfall der staatlichen Ordnung zu gewalttätigen Auseinandersetzungen und bürgerkriegsähnlichen Zuständen führen dürfte (J. Wolf 2002).

Politische Instabilität birgt unmittelbare Gefahren für die Energieversorgung europäischer Länder, aber auch die der USA, Chinas und anderer ostasiatischer Staaten. Die wachsende globale und regionale Nachfrage nach Erdöl und Erdgas vor allem aus China und anderen ostasiatischen Staaten wird zunehmend aus instabilen Regionen gedeckt werden müssen. Die USA sind von steigenden Rohölimporten abhängig. Im Jahr 2000 mussten die Vereinigten Staaten bereits 57 Prozent ihres Rohölverbrauchs importieren, davon stammten 46 Prozent aus den OPEC-Staaten. Auch der Energieimport der EU wird in den nächsten Jahrzehnten signifikant zunehmen, da sich die bisherigen Erdöl- und Erdgasvorräte in der Nordsee erkennbar erschöpfen. Neben dem Mittleren Osten und der Golfregion wird dabei den potenziellen Energievorräten in Zentralasien und der Region des Kaspischen Beckens entscheidende strategische Bedeutung zuwachsen. Daraus ergeben sich sicherheitspolitische Fragen für die Energieversorgung (Sicherheit der Transportwege). Alle Regionalstaaten als Nachfolgestaaten der früheren UdSSR sind mit zahlreichen innenpolitischen Problemen konfrontiert, die ein hohes Instabilitätspotenzial aufweisen. Zudem gehören von den sieben als „Schurkenstaaten“ bezeichneten Ländern, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus bezichtigt werden, fünf Staaten zu den Energieproduzenten, drei davon zu den wichtigsten Erdölexporteuren für den internationalen Weltmarkt (Libyen, Iran, Irak). Auch Saudi-Arabien gilt aufgrund innenpolitischer Instabilitäten als unsicherer Alliiertes. Potenziell besteht die Gefahr der Erpressung des Westens durch die OPEC (Umbach 2003; 74531).

Mit der grundlegenden Veränderung der Weltordnung nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes widmen sowohl die EU als auch die USA ihre Aufmerksamkeit verstärkt dem südamerikanischen Halbkontinent sowie Asien (Seidelmann 2004; Ogata / Roper 2000). Die beiden großen Handelsmächte konkurrieren trotz der ökonomischen Schwäche Lateinamerikas um Absatzchancen für ihre Produkte und eine Erweiterung ihres politischen Einflussbereiches. Die Staaten Südamerikas, in denen vielfach noch Transformationsprozesse hin zur Marktdemokratie vonstatten gehen, sind in eine Vielzahl subregionaler Zusammenschlüsse zersplittert oder versuchen nationale Alleingänge. Auch divergieren die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen der einzelnen Staaten noch erheblich. Dennoch versuchen die

lateinamerikanischen Regierungen entweder in regionalen Zusammenschlüssen (zum Beispiel Mercosur) oder im nationalen Alleingang (zum Beispiel Mexiko, Chile) bei Assoziierungsverhandlungen mit den USA oder der EU entwicklungspolitische Unterstützung und außenwirtschaftlich günstige Bedingungen durchzusetzen. Tendenziell scheint sich dabei eine Spaltung des Kontinents zu ergeben: Während Mexiko, Mittelamerika und die Andenstaaten sich den USA annähern, scheint sich das südliche Südamerika, und hier vor allem die Mercosur-Staaten, eher an der EU auszurichten. Beiden südamerikanischen Lagern gelingt es aber bislang nur teilweise, ihre Interessen gegenüber den USA beziehungsweise der EU wirksam zu vertreten (Grabendorff 2004a; Westphal 2004a: 160ff.; 76191, 77597).

### 2.3 Steuerungstheoretische Fragestellungen

Die steuerungstheoretisch ausgerichteten Projekte beschäftigen sich mit der Funktionsweise, den Erfolgsbedingungen oder auch dem Steuerungs- und Demokratieversagen von internationalen Regelungsstrukturen. Letzteres steht bei den Projekten im Vordergrund, die sich mit internationalen Organisationen (wie der UNO, dem IWF, der Weltbank oder der NATO) befassen. Insgesamt ist zu beobachten, dass die Steuerungskapazitäten internationaler Organisationen in den Projekten durchweg kritischer beurteilt werden als die anderer „horizontaler“ Regelungsstrukturen, wie insbesondere von Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. In Bezug darauf scheint ein größerer „Steuerungsoptimismus“ vorzuherrschen, denn Fragen nach den Gründen für Kooperationsversagen oder für insgesamt defizitäre Ergebnisse von Zusammenarbeit werden nur in wenigen Projekten gestellt. Dasselbe gilt auch für die Implementation von Vereinbarungen, die in den meisten Projekten nicht betrachtet wird.

Mit welchen Schwierigkeiten hat die UNO zu kämpfen? Einerseits übersteigen die meisten Umweltprobleme, aber auch die Regulierung der Wirtschafts- und Geldflüsse angesichts globaler Interdependenzen die Problemlösungskapazität nationalstaatlicher Regierungen, so dass diese Aufgaben vermehrt an die UNO als intergouvernementalem, staatszentrierten, jedoch überstaatlichen Gremium delegiert werden. Aufgrund ihrer finanziellen Unterausstattung und in Ermangelung von Exekutivgremien ist die UNO aber nicht in der Lage, dieser Funktionszuweisung gerecht zu werden. Damit sieht sie sich vor ähnlichen Problemen wie der Nationalstaat: Die finanzielle Unterausstattung verhindert die Aufgabenerfüllung beispielsweise in der Entwicklungspolitik, und bei einer ohnehin schwachen Legitimationsbasis droht die Delegation wesentlicher Aufgaben an Unterorganisationen dazu zu führen, dass zentrale Bereiche der UNO-Tätigkeit durch die gestaltende Mitwirkung von NGOs und transnationalen Unternehmen (TNCs) instrumentalisiert werden (Finger 2003: 8ff.; 78483).

Die Entscheidungsprozesse des Internationalen Währungsfonds (IWF) erscheinen als intransparent und nicht demokratisch legitimiert. Häufig erweisen sich die Interventionsprogramme als zu starr, zu einseitig an einer monetaristischen Politik ausgerichtet und als inflexibel gegenüber den Besonderheiten der von den Krisen betroffenen Staaten. Gleichzeitig begünstigt die Intervention des IWF, die auch private Gläubiger vor den Folgen der Insolvenzwellen in krisenbetroffenen Staaten schützt, den *moral hazard* privater Investoren (Nahamowitz 2002). Die Interventionspolitik des IWF hat zwar in den asiatischen Staaten zu einer schnellen wirtschaftlichen Erholung beigetragen, dabei jedoch erhebliche soziale Verwerfungen verursacht. Auch in Argentinien hat die Vorgabe einer rigiden Fiskalpolitik und

die Währungsbindung an den US-Dollar zwar die Inflation senken können, dafür aber nach 1998 / 99 eine Rezession auslöst (Nahamowitz 2002: 191f.).

Warum schlägt die Hälfte der Projekte der Weltbankgruppe fehl? Bislang ist es mit Hilfe von Weltbankgeldern nicht gelungen, das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern nachhaltig anzuregen; gleichzeitig werden die sozialen Sicherungssysteme in Staaten wie Süd- und Lateinamerika, Asien und Afrika preisgegeben, um die Liberalisierungs- und Freihandelsbedingungen erfüllen zu können, die Voraussetzung für den Erhalt von Weltbankkrediten seien. Die Entscheidungsprozesse innerhalb der Weltbankgruppe widersprechen demokratischen Prinzipien und begünstigen die Interessen der Industrienationen (D. Wolf 2002; Massing 2002; 77574).

Warum hat der Einsatz der NATO im Kosovo-Konflikt seine Ziele verfehlt? Der Einsatz von NATO-Truppen auf einem Gebiet jenseits der Bündnisstaaten und ohne Mandat der Vereinten Nationen stellt einen Bruch völkerrechtlicher Bestimmungen zur Souveränität von Nationalstaaten dar. Gerechtfertigt wurde dies mit der Absicht, universale Güter (Menschenrechte) zu schützen. Abzuwarten bleibt, ob dieser Bruch einmalig bleibt oder weitere Vorfälle dieser Art präjudiziert. Letzteres könnte angesichts der ethnischen Probleme in vielen Staaten der Welt (zum Beispiel Russland) zu einer Veränderung des Verständnisses nationaler Souveränität und damit zu einer Destabilisierung der globalen völkerrechtlichen Rechtssicherheit führen (Allerkamp 2002; 76415).

Eine Vielzahl von Projekten konzentriert sich auf die Frage, wie horizontale Formen von Regelungsstrukturen entstehen, funktionieren, sich verändern oder auch warum sie versagen. Forschungsthemen sind in diesem Zusammenhang der Umgang der International Labour Organization (ILO) mit der Frage von Kinderarbeit (Ulbert 2003; 76051/76052, 76096), die Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages (Müller 2001a, 2001b; 76051/76052), die Schaffung des Internationalen Gerichtshofs (Deitelhoff 2001; 76051/76052) oder die Unterzeichnung des Vertrages zur Ächtung von Antipersonenlandminen (Ottawa Vertrag; Wisotzki 2001, 2002; 76051/76052). Eins der wenigen explizit theoretisch angeleiteten Projekte geht der Frage nach, unter welchen Bedingungen sich Staaten freiwillig in asymmetrische Kooperationen begeben und sich einer liberalen Führungsmacht unterordnen (Kammler 2000, 2002; 74757).

Mehrere Projekte beschäftigen sich mit regionalen beziehungsweise interregionalen Kooperationsverbänden, ihrer Funktionsweise und den Prozessen ihrer Erweiterung. Als Fallbeispiele für diese Fragestellungen dienen der Stabilitätspakt in Bosnien-Herzegowina (Johnson 2003; 78483), der TransAtlantic Business Dialogue (Wessels 2002; 75718), die Assoziierungsgespräche zwischen der EU und dem Mercosur, die vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Bestrebungen um die Bildung der Free Trade Area of the Americas (FTAA) stattfanden (76191, 77597), die Osterweiterung der EU (Schimmelfennig / Sedelmeier 2002; 76189) oder die Aufnahme osteuropäischer Staaten in die NATO (Schimmelfennig 2003; 78200).

Fragen nach dem Kooperationsversagen oder dem mangelnden Erfolg von Kooperation werden nur in wenigen Projekten aufgeworfen. Warum erwiesen sich die Beitrittsverhandlungen für Russland und China zur WTO als so langwierig (Kaiser 2002; 77574)? Warum ist das „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI) nicht zustande gekommen (Albert / Hessler 2002; 77574)? Warum erbrachte die UNO-Rahmenkonvention zum Klimawandel nur dürftige Ergebnisse (Steffek 2003; 76051/76052)? Welche Probleme zeigen sich in internationalen Unternehmenskooperationen auf der Ebene der Beschäftigten (Bochum et al. 2002; 76087)?

Auch Probleme der Implementation von Vereinbarungen auf nationaler Ebene werden nur in wenigen Projekten explizit zum Thema gemacht, in vielen Projekten jedoch implizit erwähnt. Wie setzte sich das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ im Rahmen des Agenda-21-Prozesses in Industrie- und Entwicklungsländern durch (Brozus et al. 2003; 75094)? Wie wurden Elemente und Vorgaben des internationalen Waldregimes in Deutschland umgesetzt (Hofmann 2002; 75522)? Welche Wirkungen hat das NAALC als internationales Arbeitsregime auf die beteiligten Nationalstaaten USA, Kanada und Mexiko (Dombois 2002; 75093)?

### 3 Konflikttypen

Analytisch sollen hier drei Konflikttypen unterschieden werden: Verteilungskonflikte, kognitive Konflikte und Machtkonflikte.

*Verteilungskonflikte* sind dadurch gekennzeichnet, dass die Beteiligten prinzipiell ein gemeinsames Interesse an einer einvernehmlichen Konfliktlösung haben, jedoch uneinig darüber sind, welche Lösung sie wählen sollen. Der Konflikt kann sich einmal auf die Kosten der Lösung selbst beziehen, die von den Beteiligten als unterschiedlich hoch eingeschätzt werden. Zum anderen können sich Verteilungskonflikte am möglichen Nutzen der Lösung für die Beteiligten entzünden; je nach ihrer individuellen Betroffenheit durch ein Problem werden die beteiligten Akteure in sehr unterschiedlichem Maße an dessen Lösung interessiert und zur Übernahme von Kosten bereit sein. Insgesamt besteht also die Gefahr, dass der sekundäre Verteilungskonflikt über die Lösungsalternativen die Lösung blockiert. Jedoch können Verteilungskonflikte auf dem Verhandlungsweg durch Tauschgeschäfte, Paketlösungen oder Zugeständnisse der Partner, die einmal den einen und ein anderes Mal den anderen belasten (*turn taking*) gelöst werden.

*Kognitive Konflikte* entstehen aufgrund unterschiedlicher Ideologien, Problemdefinitionen oder Problemlösungs- und Regulierungstraditionen zwischen den Partnern. Auch hier lassen sich zwei Konfliktvarianten unterscheiden. Im ersten Fall besteht Uneinigkeit über die Problemdefinition selbst, was für ideologisch bedingte Konflikte oder auch fundamentale Wertekonflikte zutrifft. Diese können potenziell so tiefgreifend sein, dass Verhandlungen nicht möglich erscheinen und der Konflikt nur mit Gewalt geregelt werden kann. Im zweiten Fall besteht weitgehend Einigkeit über die Problembeschreibung, jedoch Uneinigkeit über die Wahl der richtigen Problemlösung. In dieser Variante stellt die Konfliktregelung ein reines Koordinationsproblem dar, denn die Beteiligten wollen eine gemeinsame Lösung und müssen sich einen Überblick über die technisch besten Optionen verschaffen.

Im Fall von *Machtkonflikten* dominieren die gegensätzlichen Verteilungsinteressen der Akteure das Interesse an einer gemeinsamen Lösung. Machtkonflikte gehen oftmals mit fundamentalen Machtasymmetrien zwischen den beteiligten Akteuren einher.

Bezeichnend für die in den Projekten behandelten Konfliktsituationen ist, dass alle drei Konflikttypen empirisch beschrieben werden, jedoch in aller Regel Mischungen aus mindestens zwei Konfliktarten bestehen. Verteilungskonflikte haben nicht selten auch den Charakter kognitiver Konflikte, nämlich dann, wenn Partner mit unterschiedlichen Regulierungstraditionen aufeinander treffen und eine Lö-

sung anstreben, die dem eigenen nationalen Pfad am nächsten kommt und insofern Regulierungskosten einspart. Verteilungskonflikte sind in fast allen Fällen, in denen die USA an Verhandlungen beteiligt sind, auch Machtkonflikte; so können Lösungen zwischen den übrigen beteiligten Akteuren durchaus zustande kommen, ohne dass diese von den USA ratifiziert werden. Und schließlich sind kognitive Konflikte im Fall fundamentaler Wertedifferenzen nicht durch Verhandlungen, sondern oftmals nur durch Zwang oder Gewalt lösbar. Wenn im Folgenden also Konfliktkonstellationen skizziert werden, dann gilt, dass ein Konflikt schwerpunktmäßig einem bestimmten Konflikttyp zuzuordnen ist, jedoch in aller Regel auch Charakteristika der jeweils anderen Typen enthält.

### 3.1 Verteilungskonflikte

Verteilungskonflikte finden sich überall dort, wo es um den Schutz „globaler Kollektivgüter“ wie Klima, Wälder oder Biodiversität geht. Eine grundlegende Konfliktlinie in Fragen des globalen Klimaschutzes verläuft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern: Ein Großteil der Entwicklungsländer geht davon aus, dass die Hauptlast der die Atmosphäre gefährdenden Treibhausgase in den Industrieländern emittiert wird. Zudem sehen sich die Entwicklungsländer weder finanziell noch technologisch in der Lage, eine umweltverträgliche Umrüstung ihrer Industrie vorzunehmen und verweisen deshalb auf die Hauptverantwortung der Industrienationen. Letztere akzeptieren zwar grundsätzlich ihre Verursacherrolle, streben jedoch aus wirtschaftlichen Gründen nur begrenzte Emissionsreduzierungen an und verweisen auf die Mitverantwortung der Schwellen- und Entwicklungsländer, welche im Zuge der nachholenden Industrialisierung in den Entwicklungsländern gewachsen sei. Komplexer werden die Interessenkonstellationen dadurch, dass die Lager der Entwicklungs- und Industrieländer nicht homogen sind, sondern die Bereitschaft zu verpflichtenden Emissionsreduzierungen innerhalb beider Gruppen erheblich variiert. Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer sind die Inselstaaten des Pazifiks sowie Bangladesch am ehesten an weitgehenden Selbstverpflichtungen auch der Entwicklungsländer interessiert, weil sie im Zuge wachsender Erderwärmung und des Anstiegs der Meeresspiegel um ihre Existenz fürchten (Steffek 2003; 76051/76052). Unterstützt werden sie von umweltpolitischen Vorreitern wie Brasilien, das 90 Prozent des eigenen Energiebedarfs durch Wasserkraft deckt. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich Staaten, die aus wirtschaftlichen Gründen keine weitreichenden Klimaverpflichtungen wollen. Hierzu gehört China, das aufgrund der großen Bevölkerungszahlen eine starke Position innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer einnimmt und bislang drei Viertel seines Energiebedarfs durch veraltete Kohlekraftwerke deckte. Die ölexportierenden Staaten innerhalb der OPEC befürchten zudem, dass weitgehende Emissionsreduzierungen auch der Industrieländer ihre Deviseneinnahmen schmälern.

Innerhalb des Clubs der Industrieländer übernimmt die EU grundsätzlich eine Vorreiterrolle und favorisierte im Vorfeld der Rio-Konferenz von 1992 eine weltweite Festschreibung der Emissionswerte auf dem Niveau von 1990. Allerdings verfügt die EU in Verhandlungen, die im Rahmen der UNO-Weltkonferenzen zum Thema Klimaschutz geführt wurden, über keine starke Position, weil die Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten erheblich sind. Unter den EU-Staaten gibt es einige energische Befürworter ehrgeiziger Reduktionsziele wie etwa die Bundesrepublik. Demgegenüber verhalten sich andere Staaten, wie zum Beispiel Großbritannien, traditionell zurückhaltend gegenüber umweltbezogenen Politiken. Länder wie Frankreich verlangen die Berücksichtigung ihrer bereits an sich niedrigen Emissionswerte vor allem aufgrund des hohen Anteils von Atomstrom bei der Energieerzeugung und

drängen auf Kriterien, die diesen Umstand bei der Aufstellung von nationalen Reduktionszielen berücksichtigen. Diejenigen Staaten in der EU, welche wirtschaftspolitisch auf eine Steigerung der Produktionsstätten abzielen, sehen die Notwendigkeit, den Industriesektor mit Hilfe fossiler Brennstoffe weiterzuentwickeln. Griechenland, Irland und Portugal verweisen darauf, dass sie in den kommenden Jahren auf eine Steigerung ihrer Treibhausgasemissionen angewiesen sind (Maier 2002; 76051/76052). Die Interessenheterogenität zwischen den europäischen Staaten führte bislang zum Scheitern eines europaweiten Tempolimits und auch einer kombinierten Kohlendioxid- und Energiesteuer auf europäischer Ebene (Walk / Brunnengräber 2000; 73924).

Die USA sind mit Abstand der größte Kohlendioxid-Emittent weltweit und spielen aufgrund ihres wirtschaftlichen, militärischen und geostrategischen Gewichts eine herausragende Rolle in der Klimapolitik. Bislang zeigten sich die Vereinigten Staaten nicht willens, den nationalen Energieverbrauch einzuschränken. Zusammen mit Australien, Russland, den OPEC-Staaten und der Industrielobby bildeten die USA in den Verhandlungen zum globalen Klimaschutz das „dirty triangle“, welches die Festschreibung von Emissionsreduzierungen lange Zeit strikt ablehnte. Die USA traten immer wieder als spielbestimmender Hardliner auf und trugen zum langsamen Tempo der Klimaverhandlungen bei und zur insgesamt schwachen Wirkung des Klimaregimes auf die Treibhausgasemissionen der Industriestaaten (Walk / Brunnengräber 2000: 50–51). Die USA haben also letztlich den Abschluss globaler Abkommen nicht verhindert, jedoch zentrale Vereinbarungen wie das Kyoto-Protokoll bis heute nicht ratifiziert und somit in ihrer Bindewirkung erheblich geschwächt.

In Fragen der Sicherung von Biodiversität zeigen sich vergleichbare Verteilungskonflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, wobei die Interessenheterogenität innerhalb der Gruppe der Schwellenländer noch größer ist, weil diese untereinander kaum einheitliche Positionen bei der Frage der wirtschaftlichen Verwendung von Biodiversität finden können. Unterschiedliche Verteilungsinteressen paaren sich hier außerdem mit erheblichen Machtasymmetrien zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, was multilaterale Abkommen zur Regelung der kommerziellen Nutzung der Biodiversität systematisch behindert und eher zu bilateralen Verträgen führt: „Die Zentren hoher biologischer Vielfalt liegen außerhalb des Territoriums der führenden Industrieländer; Vielfalt nimmt in dem Maße zu, wie wir uns ausgehend von den Polkappen entlang der Breitengrade den Tropen nähern. Die biologisch reichen Länder sind arm geblieben, während die modernen Gesellschaften des Westens und Ostasiens ihre vergleichsweise geringe Biodiversität zugunsten der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung beschnitten haben“ (Heins 2001: 163–164; 73944). Unternehmen aus den Industrieländern, die sich im Bereich der Life Sciences engagieren, bemühen sich um eine möglichst kostengünstige Abschürfung der genetischen Vielfalt in Mexiko und Afrika. Transnationale Firmen der Pharmabranche und des Agrobusiness wollen biologische Ressourcen wie Landsorten von Kulturpflanzen und deren Wildformen, Regenwälder, Heilpflanzen, Mikroben oder menschliche Organismen biotechnisch nutzen, die aus diesen Ressourcen gewonnenen Produkte patentieren und sie wieder in die Umwelt und auf die Märkte entlassen. Die Pharmaindustrie hofft, mittels „Bioprospektion“ neue Wunderdrogen in Regenwäldern und subtropischen Gebirgsgürteln zu entdecken. Darunter wird die Untersuchung von Biodiversität nach kommerziell wertvollen genetischen und biochemischen Inhaltsstoffen verstanden. Die Firma Hoechst hat beispielsweise aus der Rinde eines indischen Baumes den Wirkstoff Flavopiridol gewonnen, der als Krebsmittel klinisch getestet wird. Man schätzt, dass etwa 30 Prozent aller weltweit verschriebenen Medikamente sich direkt auf Leitstrukturen von Naturstoffen zurückführen lassen (Heins 2001: 326–327). Die agrochemische Industrie konzentriert sich, ähnlich wie die Pharmabranche, verstärkt auf natürliche Wirkstoffklassen, um neue Pflanzenschutzmittel zu entwickeln. Die Regie-

rungen der entwickelten Staaten vertreten die industriellen Interessen in den relevanten Regimen (Brand / Görg 2003; 76117).

Die Entwicklungsländer kritisieren, dass sich die westlichen Pharmafirmen kostenlos die Landsorten und Wildformen ihrer Flora aneignen. Vielmehr wollen die Ursprungsländer der Ressourcen, aus denen die neuen lukrativen Wirkstoffe gewonnen werden, an den Gewinnen der Bioindustrie beteiligt werden. Sie behandeln den territorialen Genpool als nationale Ressource. Gleichzeitig äußern sie Interesse am erleichterten Zugang zu neuen Biotechnologien, was mit Bestrebungen kollidiert, multilaterale Abkommen zur Regelung eines verbesserten geistigen Eigentumsschutzes für lebendes Material abzuschließen. Auch im Vorfeld der Verhandlungen zur „Convention on Biodiversity“ (CBD) waren die Entwicklungsländer nicht in der Lage, ein Ressourcenkartell aufzubauen. Sie forderten im Namen eines „Rechts auf Entwicklung“ Ausnahmeregelungen im Bereich globaler Umweltstandards und eine Erleichterung des Transfers von Biotechnologien in die eigenen Länder. Indien beispielsweise hat die Biotechnologie und die Genetik zu einer neuen Forschungspriorität erklärt und trat in den Verhandlungen zur CBD ein für die Verknüpfung zwischen der Gewährung des Zugangs zu nationalen genetischen Ressourcen und einem erleichterten Zugriff auf westliche Biotechnologien, Forschungsergebnisse oder andere Produkte (Heins 2001: 168–169). Der mexikanische Staat ist hinsichtlich seiner Haltung in Fragen der kommerziellen Nutzung von Biodiversität gespalten; die Bandbreite der Meinungen dazu reicht von radikaldemokratischen Positionen, die die Betrachtung biologisch-genetischer Ressourcen als privatrechtliches Eigentum in Frage stellen, über moderate Positionen wie die des Umweltministeriums, welches Kapazitäten zur genetischen Forschung im eigenen Land ausbauen möchte, bis hin zur wirtschaftsliberalen Haltung des Justiz- und Wirtschaftsministeriums, das auf rasche Patentierung der heimischen Flora drängt (Brand / Görg 2003). Länder wie Brasilien oder Chile setzen explizit auf bilaterale Verträge zur kommerziellen Ausnutzung der Biodiversität; in Afrika hingegen ist das Bestreben, zu einer einheitlichen Regelung in einem multilateralen System etwa unter dem Dach der FAO zu gelangen, größer. Aber auch hier verlocken kurzfristige Gewinnmöglichkeiten, gerade bei wirtschaftlich ungünstigen Verhältnissen und der Pflicht zur Kreditbedienung zum Abschluss bilateraler Verträge (Görg 2001; Görg / Brand 2001; 76117).

Auch in Fragen der internationalen Regulierung von Kinderarbeit auf der Ebene der International Labour Organization (ILO) verläuft die grundlegende Konfliktlinie zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Die Regierungen der Entwicklungsländer verweisen darauf, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse in ihren Ländern Kinderarbeit oft unumgänglich machen. Zwar stimmen sie prinzipiell der Wünschbarkeit ihrer Abschaffung zu, verlangen von den westlichen Staaten hierfür aber finanzielle und technische Unterstützung. Zudem wehren sie sich gegen Bestrebungen, diesen Themenbereich mit Handelsfragen (etwa innerhalb der WTO oder des GATT) zu verknüpfen (Ulbert 2001b, 2003; Liese o.J.). Die Staaten der westlichen Welt sehen zwar (mit Ausnahme der USA in Bezug auf jugendliche Soldaten) die Kindheit als eine schützenswerte, nach Möglichkeit erwerbstätigkeitsfreie Phase an, wollen sich aber nicht auf finanzielle Hilfestellungen zur Beseitigung von Kinderarbeit verpflichten (Ulbert 2003, 2001b; 76051/76052).

### 3.2 Kognitive Konflikte

Kognitive Konflikte können sich ergeben aufgrund differierender Umgangsformen, Problemlösungs- und Regulierungstraditionen zwischen Unternehmen, NGOs, Nationalstaaten, aber auch zwischen Regionen. Teilweise ist der Übergang zu Verteilungskonflikten fließend. In diesen Fällen wird die Kooperation zwar behindert, erscheint jedoch aufgrund des grundsätzlichen Konsenses über die Problemdefinition möglich. Schwieriger erscheint die Regelbarkeit von Konflikten im Fall unterschiedlicher Problembeschreibungen, die auf grundlegende Wertedifferenzen zurückgehen.

Konflikte in internationalen Unternehmenskooperationen entzünden sich weniger an der Definition von Problemen, sondern an der Wahl des geeigneten Lösungswegs. Konflikte entstehen aufgrund unterschiedlicher Unternehmenskulturen. Amerikanische und europäische Unternehmen, die im Rahmen des TransAtlantic Business Dialogue Strategien der Handelsliberalisierung diskutieren, berichten über differierende Umgangsformen mit politisch-administrativen Akteuren: US-Partner werfen europäischen Firmen vor, konfliktscheu gegenüber der Kommission aufzutreten und zu enge Kontakte zu dieser zu pflegen; umgekehrt beklagen europäische Firmen, die US-Unternehmen würden keine ausreichenden Anstrengungen unternehmen, ihre Regierung zu Konzessionen zu bewegen. Unterschiede zeigen sich auch in den jeweils bevorzugten Verhandlungsstrategien. Die US-Firmen bevorzugen eine issuespezifische Vorgehensweise in Fragen wie Landwirtschaft, Dienstleistungen und Industriezölle, die auf WTO-Ebene verhandelt werden, und stellen auf konkrete und spezifische Empfehlungen ab. Die Europäer bevorzugen das Schnüren von Paketen mit einem umfassenden Themenspektrum (Wessels 2002; 75718). Kulturelle Konflikte kennzeichnen auch die Arbeitssituation in internationalen Unternehmenskooperationen: Deutsche Mitarbeiter reagieren mit Unverständnis auf die extrem hohe Personalfuktuation in amerikanischen Unternehmen und auf die in den USA übliche „Servilität“ gegenüber Kunden. In den amerikanischen Hightech-Unternehmen können Mitarbeiter ihren Anliegen durch (angedrohten) Unternehmenswechsel an Durchsetzungsstärke verleihen; in deutschen Unternehmen wirkt die Tätigkeit des Betriebsrates kontrollierend auf die Arbeitsbedingungen ein (Bochum et al. 2002; 76087).

Unterschiedliche Rechtsvorstellungen und -kulturen, aber auch Regulierungstraditionen sind eine weitere Konfliktquelle, vornehmlich zwischen den USA und Kontinentaleuropa. In Bezug auf den Datenschutz herrschen innerhalb der EU weitaus strengere Vorschriften als in der amerikanischen Gesetzgebung. Dies gilt vornehmlich bei der Weitergabe personenbezogener Daten (Roth 2002: 349). Zwischen der amerikanischen und der europäischen Rechtskultur bestehen auch wesentliche Unterschiede in Bezug auf die Produkthaftung. Die „punitive damages“, die in den USA als wesentliches Steuerungsinstrument wirken, sind der Rechtskultur innerhalb der EU völlig fremd (Roth 2002: 350f.; 77574). Im Bereich der Unternehmensbilanzierung bestehen erhebliche Unterschiede zwischen der deutschen, auf dem Handelsgesetzbuch basierenden Rechnungslegung und den amerikanischen Generally Accepted Accounting Principles (US-GAAP), die bei den Verhandlungen um einen internationalen Standard der Unternehmensrechnungslegung (International Accounting Standard, IAS) zum Tragen kommen. Während die deutschen Grundsätze der Buchhaltung auch als Grundlage der Steuerbemessung dienen und die Ausweisung von Gewinnen auch über längere Perioden hinweg ermöglichen, erfüllen die US-GAAP keine steuerrechtliche Funktion und sind stärker auf die Außenpräsentation der Firmenwerte bei Börsengängen angelegt; als Werbemittel für potenzielle Anleger erlauben sie die Hochrechnung von Firmenwerten (Lederer 2003; Nölke 2004; 76412, 74971).

Beispiel für unterschiedliche Einschätzungen der Problemdefinition ist die zwischen den Vereinigten Staaten und Europa lange Zeit differierende Bewertung technologischer Risiken und ihrer Regulierung. Zu nennen sind hier die Konflikte über die Ursachen und Folgen des globalen Klimawandels sowie hinsichtlich der Risiken gentechnisch veränderter Produkte.

Die Erkenntnis, dass sich Kohlendioxid-Emissionen nachteilig auf die klimatische Entwicklung auswirken können, wird in der EU und den USA unterschiedlich interpretiert. In den USA wird ein unzureichender Sicherheitsgrad an wissenschaftlicher Gewissheit herausgestellt und Maßnahmen zur Reduktion der Emissionswerte, deren Nutzen erst in der Zukunft erkennbar ist, werden in der Abwägung mit kurzfristig anfallenden wirtschaftlichen Kosten skeptisch bis ablehnend betrachtet. In den USA sehen Politik, Wirtschaft und Teile der Wissenschaft eher die Notwendigkeit, die Energiezufuhr langfristig zu erhöhen, als dass man sich auf eine effizientere Nutzung derselben einlassen wollte (Tänzler 2002). In der EU hingegen herrscht ein prinzipieller Konsens über die Gefährdung der Biosphäre durch den Treibhauseffekt und die Notwendigkeit, vorsorgende Maßnahmen einzuleiten. Anders als die USA sehen sich die Staaten der EU in der Verantwortung, die Emissionen innerhalb des europäischen Raumes drastisch abzusenken. Innerhalb der EU besteht Konsens über die Gefährdung der Biosphäre durch Treibhausgase, und für eine gewisse Zeit verfolgte die europäische Staatengemeinschaft das Ziel, im Bereich des Klimaschutzes eine Vorreiterrolle einzunehmen. Die wirtschaftlich ungünstige Entwicklung jedoch und auch die mangelnde Kooperation der USA haben diesbezügliche Ambitionen abgeschwächt (Tänzler 2002; 76415).

An der Frage des Umgangs mit gentechnisch veränderten Produkten zeigt sich, welche Implikationen die divergierenden Auffassungen zur Handhabung von Risiken für deren Regulierung besitzen: Die EU sieht die möglichen Risiken gentechnisch veränderter Organismen und Produkte als bislang nicht abschätzbar und wissenschaftlich noch nicht ausreichend erforscht an. Im Zweifel und im Sinne des Vorsorgeprinzips präferiert sie eine umfassende Regulierung des Produktionsprozesses (von der Aussaat bis zur Inverkehrbringung von GVO und den hieraus hergestellten Produkten), welche den produzierenden Firmen erhebliche Kosten auferlegt. Die USA betrachten gentechnisch veränderte Produkte als äquivalent zu technologisch nicht modifizierten Organismen, solange wissenschaftliche Ergebnisse nicht etwas anderes erweisen. Entsprechend fokussiert der amerikanische Ansatz auf die Regulierung des Endproduktes, was bis zu einem gewissen Grad Selbstregulierung darstellt und entsprechend für die Produzentenseite wesentlich kostengünstiger ist (Rufis o.J.; 75866).

Differierende Problemdefinitionen führen zu unterschiedlichen Einschätzungen geeigneter Mittel und Lösungsstrategien. Unterschiede zwischen der EU und den USA bestehen in der Frage, wie *rogue states* zu behandeln sind. Aus Sicht der Europäer treffen die Kriterien für die Einordnung eines Staates als „Schurkenstaat“ (wie zum Beispiel Einhaltung internationaler Normen, der Besitz von Massenvernichtungswaffen, die Verletzung von Menschenrechten) auf viele andere Staaten auch zu, die dieser Kategorie nicht unterliegen (Israel, Saudi-Arabien). Entsprechend wird die Herausforderung, die von Staaten wie dem Iran und Libyen für die regionale Stabilität ausgeht, unterschiedlich beurteilt. Die USA setzten lange Zeit auf wirtschaftliche Isolation und militärische Eindämmung. Die Europäer wollen hingegen mit einem kritischen Dialog die innere Demokratisierung von außen fördern (Müller 1998; 73847). Unterschiedliche Strategien dominieren auch bei der Frage des Umgangs mit gemäßigten islamistischen Gruppen in den zentralasiatischen Staaten. Europa hat prinzipiell großes Interesse an deren friedlicher Einbindung, denn Zentralasien soll nicht zum „eurasischen Balkan“ werden. Negativbeispiele sind die Konflikte in Tschetschenien, der Bürgerkrieg in Tadschikistan von 1992 bis 1997 mit 100.000 Opfern oder auch die bewaffneten Auseinandersetzungen mit der Islamischen Bewegung

Usbekistans 1999 und 2000. Die USA hingegen haben den Umgang mit den zentralasiatischen Staaten bislang vor dem Hintergrund der Terrorismusproblematik gesehen und militär- und sicherheitspolitisch definiert. Alle zentralasiatischen Staaten wurden zur Mitwirkung in der Koalition gegen den internationalen Terrorismus eingeladen und sind dieser, bis auf Turkmenistan, auch gefolgt. Die USA bleiben in Zentralasien stationiert, nicht zuletzt, um hier gegen radikale islamistische Bewegungen vorgehen zu können (Seifert 2002: 121–122).

Unterschiedliche Problemdefinitionen kennzeichnen auch die Haltung zum Drogenhandel oder in der Einwanderungspolitik: In den USA sieht man die nationale Sicherheit durch den Drogenimport bedroht. Man nimmt vornehmlich die Hersteller (Kokain-Bauern) und den Großhandel in den Herkunftsländern (Drogenkartelle) ins Visier. Diplomatischer oder wirtschaftspolitischer Druck, unilaterale Vereinbarungen zur Unterstützung der nationalen Polizei- und Geheimdienste, gegebenenfalls auch direkte polizeiliche, nachrichtendienstliche oder militärische Intervention gehören somit zum explizit aufgeführten Standardrepertoire der US-Drogenpolitik. In Deutschland hingegen dominiert eine differenziertere Betrachtungsweise. Wirtschaftliche Probleme in den Export- und Transitländern illegaler Drogen werden als Ursache für die kriminellen Warenströme angesehen. Dementsprechend bevorzugt man strukturelle (entwicklungspolitische) Instrumente gegenüber diesen Staaten. Die Politik scheut vor direkten Repressionen zurück und arbeitet eher mit Anreizsystemen etwa in der Entwicklungshilfe. Im Rahmen multilateraler Verhandlungen oder auf supranationaler Ebene (GASP) wird jedoch auch indirekt wirtschaftlicher Druck ausgeübt, wenn zum Beispiel die Aufnahme der Mittelosteuropa-Staaten in die EU an eine funktionierende polizeiliche Drogenbekämpfung geknüpft wird (Friesendorf 2002; 76415).

Die Zusammenarbeit internationaler Allianzen von NGOs im Rahmen von Menschenrechtskampagnen ist Beleg für sehr unterschiedliche Problemwahrnehmungen des Themas, welche wesentlich kulturell bedingt sind. Westliche NGOs gehen im Wesentlichen von universell gültigen Menschenrechtsstandards aus, deren Durchsetzung über zivilgesellschaftliche Akteure zu befördern sei. Dabei werden Menschenrechte als distinkt von politischen Gegebenheiten verstanden, so dass technologisch-pragmatische Umsetzungsziele den Menschenrechtsdiskurs der NGOs dominieren. Sie fokussieren einen Menschenrechtsdiskurs, der sich apolitisch versteht und auf Förderung einzelner Projekte abzielt (Cali / Ergun 2003: 12ff.). Türkische Menschenrechtsgruppen zeigen sich skeptischer gegenüber der Sichtweise westlicher NGOs. Sie bemängeln deren selektive Wahrnehmung bestimmter Problemfelder (etwa die Behandlung von Kurden) und deren bewusst technologisch-apolitischen Ansatz, der sozioökonomische und kulturelle Diskriminierungen ausblende. Gleichzeitig fühlen sich türkische Menschenrechtsgruppen isoliert und von den westlichen Organisationen allein gelassen (Cali / Ergun 2003: 12f.; 78483). Nord-Süd-Konflikte kennzeichnen die Zusammenarbeit von NGOs, die sich zum Thema Menschenrechte speziell den Anliegen der Frauen widmen. Die zivilgesellschaftlichen Vertreter der südlichen Hemisphäre befürchteten, dass das Agenda Setting durch die Anliegen von Frauen aus den ökonomisch wohlhabenden Ländern bestimmt werden könnte und wandten sich gegen einen drohenden „Kulturimperialismus“ (Finke 2001: 182). Mit der Formulierung des Politikziels, Gewalt gegen Frauen eindämmen zu wollen, konnte allerdings im Vorfeld der Menschenrechtsweltkonferenz in Wien (1993) ein Nenner für gemeinsame Aktionen von Frauengruppen aus Nord und Süd gefunden werden (Finke 2001, 1998; 76011).

Grundlegende Wertekonflikte hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Religion, Staat und Nation kennzeichnen Gesellschaften mit muslimischen Minderheiten, etwa in den Staaten Zentralasiens. Die Konfliktlinie verläuft hier zwischen westlich geprägten Staatsgebilden, den teils säkularen Regierenden

und den Trägern des politischen Islam. Die herrschende Elite interpretiert das europäische säkulare Prinzip der Separierung von Staat und Kirche fälschlich als Trennung von Staat und Religion, man nimmt an, der Staat und der Islam seien voneinander trennbar. Man befürchtet, dass eine islamische Partei letztlich nach einem theokratischen Staat streben könnte. Aus diesem Ansatz ergibt sich eine scharfe politische Kontrolle der Religion und das Verbot sich auf den Islam berufender Parteien und Bewegungen. Daraus ergeben sich immer neue Streitpunkte zwischen der säkularen Staatselite und islamischen Würdenträgern (Seifert 2003: 242–243).

### 3.3 Machtkonflikte

Machtkonflikte in Reinform lassen sich in den Projekten insgesamt selten identifizieren; allerdings sind sie (wie beschrieben) oftmals mit Verteilungskonflikten gekoppelt. Grundsätzlich zeigt sich jedoch, dass Auseinandersetzungen um die Machtverteilung zwischen Akteuren oder um die Verteilung von Kompetenzen zwischen Nationalstaat und internationalen Organisationen oder Regimen immer dann auftreten, wenn die USA an Regelungsprozessen beteiligt sind.

Letztlich nicht aushandelbare Machtkonflikte waren der Grund für das Scheitern der Bestrebungen zum Abschluss des „Multilateral Agreement on Investment“ (MAI). Das MAI wurde ursprünglich von den USA vorangetrieben mit dem Ziel, weitere Hemmnisse für grenzüberschreitende Investitionen abzubauen. Angesichts des wachsenden Anteils amerikanischer Investoren am grenzüberschreitenden Kapitalfluss war das Interesse der USA auf deren Schutz und auf die Beseitigung verbleibender Handelsbarrieren gerichtet. Das MAI wurde innerhalb einer hochrangigen Arbeitsgruppe der OECD verhandelt, die insgesamt 29 führende Industriestaaten repräsentierte, welche zusammen die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen ausmachten. Das MAI war deshalb konfliktträchtig, weil es einen Souveränitätsverzicht für die nationalen, teils auch subnationalen Regierungen anstrebte, der über das im Rahmen anderer multilateraler Regime wie der WTO oder NAFTA Vereinbarte hinausging. Unter anderem hätte das MAI nationalen Gerichten die Möglichkeit gegeben, die Rechte ausländischer Investoren gegenüber nationalen Regierungen einzuklagen. Zudem sollten Änderungen der Investitionsbedingungen nach Abschluss des MAI durch die Nationalstaaten untersagt werden, was beispielsweise innerhalb der USA bedeutet hätte, dass die Einzelstaaten nicht mehr über die Implementation hätten nachverhandeln können. Unternehmen (die an den Verhandlungen nicht beteiligt waren) erwiesen sich letztlich als einzige Akteurgruppe, die das Abkommen befürwortete. Unternehmens- und Bankvertreter erhofften sich vom MAI wesentliche Erleichterungen im auswärtigen Investitionsgeschäft. So hätte das MAI eine Diskriminierung ausländischer Anleger prinzipiell verunmöglicht und den Markteintritt auch in jenen Sektoren erleichtert, die von einzelnen Nationalstaaten bislang geschützt wurden (Sozialsystem, Verteidigungssektor etc.). Innerhalb der EU drängten zahlreiche Länder darauf, einzelne Branchen von den Bestimmungen des MAI auszunehmen. Vertreter der als Beobachter zugelassenen Schwellen- und Entwicklungsländer sahen die besondere Situation in ihren Staaten gefährdet. NGOs, Bauernvertreter, Gewerkschaften sowie nationalistische Gruppierungen in Europa und den USA zeigten sich entrüstet und protestierten gegen das MAI. Möglicherweise entscheidend für das Nichtzustandekommen des Abkommens war, dass auch die USA eine zunehmend skeptische Haltung dazu einnahmen. Die amerikanische Verhandlungsführung brachte mehr als 200 Ausnahmefälle in die Verhandlungen ein; weitere 200 dienten als Verhandlungsmasse. Zudem fürchteten die USA, künftig auf die Möglichkeit der Verzahnung wirtschafts- und außenpolitischer Anliegen verzichten zu müssen,

welche mit dem Geist des Vertragswerks nicht vereinbar war. Albert und Hessler (2003) interpretieren das Scheitern des Abkommens als „unausgesprochene Allianz der Nationalstaaten mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, bei der die Regierungen der Nationalstaaten hinsichtlich ihrer Bemühungen um den Machterhalt gegenüber den Unternehmen durch NGOs unterstützt wurden“ (Albert / Hessler 2002: 398; 77574).

Die Verhandlungen zur Schaffung des Internationalen Gerichtshofes (IGH) sind wiederum Beispiel für fundamentale zwischenstaatliche Machtkonflikte, die rhetorisch als Wertekonflikt geführt werden. Alle an den Verhandlungen zur Schaffung des IGH beteiligten Staaten waren sich einig, dass massive Verletzungen des Völker- und Kriegsrechts in Ruanda oder auf dem Balkan auch in Zukunft geahndet werden sollen. Umstritten war jedoch die erwünschte Machtverteilung zwischen Gerichtshof und dem UN-Sicherheitsrat. Die Staaten mit einer ständigen Vertretung im Sicherheitsrat argumentierten, Letzterer müsse in der Lage sein, jedwede Verfolgungsmaßnahme des Internationalen Gerichtshofs zu unterbinden. Insbesondere die USA forderten, beeinflusst durch das Pentagon und den Senat, kein US-Soldat dürfe vor dem Gericht angeklagt werden. Prägend für die Einstellung der USA war auch das Selbstverständnis eines per se freiheitlichen und demokratischen Staates, der keinerlei externer Kontrolle bedürfe. Gerade bei den politischen Eliten der USA scheint die Sorge sehr ausgeprägt, dass Vertreter nichtdemokratischer Regierungen aus politischem Kalkül über Militärangehörige eines demokratisch verfassten Staates urteilen könnten (Deitelhoff 2002). Demgegenüber nahmen zum Ende der Verhandlungen hin etwa 60 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik und (mit Ausnahme Frankreichs und Russlands) fast alle europäischen Staaten eine Position ein, nach der dem IGH ein möglichst weit gehender Handlungsspielraum eingeräumt werden sollte. Dieser beinhaltete auch das Recht, einen Prozess anzustrengen und unabhängig vom Votum des Sicherheitsrates zu verfolgen (Deitelhoff 2001). Auf der Staatenkonferenz in Rom wurde 1998 der Vertrag zur Schaffung des IGH von 120 der beteiligten Staaten unterzeichnet; 21 enthielten sich und sieben Staaten (darunter die USA, China, der Irak und Israel) sprachen sich gegen den Vertrag aus (Deitelhoff 2001, 2002; 76051 / 76052).

Machtkonflikte unter Beteiligung der USA prägten auch die Verhandlungen zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages und diejenigen zur Ächtung von Landminen: Bei den Staaten, die Atomwaffen besitzen, handelt es sich um die entwickelten Industrieländer und speziell um Großmächte, welche verhindern wollen, selbst weiter gehende Verpflichtungen speziell im Bereich der Abrüstung einzugehen, jedoch die Nichtverbreitung von Atomwaffenstaaten in anderen Staaten unterbinden wollen. Dies galt insbesondere für die USA, die zum Zeitpunkt der Konferenz zur Überprüfung des Vertrags zur Nichtverbreitung von Atomwaffen im Jahre 1995 bereits das Feindbild der so genannten „Schurkenstaaten“ verfolgten. Hierunter verstand die US-Außen- und Militärpolitik vornehmlich militärisch gut ausgerüstete, eventuell über Atomwaffen verfügende Staaten, die der USA feindlich gesonnen sein könnten und terroristische Umtriebe unterstützen. Die militärische Strategie der USA sah nach wie vor die Möglichkeit eines Präventivschlags gegen Russland vor, ging aber auch von einem Doppelkrieg in Nordkorea und im Irak aus (Müller 2001a, 2001b, 1999; Müller / Schaper 2003; 76051 / 76052).

Bei der Frage der Ächtung von Landminen verlief die Konfliktlinie komplexer: Für viele Schwellenländer ist der Export von Landminen ein Wirtschaftsfaktor, wobei insbesondere die gefährlicheren Plastikminen in Ländern wie Indien, China und Russland hergestellt werden und diese nicht auf ihre Gewinne aus dem Export verzichten wollen.

Zahlreiche Staaten, allen voran Österreich und Kanada, sprechen sich gegen den Einsatz von Antipersonenminen aus und im Laufe der Verhandlungen entwickeln sich unter anderem auch Belgien, Deutschland und Schweden zu vehementen Befürwortern einer Ächtung (Wisotzki 2001).

Die Staaten mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat sowie Australien und Japan sprechen sich zwar generell für eine Ächtung aus, bevorzugen aber den Verhandlungsweg im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz. Die USA fordern, dass der Mineneinsatz in Korea als Ausnahmetatbestand in den Vertrag übernommen werden solle und drohen mit der Signalwirkung, die ein Nichtbeitritt Amerikas für andere Staaten haben kann (Wisotzki 2001). Im Verlauf der so genannten „Ottawa-Verhandlungen“ wechseln Frankreich und Großbritannien ins Lager der Befürworter einer Ächtung von Landminen. Letztlich kommt es zum Abschluss des Ottawa-Vertrages zur Ächtung von Landminen, dem sich 100 Staaten anschließen. Nicht ratifiziert wurde er von den USA, China und Russland (Wisotzki 2001, 2002, 2004; 76051/76052).

## **4 Steuerungsstrukturen**

### **4.1 Internationale Organisationen**

Insgesamt werden die Steuerungskapazitäten von internationalen Organisationen in den Projekten als begrenzt eingeschätzt. Interessenkonflikte zwischen Nationalstaaten behindern in vielen Fragen oftmals die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen. Bestehende ökonomische Machtasymmetrien zwischen Staaten spiegeln sich in Entscheidungsstrukturen und -prozessen internationaler Organisationen wider. Dies gilt insbesondere für die Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank, bei denen sich die Stimmrechtsverteilung der Mitgliedsstaaten nach ihren finanziellen Beiträgen bemisst und insofern ein Machtgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zur Folge hat. Demgegenüber besteht in der WTO keine Stimmengewichtung nach Quoten, sondern ein Abstimmungsmodus „one state, one vote“, was prinzipiell die Position der Entwicklungsländer in Abstimmungsprozessen stärkt; zudem scheint das Instrumentarium der Streitschlichtung der WTO supranationale Elemente zu verleihen. Innerhalb des Spektrums internationaler Organisationen wird die UNO zumindest partiell als handlungsfähig eingestuft: Letzteres gilt insbesondere für ihre Rolle in Fragen der Menschenrechte und der globalen Umweltpolitik. Hervorgehoben wird für beide Politikfelder die Bedeutung „weicher Steuerungsqualitäten“ der UNO (so dient die Menschenrechtserklärung der UNO vielen Gerichten als Maßstab richterlicher Urteilsfindung). In der Umweltpolitik waren die diversen Vertragsstaatenkonferenzen Koordinationsplattformen für umweltpolitische Vereinbarungen und Kristallisationspunkte für die Herausbildung einer internationalen NGO-Community.

#### **4.1.1 UNO-Netzwerke**

Die UNO wird in den Projekten als im Kern staatszentrierte supranationale Organisation beschrieben, die sich in der Erfüllung ihrer Aufgaben sehr stark auf Unterorganisationen stützt, welche über geeignete Fazilitäten (eigenständige Finanzierung unter anderem durch Spenden, eigene Vorstände, die nicht vom Quorum der Nationalregierungen abhängen) verfügen. In diesen Gremien versuchen so-

wohl NGOs als auch transnationale Unternehmen (TNCs), Einfluss auf die Formulierung und Implementierung der für sie relevanten Politikbereiche zu nehmen. Zudem schalten sich immer mehr Consultingfirmen in die supranationale Politikgestaltung ein (Finger 2003; 78483). Aus juristischer Perspektive wird kritisiert, dass die Regelungsversuche von UNO-Unterorganisationen wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der International Labour Organization (ILO) lediglich in Soft Law münden, welches nicht verbindlich umgesetzt werden muss (Paulus 2003: 10ff.). Zwar ist die von allen Staaten der Erde unterzeichnete UN-Charta Grundlage der völkerrechtlichen Rechtsetzung; jedoch verfügen zahlreiche UNO-Unterorganisationen, einzelne Regime oder der UNO angeschlossene Institutionen (zum Beispiel WTO) über eigene Regelwerke und Streitschlichtungsgremien, woraus insgesamt Rechtsunsicherheit sowohl für die Normsetzung als auch für den Vollzug getroffener Vereinbarungen resultiert (Paulus 2003: 12ff.).

Im Bereich der *Sicherheitspolitik* spiegeln sich bestehende Machtasymmetrien zwischen Nationalstaaten sehr deutlich in den internen Entscheidungsprozessen wider. Nationalstaaten und insbesondere Nationen mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat nehmen hier eine dominierende Stellung ein. Bei Fragen militärischer Einsätze, die als völkerrechtlich regelungsbedürftig angesehen werden, sehen mächtigere Mitglieder der Staatengemeinschaft die Legitimierung ihres Handelns durch die UNO als begrüßenswert, aber nicht zwingend erforderlich an. Ihre Zustimmung zu einer Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes (IGH) beispielsweise machen sie zumeist von politischen Kalkülen abhängig (Paulus 2003: 6ff.; 78483). Der Kosovo-Konflikt hat gezeigt, dass die UNO in militärischen Fragen oftmals zerrissen und von den Einzelinteressen zentraler Player (USA, Russland, China) geprägt ist. Die USA hatten sich massiv in der Befriedung Bosnien-Herzegowinas engagiert, setzten sich aber in dem Moment, in dem sie das dort mühsam erreichte Gleichgewicht bedroht sahen, für eine zwangsdiplomatische Intervention im Kosovo ein (Allerkamp 2002). Damit gerieten sie in Widerspruch zur Haltung Russlands. Aufgrund ethnischer Konflikte im eigenen Land und der traditionell engen Beziehungen zu Serbien besteht Russland darauf, dass die Geschehnisse im Kosovo als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werden sollen. Über wirtschaftliche und politische Sanktionen hinausgehende Maßnahmen lehnen sie ab. Innerhalb des UN-Sicherheitsrates vertritt China eine Position, die der Russlands nahe liegt. Wirtschaftssanktionen werden mitgetragen, militärische Interventionen hingegen rigoros abgelehnt. Aufgrund des Dissenses zwischen den Ständigen Vertretern im UN-Sicherheitsrat kam der UNO im Vorfeld und während der militärischen Auseinandersetzungen im Kosovo keine entscheidende Rolle zu. Erst nach deren Beendigung konnte der Sicherheitsrat einen Friedensplan verabschieden, der mit der Zustimmung beider Seiten das Mandat für die Entsendung zweier UN-Truppen beinhaltete: Die UN Kosovo Force (KFOR) überwacht die Rückführung der Flüchtlinge und die Entwaffnung der UCK, die UN Mission in Kosovo (UNMIK) sorgt für den Aufbau einer provisorischen Zivilverwaltung in der Provinz (Allerkamp 2002; 76415). Die UNO ist bei der Implementation ihrer Maßnahmen wie insbesondere der Durchführung von Polizeieinsätzen in Krisengebieten auf die Mitarbeit der Nationalstaaten angewiesen, die nicht immer gewährleistet ist. In den beiden großen UN-Missionen in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo konnten auch zwei Jahre nach Missionsbeginn die bewilligten Polizeistellen nicht vollständig besetzt werden. Das führte dazu, dass lokale Sicherheitskräfte ungestraft Menschenrechtsverletzungen begehen konnten und das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei schwand. Zudem sind UN-Peacekeeping-Missionen chronisch unterfinanziert. Dadurch können wichtige Projekte wie Demobilisierungsprogramme oder der Aufbau einer öffentlichen Verwaltung nur unzureichend unterstützt werden. Außerdem zögern potenzielle Truppensteller, Material und Personal in eine Mission zu entsenden, wenn deren Finanzierung durch die UN nicht gesichert ist. Auch im Fall der UNMIK war die Finanzierung der Mission zum Zeitpunkt der Verabschiedung der

Resolution 1244 noch nicht gesichert (Lutz 2000, 2002; 74630; siehe auch das Kapitel zur Implementation).

Eine zentrale Rolle nimmt die UNO hingegen in *Menschenrechtsfragen* ein. Die UNO betont die Bedeutung der Menschenrechte gerade in Bezug auf die Globalisierung. Deutlich wird dies in den Einschätzungen der UN Commission on Global Governance (Owen 2003: 15). Zentrales Dokument ist die UN-Erklärung der Menschenrechte, von größerer Bedeutung ist auch der UN Covenant on Civil and Political Rights sowie die „UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief“. Daneben existiert eine Vielzahl von regionalen Vereinbarungen zu menschenrechtlichen Standards (Owen 2003: 18f.; 78483). Die UNO nutzt die Menschenrechtserklärung als Legitimationsbasis ihres eigenen Handelns, gleichzeitig dient der Menschenrechtsdiskurs auch internationalen Gerichten als Maßstab richterlicher Urteilsfindung und wird verbreitet sowohl von UNO-Unterorganisationen als auch von NGOs (Owen 2003: 4). Relevant ist dies, weil sich auf diesen Wegen ein universell verstandenes Konzept von Menschenrechten verbreitet, das durchaus mit anderen kulturell geprägten Vorstellungen, wie sie etwa im Islam vorherrschen, kollidieren kann.

Großen Stellenwert hat die *Umweltpolitik* im Kanon der UNO-Aktivitäten, speziell geht es um Fragen des globalen Klimaschutzes, um den Schutz der Wälder und um die Sicherung der biologischen Vielfalt. In diesem Feld existiert ein breites Spektrum an Institutionen, Verträgen und Akteuren, teilweise mit Überschneidungen im Aufgabenbereich, jedoch ohne systematische Koordination untereinander. Zu den wichtigsten Koordinationsplattformen zählen die Vertragstaatenkonferenzen zur Klima- und Biodiversitätskonvention, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), das Entwicklungsprogramm der UN (UNDP), das Montrealer und Kyoto-Protokoll, die Globale Umweltfazilität (GEF), die als Joint Venture zwischen UNDP, UNEP, IWF und Weltbank im Rahmen des Gipfels von Rio entwickelt wurde, oder auch die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD).

Grundstein für die globale Klimapolitik war die erste Weltklimakonferenz 1979 in Genf, die erstmals den Treibhauseffekt auf die politische Agenda setzte. Bis 1992 folgten vier weitere Klimakonferenzen. Mit dem Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht wurde 1985 auf UN-Ebene ein Prozess eingeleitet, der 1987 im Montrealer Protokoll die Erzeugung und Verwendung von FCKW mit erheblichen Produktions- und Handelsbeschränkungen belegte (Aden 2002: 293f.). 1988 gründeten UNEP und die World Meteorological Organization (WMO) das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), ein Wissenschaftlergremium, welches klimarelevante Daten sammeln und bewerten sowie Vorschläge ausarbeiten sollte mit dem Ziel, die Kohlendioxidemissionen zu reduzieren (Steffek 2003). Dieser Ausschuss schuf wiederum die Grundlage für den UNCED-Gipfel in Rio 1992, welcher den Unterzeichnungsprozess für die UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel (FCCC) offiziell eröffnete. Die Klimaverhandlungen erwiesen sich als schwierig. Bis 1996 war es nicht möglich, die Unterzeichnerstaaten der Klimarahmenkonvention auf ein gemeinsames Protokoll zu verpflichten, in dem feste Emissionsreduktionen festgeschrieben sind. Mit der Formulierung einer „common but differentiated responsibility“ für die Erderwärmung blieb die Rahmenkonvention ambivalent: Nach amerikanischer Lesart impliziert sie nicht, dass Industriestaaten aufgrund vergangener Emissionen eine höhere Verantwortung für die Reduktion von Treibhausgasen zu tragen hätten, sondern sagt nur aus, dass sie aufgrund größerer finanzieller Möglichkeiten besonders dazu aufgerufen sind, gegen die Erderwärmung anzugehen (Steffek 2003). Erst im Rahmen der Nachfolgekonferenzen zur UN-Rahmenkonvention kommt es zu einer Festlegung auf verbindliche Treibhausgasreduktionsziele, die in die Formulierung des Kyoto-Protokolls mündeten (Maier 2002; 76051 / 76052). 38 Industriestaaten verständigten sich darauf, den Ausstoß an klimaschädlichen Gasen im Durchschnitt auf 5 Prozent zu verringern. Für

jedes Industrieland werden einzelne rechtsverbindliche Reduktionsziele festgelegt; und umgekehrt die den Ländern zugebilligte Menge an Emissionen aufgelistet. Dies gelang nur, weil gleichzeitig eine Reihe Schlupflöcher im Vertragstext platziert wurden. Für das Erreichen der Reduktionsziele wurden die Jahre 2008 bis 2012 anvisiert. Zu den Schlupflöchern gehörten unter anderem die Aufnahme des Emissionshandels, der Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation. Es fehlen festgeschriebene Sanktionen sowie ein *non compliance mechanism*. Entwicklungsländer wurden von den Reduktionsverpflichtungen ausgenommen (Walk/Brunnengräber 2000; 73924). Das Kyoto-Protokoll tritt erst dann in Kraft, wenn es mindestens 55 Vertragsparteien ratifizieren, die insgesamt für mindestens 55 Prozent der Kohlendioxid-Emissionen (nach dem Stand von 1990) verantwortlich sind. Auf die USA entfallen allein über 30 Prozent aller Emissionen; bislang haben die Vereinigten Staaten das Protokoll nicht ratifiziert und damit ein negatives Vorbild für andere Staaten abgegeben (Aden 2002: 296; 77574).

Eine vergleichbare Konstellation zeigte sich auch bei der Regelung von Fragen der Artenvielfalt. Fragen der Biodiversität hatte die UNO ebenfalls auf der UNCED-Konferenz im Jahr 1992 bearbeitet. Ergebnis dieser Konferenz war die Verabschiedung der Convention on Biodiversity (CBD). Anders als die Regelwerke zum Schutz des Klimas und der Ozonschicht soll die CBD die Summe der nationalen Ressourcen aller Staaten schützen, einerseits vor „Raub“ durch ausländische Firmen oder Forschungseinrichtungen und andererseits vor der unkontrollierten Ausräumung und Erosion durch die Nebenfolgen moderner Industrialisierungs- und Siedlungsprozesse. Die CBD regelt die Erhaltung der genetischen und biologischen Vielfalt von Landschaften ebenso wie deren wirtschaftliche Nutzung, was den weitgehenden Anspruch des Vertrages andeutet (Heins 2001: 162–163). Zur CBD zählt auch das 1992 nach jahrelangen Verhandlungen abgeschlossene Biosafety-Protokoll. Das Protokoll wurde von der EU im Verbund mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gegen die Anbau- und Exportländer von gentechnisch veränderten Agrarerzeugnissen durchgesetzt. Das Protokoll zwingt Exportländer zur Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Produkten und legitimiert mögliche Importländer zur Beschränkung von Einfuhren, sofern diese gesundheits- oder umweltpolitisch zu begründen sind. Im Protokoll schlägt sich somit das europäische „Vorsorgeprinzip“ nieder, was zu heftiger Kritik der USA und mittlerweile zu Handelskonflikten mit der EU bei der Einführung gentechnisch modifizierter Produkte geführt hat. Die USA haben bislang weder die Convention on Biodiversity noch das Biosafety-Protokoll ratifiziert (Görg / Brand 2001, 2002; Brand / Görg 2003; Heins 2001).

Verschiedene Autoren heben die „weichen Steuerungsqualitäten“ der UNO in Verbindung mit der Verbreitung des Konzeptes von Nachhaltigkeit hervor. Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ (*sustainable development*) geht ursprünglich auf den Bericht der Brundtland-Kommission zurück, welche 1983 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beauftragt wurde, ein weltweites Programm für eine gemeinsame Zukunft der Menschheit zu formulieren, wobei der Schwerpunkt auf der umweltverträglichen Gestaltung der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung lag. Seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio ist das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung fest in der globalen umweltpolitischen Diskussion verankert und fand vor allem Eingang in die Agenda 21. In den 40 Kapiteln der Agenda wird versucht, den nationalen Regierungen konkrete Handlungsanweisungen für die Bereiche Umwelt und Entwicklung zu geben, wobei die Integration von Umweltaspekten in allen Politikbereichen angestrebt wird. Die einzelnen Länder sollen nationale Aktionspläne zur Umsetzung erstellen (etwa nationale Klimaschutzprogramme, Maßnahmen zum Schutz der stratosphärischen Ozonschicht). Jedoch enthält die Agenda auch Vorgaben hinsichtlich der einzusetzenden kooperativen Steuerungsmuster. So sollen nichtstaatliche Akteure (Frauen, Kinder und Jugendliche, eingeborene Bevölkerungsgruppen, Kommunen, Arbeitnehmer, Gewerk-

schaften, Privatwirtschaft, Wissenschaft, Bauern, andere zivilgesellschaftliche Organisationen) in Prozesse der Umsetzung einbezogen werden. Zur Überwachung der Umsetzung wurde die Kommission für Nachhaltigkeit (CSD) ins Leben gerufen (Brozus et al. 2003: 69–73). Die Agenda 21 erwies sich als zentral für die Entwicklung „nachhaltiger“ Konzepte zum Schutz der Wälder (siehe auch das Kapitel zu Regelungsinstrumenten).

Den UN-Weltkonferenzen wird ein zentraler Stellenwert für das Wachstum der NGO-Community zugeschrieben. Dies zeigt sich insbesondere in der Umweltpolitik sowie in Fragen der Durchsetzung von frauenpolitischen Anliegen und Menschenrechten. Weltkonferenzen sind im Vergleich zu anderen Plattformen besonders attraktiv für NGOs, da sie zum einen direkt als Teilnehmer beteiligt werden und zum anderen aus den parallel stattfindenden NGO-Foren heraus Einfluss auf den Konferenzverlauf nehmen können. In der Vorbereitungsphase der Weltkonferenzen versuchen NGOs, sich durch Kampagnen international zu vernetzen und einen gemeinsamen Themenkatalog für das Agenda Setting zu erarbeiten. Im Rahmen der UNO-Frauendekade (1975–85) fanden diverse Weltfrauenkonferenzen statt, die vor allem zur Positionsbestimmung innerhalb der interessierten Kreise dienten. Gleichzeitig konnten die Akteure im Bereich feministischer Anliegen Kontakte zu den Organen der UN und verschiedenen Nationalregierungen knüpfen. Innerhalb der Frauendekade wurde auch der Frauenentwicklungsfond UNIFEM sowie der so genannte Women's Caucus gegründet, bei dem sektoral beziehungsweise regional differenziert frauenpolitische Themen verhandelt wurden (Finke 2001). Der Women's Caucus wiederum hat die Formierung des feministischen Advokatenetzwerkes mit Einfluss auf die UNO und die interessierte Weltöffentlichkeit ermöglicht, welches sukzessive die speziellen Anliegen von Frauen im Sinne des so genannten „gender mainstreaming“ in die Maßnahmen und Entwicklungsprogramme von UNDP und Weltbank einbrachte (Kohler-Koch o.J.; 76011).

Im Bereich der Klimaschutzpolitik erwies sich das UN-Klimasekretariat (mit Sitz in Bonn) als „Prozessmanager“ der Verhandlungen. Zu seinen Aufgaben gehörte es, die Zusammenkünfte der Staatengemeinschaft und ihrer Arbeitsgruppen vorzubereiten, die Berichte zusammenzutragen und allen zugänglich zu machen und besonders die Entwicklungsländer bei der Informationsbeschaffung und -aufbereitung zu unterstützen. Hinter den Kulissen agiert es als *policy broker*, der bestrebt war, Interessensgegensätze auszuräumen. NGOs kooperieren informell mit dem Sekretariat; sie tragen Informationen über Verhandlungsverläufe zusammen, leiten diese an das Klimasekretariat weiter und treten bei Konflikten als Vermittlungsinstanzen zwischen Regierungsdelegationen auf (Walk / Brunnengräber 2000: 41; 73924).

#### 4.1.2 Internationaler Gerichtshof (IGH)

Pläne zur Schaffung eines Internationalen Gerichtshofs, der Verstöße gegen das Völkerrecht (insbesondere die Genfer Konvention) ahnden könnte, wurden zwar infolge des Zweiten Weltkriegs gefasst, ließen sich aber in der Atmosphäre des Kalten Krieges nicht im UN-Sicherheitsrat durchsetzen (Deitelhoff 2001). Dessen Beendigung und die Erfahrung mit den Ad-hoc-Tribunalen zum Balkankrieg und zu Ruanda machten es möglich, dass dieses Thema auf Antrag des karibischen Staates Trinidad und Tobago wieder aufgegriffen wurde (Deitelhoff 2002). Nach verschiedenen Anläufen empfahl die hierfür gegründete Ad-hoc-Kommission der UN-Vollversammlung 1995 die Einberufung einer Versammlung bevollmächtigter Staatsvertreter zur Schaffung des IGH für das Jahr 1998. Der Staatenkonferenz sollten insgesamt vier vorbereitende Treffen vorausgehen, in denen die Statuten des Gerichts-

hofs verhandelt werden sollten. Auf der Staatenkonferenz in Rom wurde 1998 der Vertrag zur Schaffung des IGH von 120 der beteiligten Staaten unterzeichnet; 21 enthielten sich und sieben Staaten (darunter die USA, China, der Irak und Israel) sprachen sich gegen den Vertrag aus (Deitelhoff 2001).

Die institutionelle Ausgestaltung des IGH umfasst drei Kammern mit jeweils sechs Richtern. Die erste Kammer dient als Vorverfahrenskammer, die zweite führt das Hauptverfahren und die dritte Kammer dient als Berufungsinstanz. Daneben verfügt der IGH über ein Ermittlungsbüro sowie eine „proprio motu“ (aus sich selbst heraus tätige) Anklagebehörde, deren Ermittlungen jedoch der Überwachung durch die untersuchungsrichterliche Kammer unterworfen sind. Dem IGH übergeordnet ist die Versammlung der Signatarstaaten, in der mit Zweidrittelmehrheit über Satzungsfragen, Personalia und Budget entschieden wird. Für die Finanzierung des IGH sind die Signatarstaaten verantwortlich, daneben ist der Hof ermächtigt, Mittel einzelner Staaten oder aus der UNO zu beziehen (Deitelhoff 2001).

Der IGH kann unter Beachtung des Komplementaritätsprinzips in Fällen von Genozid, schwerwiegenden Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit aus sich heraus tätig werden, sofern der von der Untersuchung betroffene Staat nicht willens oder fähig ist selbst einzuschreiten (Deitelhoff 2001). Dies entspricht im Wesentlichen den Vorgängertribunalen in Nürnberg und Tokio nach dem Zweiten Weltkrieg. In der Regel müssen das Herkunftsland eines Verdächtigen (Täterstaat) oder derjenige Staat, in dem das mutmaßliche Verbrechen begangen worden ist (Tatortstaat), Signatarstaaten des IGH sein (Deitelhoff 2002). Die Ermittlungen können von der Regierung eines Signatarstaates oder vom UN-Sicherheitsrat angeregt werden, wobei nur im letzteren Fall unabhängig vom Einverständnis des von der Untersuchung betroffenen Staates ermittelt werden darf. Eine einstimmige Ablehnung der Ermittlungen durch die Ständigen Vertreter des UN-Sicherheitsrates oder die Mehrheit in diesem Gremium können die Ermittlungen aussetzen, jedoch kann die Anklagebehörde in diesem Fall die Schuldvermutung untersuchungsgerichtlich feststellen lassen (Deitelhoff 2001). Das Gericht arbeitet nach den anerkannten Maßstäben richterlichen Urteils, das heißt es gilt die Unschuldsvermutung, das Recht auf uneingeschränkte Verteidigung sowie die Möglichkeit zur Berufung. Als Höchststrafmaß kann der IGH lebenslängliche Haft verhängen (Deitelhoff 2001). Zusammenfassend zeigt sich, dass die Tätigkeit und Durchsetzungsfähigkeit des Internationalen Gerichtshofs von der Akzeptanz seiner Zuständigkeit durch die Streitparteien abhängig ist – wie beschrieben, haben zentrale Großmächte wie die USA oder China den IGH nicht anerkannt.

#### 4.1.3 International Labour Organization (ILO)

Die ILO ist eine Unterorganisation der UNO, in der Vertreter der Nationalregierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammenarbeiten. Im Unterschied zur WTO verfügt die ILO über keine Sanktionsmöglichkeiten oder Schlichtungsmechanismen, um ihre Normen durchzusetzen. Ihre Empfehlungen und Übereinkommen fallen in den Bereich des Soft Law, sind ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit (Treutner 2002). Die Gremien der ILO sind durchweg tripartistisch besetzt: Regierung, Arbeitnehmer und Arbeitgeber versuchen, sich auf gemeinsame Standards im Bereich des Arbeitsschutzes zu einigen. Das wichtigste Entscheidungs- und Sanktionsgremium der ILO stellt die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) dar. Zu diesem jährlich tagenden Plenum entsendet jedes der 174 Mitgliedsstaaten zwei Regierungs- und je einen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter. Als Exekutivorgan fungiert ein Verwaltungsrat, der sich aus 28 Regierungs- und je 14 Arbeitgeber- und Arbeitneh-

mervertretern zusammensetzt (Treutner 2002: 259f.). Die großen Industrienationen sowie China, Indien, Russland und Brasilien haben in diesem Gremium einen ständigen Sitz. Innerhalb des Verwaltungsrates wird die Programmatik der ILO festgelegt, welche vom Internationalen Arbeitsamt (IAA) abgearbeitet wird (Treutner 2002: 259). Das wichtigste Rechtsetzungsinstrument der ILO sind die Übereinkommen (*resolutions*), die mit Zweidrittelmehrheit von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen werden müssen. Sie sollen idealiter von den Nationalstaaten ratifiziert werden, während die ebenfalls auf der IAK erarbeiteten Empfehlungen (*recommendations*) lediglich als Orientierungshilfe dienen sollen.

Das Agenda Setting innerhalb der ILO erfolgt maßgeblich unter der Ägide des Governing Body, eines Gremiums, das dreimal jährlich zusammentrifft und auch den Generaldirektor wählt. Der Governing Body bildet auch Ausschüsse, von denen einer das Thema Kinderarbeit in den neunziger Jahren aufgegriffen hat. Insgesamt kommt dem Governing Body eine maßgebliche Rolle als *knowledge broker* zu (Ulbert 2003). Auch das International Labour Office ist maßgeblich am Agenda-Setting beteiligt. Neben der verwaltungstechnischen Aufgabe als Sekretariat des Generaldirektoriums organisiert es auch informelle, tripartistische Treffen auf Ministerebene, um Entscheidungen vorzubereiten und selektiert Themen nach ihrer potenziellen Durchsetzbarkeit im Plenum (Ulbert 2001b). Das eigentliche Beschlussgremium der ILO ist aber die International Labour Conference (ILC), das Plenum, welches aus Vertretern von Nationalregierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern besteht. Beschlussfassungen sollen hier satzungsgemäß einstimmig getroffen werden. Nach drei vorbereitenden Konferenzen im Jahre 1997 und weiteren Konferenzen auf regionaler Ebene (Afrika, Asien und Lateinamerika) wurde die Konvention gegen die „schlimmsten Formen von Kinderarbeit“ auch von diesem Gremium beschlossen (Ulbert 2001b, 2003). Ausdrücklich betont werden die besonders prekäre Situation von Mädchen im Bereich der Zwangsprostitution und die menschenunwürdigen, „sklavischen“ Arbeitsbedingungen in vielen exportorientierten Produktionsstätten. Die Konvention betont das Recht auf eine schulische Grundausbildung und verdeutlicht den Zusammenhang von Armut und der Notwendigkeit von Kinderarbeit, ohne dass sich hieraus jedoch Verpflichtungen für technische oder finanzielle Assistenz von Seiten der Industrieländer ableiten ließen. Hinsichtlich der Beschäftigung von Kindersoldaten verbietet die Konvention lediglich die Zwangsverpflichtung (Ulbert 2003). Insgesamt spiegelt die Konvention eine veränderte Haltung innerhalb der ILO zur Kinderarbeit wider. Deren Ablehnung wird aufgegeben. ILO, UNO und auch NGOs nehmen nunmehr verstärkt besonders gravierende Formen von Kinderarbeit ins Blickfeld und bemühen sich um die wirtschaftliche Unterstützung der Entwicklungsländer bei Maßnahmen zur Abschaffung (Liese o.J.).

#### 4.1.4 Weltbank

Die Gründung der Weltbankgruppe geht auf ihre Vorläuferinstitutionen in der Zwischenkriegszeit, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und die Internationale Handelskammer, zurück. Ihre Ausgestaltung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde maßgeblich von Harry Dexter White (USA) und John M. Keynes (GB) geprägt, wobei sich hinsichtlich der politischen Vormachtstellung die amerikanische Seite deutlich durchsetzen konnte. Als Primärrecht der Weltbank gelten das Gründungsabkommen von 1944 sowie die nachfolgenden Änderungen der Satzung. Sekundärrechtlich sind die Richtlinien und Anordnungen des Gouverneursrates und nach dessen Weisung auch die des Exekutivdirektoriums wirksam (Massing 2002). Wiewohl formal eine Unterorganisation der UNO, agiert die Weltbankgruppe selbstständig. Die International Bank for Reconstruction and Development (IBRD),

so der offizielle Name, fächert sich in vier wesentliche Unterorganisationen auf: Die International Finance-Corporation (IFC), die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), hauptsächlich für langfristige Kredite in die Schwellenländer, die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA, Bürgschaften) und das International Center for the Settlement of Investment (ICSID), eine der Streit-schlichtung vorbehaltene Unterorganisation (Massing 2002: 205ff.; Wolf 2002; 77574).

Oberstes Gremium der Weltbank ist der Gouverneursrat, der sich aus Wirtschafts- oder Entwicklungshilfeministern der 181 Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Die Stimmen der einzelnen Länder werden entsprechend dem Anteil, den sie am Kapital der Weltbank halten, gewichtet. Die USA allein verfügen über 17,04 Prozent der Stimmen, die fünf größten Industrienationen zusammen halten über 35 Prozent der Stimmrechte. Die laufende Geschäftsführung der Weltbank übernimmt das Exekutivdirektorium. Es setzt sich aus 24 Direktoren zusammen, von denen fünf direkt von den USA, Deutschland, Japan, Frankreich und Großbritannien ernannt werden. Die verbleibenden 19 Direktoren werden von den übrigen 176 Mitgliedsstaaten gewählt und müssen somit die Interessen mehrerer Länder zugleich vertreten. Den Präsidenten der Weltbank ohne eigenes Stimmrecht (außer bei Stimmgleichheit) im Exekutivdirektorium stellen die Vereinigten Staaten (Massing 2002: 212f.). „Die an sich schon nicht demokratischen Regelungen des Exekutivdirektoriums zur Entscheidungsbildung werden in praxi von den G 7 dominiert“ (Massing 2002).

Seit ihrer Gründung zielt die Weltbank auf die Ermöglichung und Steigerung wirtschaftlichen Wachstums in den von Zerstörung und Armut betroffenen Staaten der Welt ab. Zunächst ging es um den Wiederaufbau im Nachkriegseuropa, später und auch heute noch um die Situation in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Neu hinzugekommen ist die Ausrichtung der Weltbank auf die Gegebenheiten in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion und in Mittelosteuropa. Eine relativ neue Zielsetzung stellt die Förderung von Umweltschutzmaßnahmen dar, die sich gegen den drohenden menschlich verursachten Klimawandel, die Versteppung in Zentralafrika und den Raubbau an den natürlichen Ressourcen richten. Im Kern fokussiert sich die Tätigkeit der Weltbank jedoch auf die Kreditvergabe und kreditversicherungähnliche Vertragskonstruktionen, die mit Auflagen zur Liberalisierung der Wirtschaft, einer rigiden Fiskal- und gegebenenfalls Währungspolitik und freihandelsbegünstigenden Maßnahmen verbunden werden. Mitunter beinhalten die Auflagen auch Forderungen nach einer Abfederung der Liberalisierungsfolgen durch Verbesserungen in der Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik. Während die Kredite in den Achtzigern und frühen Neunzigern hauptsächlich nach Süd- und Lateinamerika sowie Indien vergeben wurden, hat sich in der Geschäftstätigkeit der Weltbankgruppe ab Mitte der neunziger Jahre mit China und Russland ein neuer Schwerpunkt herauskristallisiert (Wolf 2002: 237ff.). In bestimmten Sektoren wie etwa der Kreditvergabe bei Umweltschutzprojekten arbeiten die Tochtergesellschaften der Weltbank mit anderen Unterorganisationen der UNO zusammen. Die Global Environment Facility (GEF) wird mit dem Weltentwicklungsprogramm (UNDP) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) koordiniert (Massing 2002: 211). Zentral ist jedoch die Kooperation mit dem IWF und auch der WTO: So orientieren sich Kreditvergabepraxis und Bürgschaftsgewährung an den Verhandlungen innerhalb der Welthandelsorganisation (Massing 2002: 219). Insofern dient die Praxis der Kreditvergabe wesentlich der globalen Verbreitung von Freihandelsprinzipien (Massing 2002).

#### 4.1.5 Internationaler Währungsfonds (IWF)

Die Politik des IWF zielt vorrangig auf die Rückkehr zur Währungs- und Haushaltsstabilität in den von Krisen betroffenen Staaten ab. Er versucht, die drohende Insolvenz des Staates oder der von der Währungs- und Schuldenkrise in Mitleidenschaft gezogenen privaten Unternehmen abzuwenden. Diese Ziele werden mit Hilfe von auflagenbewehrten Kreditlinien verfolgt, wobei die Konditionalität schwerpunktmäßig Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen und eine monetaristische Währungspolitik beinhaltet (Nahamowitz 2002).

Nahamowitz charakterisiert die internen Entscheidungsprozesse des IWF als „governance with government“ (Nahamowitz 2002: 161); die jeweiligen nationalstaatlichen Regierungen dominieren die Politik des IWF gemäß ihrer unterschiedlichen finanziellen Beiträge und Stimmanteile. Entscheidungsprozesse in den Führungsgremien des IWF (Geschäftsführender Direktor, Gouverneursrat, Exekutivdirektorium) folgen gemäß der Satzung nur bedingt demokratischen Prinzipien: Der Geschäftsführende Direktor entstammt traditionell einem EU-Land. Im Gouverneursrat, dem halbjährlichen Zusammentreffen der Finanzminister oder Zentralbankpräsidenten der Mitgliedsstaaten, folgt die Stimmgewichtung der Beteiligungsquote des jeweiligen Landes. Bei Grundsatzentscheidungen ist eine Mehrheit von 85 Prozent erforderlich; da die USA allein über einen Stimmenanteil von 17 Prozent verfügen, sind sie der einzige Staat innerhalb des Fonds, der über eine Vetoposition verfügt. Diese ist jedoch auch dann gegeben, wenn sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammenschließen (16,2 Prozent). Falls die Gesamtheit von 127 Entwicklungsländern (24,58 Prozent) geschlossen abstimmen würde, könnte sie sich gegen die Interessen der Industrieländer als auch gegen die USA durchsetzen (Nahamowitz 2002: 162). Zivilgesellschaftliche Vertreter sind bislang nicht in die Entscheidungsfindung des IWF involviert (Schirm 2004: 11).

Im Zuge der Asienkrise ist die Politik des IWF ins Zentrum der Kritik geraten. Von angloamerikanischer Seite wird kritisiert, die Tätigkeit des IWF begünstige den *moral hazard* der Anleger, denn mit öffentlichen Geldern wurde hier ein Problem gelöst, das durch private Spekulation mitverursacht wurde. Zudem werde die Selbstverantwortlichkeit der Entwicklungs- und Schwellenländer unterminiert und die Ausbildung eines weltweiten marktwirtschaftlichen Gleichgewichts verhindert (Schirm 2004: 14). Eine Kommission des US-Kongresses (International Financial Institution Advisory Commission) empfiehlt in ihrem abschließenden Bericht (Meltzer-Report), die Tätigkeit des IWF auf Wirtschaftsdokumentation zwecks Frühwarnung bei Krisen sowie kurzfristige Liquiditätshilfe und volkswirtschaftliche Beratungstätigkeiten bei Kriseneintritt zu beschränken. In Übereinstimmung mit dem Meltzer-Report (2000) argumentieren das US-amerikanische Finanzministerium und Bush senior dahingehend, dass die Tätigkeit des IWF darauf beschränkt werden müsse, in akuten Krisenfällen zu intervenieren. Die Kreditvergabe und Sicherung von Krediten für Nationalstaaten, wie sie bislang vom IWF praktiziert wird, solle abgebaut werden. Des Weiteren solle langfristig die Finanzierung des IWF durch den Kapitalmarkt erfolgen (Schirm 2004: 11). Eine derartige Eingrenzung würde bedeuten, dass der IWF sich von seinen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen verabschieden müsste (Nahamowitz 2002: 175ff.). Demgegenüber fordern Deutschland und Frankreich, dass der IWF seine Förderung im Rahmen der Kreditvergabe und Bürgschaftsgewährung ausweiten müsse, um auf diese Weise präventiv der Krisenneigungentwicklungsschwächerer Länder entgegenzuwirken. Auch fordern sie eine Demokratisierung der Entscheidungsprozesse innerhalb des IWF, einschließlich der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Vertreter (Schirm 2004: 12f.).

#### 4.1.6 Welthandelsorganisation (WTO)

Zentrale Aufgabe der WTO ist die Liberalisierung des Welthandels und der weltweite Abbau von Handelshemmnissen. Zunächst war diese Zielsetzung auf den Handel mit Produkten konzentriert, hat sich später dann mit dem GATS auf den Handel mit Dienstleistungen und mit dem TRIPS auf Fragen des geistigen Eigentums ausgeweitet. Das TRIPS-Abkommen verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, Patente für alle Arten von Erfindungen zu gewähren. Nach diesem Abkommen unterliegen Pflanzen und Tiere an sich nicht patentrechtlicher Eigentumsbestimmung, wohl aber können mikrobiologische (gentechnologische) Verfahren und dabei entstehende Organismen als geistiges Eigentum behandelt werden (Brand / Görg 2003).

Institutionell lässt sich die WTO als internationale Organisation mit multilateralem, intergouvernementalem Charakter charakterisieren. Oberstes Gremium ist die Ministerkonferenz, die sich aus Vertretern aller Mitglieder der WTO zusammensetzt und alle zwei Jahre tagt. Dazwischen übernimmt ein Allgemeiner Rat die Aufgaben der Ministerkonferenz zwischen den Tagungen, welcher wiederum von einer Vielzahl themenspezifischer Komitees beraten wird. Lediglich die Position des Generalsekretärs wird ständig besetzt, derzeit hat ein Vertreter der Entwicklungsländer diese inne. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat die Anzahl der Mitgliedsstaaten der WTO stark zugunsten der Länder der Dritten Welt zugenommen. Im Jahr 2003 hatte die WTO 145 Mitglieder, wovon ca. 100 Staaten zu den Entwicklungsländern gehören. Anders als beim IWF oder der Weltbank besteht keine Stimmengewichtung nach Quoten, sondern ein Abstimmungsmodus „one state, one vote“. Die WTO verfügt über Organe der Streitschlichtung (Dispute Settlement Body, DSB), die insofern supranationalen Charakter haben als den einzelnen Staaten kein Vetorecht gegen ihr Urteil zukommt (Gstöhl / Kaiser 2004: 201ff.).

Die Aufnahme Chinas in die WTO ist Bestandteil der Strategie der großen Handelsblöcke (USA, EU), den Weltmarkt hin zum asiatischen Raum weiter zu öffnen. In diesem Zusammenhang sind auch die Verhandlungen im Rahmen der APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) beziehungsweise des ASEM (Asia-Europe Meeting) zu sehen. Innerhalb der EU zeigten sich vor allem die Kommission und die Nationalregierungen während der neunziger Jahre überzeugt, dass eine Öffnung des chinesischen Marktes der heimischen Industrie zuträglich sein könnte. Vornehmlich Deutschland und Frankreich waren der Ansicht, dass die europäische Industrie während der achtziger Jahre in China an Boden verloren habe und hier wieder verstärkt Marktanteile gewinnen müsse. Die Unternehmen selbst nahmen zunächst eine passive Haltung ein und mussten von der Kommission und den Nationalregierungen erst motiviert werden, engere Handelsbeziehungen mit China anzustreben (Zimmermann 2004: 71ff.). In den USA zeigte sich die Exekutive bis in die Achtziger zumeist aus geopolitischen, später dann aber vornehmlich aus geoökonomischen Gründen stets interessiert an einer Intensivierung der Kontakte mit der Volksrepublik China. Der US-Kongress hingegen zeigte sich während der Verhandlungsführung stets skeptischer, was unter anderem auch an der Einflussnahme von Menschenrechtsgruppen auf einzelne Abgeordnete, aber auch an der prinzipiell eher protektionistischen Neigung der Legislative lag (Zimmermann 2004: 79ff.; 79058).

Die WTO wird selbst nicht regulierend tätig, sondern stellt Rahmenabkommen auf, die internationale oder interregionale Vereinbarungen zur Harmonisierung der Handelsbeziehungen ermöglichen. Das wichtigste Rechtsinstitut der WTO ist hierbei die Meistbegünstigungsklausel, mit der zwischenstaatliche oder biregionale Abkommen zur Handelserleichterung, die zwischen einzelnen WTO-Mitgliedern geschlossen werden, automatisch auf alle WTO-Mitgliedsstaaten Anwendung finden (Gstöhl / Kaiser

2004: 198ff.). Innerhalb der WTO herrschen bislang negativ integrative, produktbezogene Regulierungsansätze vor, jedoch beinhalten neuere Abkommen (Technical Barriers of Trade (TBT) / Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) durchaus auch Ansätze positiver Integration, bei denen Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzbelange berücksichtigt werden und die Einbeziehung freiwilliger produktionsprozessorientierter Standards in die zwischenstaatlichen oder biregionalen Verhandlungen empfohlen wird. Die Schiedsgerichtsbarkeit der WTO beruft sich in der Folge bei Urteilen zu TBT / SPS auch immer wieder auf multilaterale Abkommen zum Umweltschutz (Gstöhl / Kaiser 2004: 198f.).

Auf intergouvernementaler Ebene ist es wesentlich einfacher, sich auf produktbezogene Regulierungen zu einigen als auf prozessorientierte Standards. Erstere lassen sich eindeutig dem Einflussbereich des importierenden Staates zuordnen; die Unternehmen innerhalb des exportierenden Staates müssen sich nolens volens auf diejenigen Bestimmungen einlassen, die von der Regierung des Ziellands aufgestellt werden. Bei prozessbezogenen Standards hingegen tangiert das Regulierungsbedürfnis des Importlandes direkt die nationalstaatlich formulierten Arbeitsbedingungen im Exportland, hier kollidieren die Souveränitätsrechte zweier Nationalregierungen. Somit fällt es auch innerhalb der WTO-Verhandlungen wesentlich leichter, durch negative Koordination Rahmenabkommen für produktbezogene Vereinbarungen zu erarbeiten. Prozessorientierte Regulierungsanstrengungen, worunter auch Bestimmungen zum Umweltschutz oder zur Einhaltung menschen- und arbeitsschutzrechtlicher Standards fallen, treffen zumeist auf den Widerstand von Entwicklungsländern, die hierin eine Fortschreibung nichttarifärer Handelshindernisse erblicken. Da innerhalb der WTO Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, kommt es hier nicht zu Fortschritten (Gstöhl / Kaiser 2004; 79058).

Der Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der WTO wird einerseits von den Rivalitäten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geprägt. Jedoch kann China oder eine Koalition mehrerer Entwicklungs- und Schwellenländer ein Gegengewicht zur Marktmacht der großen Handelsblöcke bilden. Beim Agenda Setting vor allem bei Fragen eines weiteren Abbaus von Handelshindernissen in bereits in die Verhandlungen einbezogenen Bereichen können jedoch die wirtschaftlich mächtigen Nationen ihr Gewicht ausspielen. Ähnliches gilt auch bei Entscheidungen über die Aufnahme neuer WTO-Mitgliedsländer. Bei Vertragsrevisionen hingegen, die weitere Bereiche in die Regulierungsansätze aufnehmen sollen und / oder die nationalstaatliche Souveränität betreffen, spielt die wirtschaftliche Dominanz der OECD-Staaten keine Rolle, da die Nationalregierungen auch aus den Entwicklungsländern ein Vetorecht haben, mit dem sie weitere Verhandlungen verhindern können (Gstöhl / Kaiser 2004: 204f.).

Von Seiten der Entwicklungsländer werden Versuche abgeblockt, Umweltschutzaufgaben beziehungsweise Menschen- und Arbeitsschutzfragen in die Vertragsgestaltung der WTO aufzunehmen. Sie fordern dagegen eine weiter gehende Öffnung der OECD-Märkte auch für ihre Erzeugnisse. Innerhalb der TRIPS-Verhandlungen setzen sie sich für Erleichterungen im Technologietransfer ein und verlangen eine immaterialgüterrechtliche Bewertung der heimischen Artenvielfalt (Gstöhl / Kaiser 2004: 206). EU und USA vertreten mitunter Partikularinteressen, die sie auf Verbraucher- oder Umweltschutzbelange zurückführen. Hierzu gehören die Abwehrhaltung der EU gegenüber der unetikettierten Einführung gentechnisch veränderter Organismen oder der Schutz von Schildkröten vor den Fischereimethoden in Entwicklungs- und Schwellenländern. Vereinzelt berufen sich Industrienationen auch auf arbeitsschutzrechtliche Argumente, mit denen sie die heimische Textil- oder Stahlindustrie vor der Konkurrenz aus den Entwicklungs- und Schwellenländern schützen wollen (Gstöhl / Kaiser 2004).

Zwischen der EU und den USA bestehen im Bereich des Verbraucherschutzes und speziell in der Etikettierung nach ökologischen Gesichtspunkten divergierende Problemwahrnehmungen: Während Kanada und die USA sich zunächst massiv für die Rechtsverbindlichkeit derartiger Etikettierungen ausgesprochen haben, sehen sie darin mittlerweile eine unnötige Erhöhung der Produktionskosten. Vor allem bei genetisch veränderten Nahrungsmitteln treffen sie auf den Widerstand der EU (Gstöhl / Kaiser 2004: 206). Divergierende Auffassungen zwischen der EU und den USA ergeben sich auch bei der Einschätzung der gesundheitlichen Gefährdung, die von Wachstumshormonen bei Rindern ausgeht (Gstöhl / Kaiser 2004: 201f.).

## 4.2 Regionale Kooperationsverbände

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Veränderung der geopolitischen Lage ist eine Aufwertung regionaler Kooperationsstrukturen zu beobachten. In Mittel- und Osteuropa haben Organisationen wie die NATO, OSZE und die EU mit der Stabilisierung des Balkans, der ehemaligen Sowjetrepubliken und auch den Ländern im südlichen Mittelmeerraum zu kämpfen. In Mittel- und Südamerika kommt es zur Aufwertung regionaler, teils ökonomisch motivierter Kooperationsverbände, deren Strukturen, Ziele und Strategien wesentlich durch die Politik der USA und der EU auf der anderen Seite beeinflusst werden.

### 4.2.1 NATO und OSZE

Die NATO wird zunächst unter dem Aspekt des Beitritts der Staaten Mittelosteuropas und der ehemaligen Sowjetrepubliken thematisiert. Nach dem Zerfall der UdSSR sahen sich die Staaten Mittelosteuropas durch die Unsicherheit der innenpolitischen Entwicklungen innerhalb der GUS bedroht. In der Abwägung erschien ihnen die NATO als ein Partner, von dem eine vergleichsweise geringe Bedrohung ausging. Die vollgültige Mitgliedschaft in der NATO wurde als eine Möglichkeit gesehen, bei vergleichsweise geringen Kosten für eigene militärische Modernisierungsmaßnahmen ein Mitspracherecht im mächtigsten Verteidigungsbündnis der Welt zu erhalten und in den Genuss von dessen Verteidigungsmechanismen zu kommen (Schimmelfennig 2003: 38f.). Die Aufnahme in die NATO und die EU erschien den Regierungen vieler Warschauer-Pakt-Staaten auch aufgrund einer Identifikation mit den Werten Westeuropas erstrebenswert, gleichzeitig diente die „Rückkehr nach Europa“ auch als Mittel der Legitimation des Regierungshandelns. Jedoch stellt die Identifikation mit dem westlichen Wertekanon nur eine hinreichende, keinesfalls aber eine notwendige Bedingung für den Beitrittswunsch zu NATO und EU dar. In denjenigen Ländern, die geografisch den westeuropäischen Staaten näher liegen, wurde bereits vor der Perestroika gegen das starre sowjetische System opponiert. Hier war die Identifikation mit westlichen demokratischen Werten von vornherein besonders hoch (Schimmelfennig 2003: 94f.). Im Vergleich erschien den Visegrád-Staaten (Ungarn, Polen, der Slowakischen und Tschechischen Republik) der Beitritt zur NATO einfacher realisierbar als eine Mitgliedschaft in der EU (Schimmelfennig 2003: 166).

Obwohl von allen NATO-Ländern einzig Deutschland aufgrund seiner Nachbarschaft zu Polen und Tschechien ein Interesse an der Aufnahme der Mittelosteuropa-Staaten in die NATO haben konnte, waren die USA die wirklich treibende Kraft bei den Aufnahmeverhandlungen (Schimmelfennig 2003:

48f.). Für die NATO hingegen stellte die Aufnahme der osteuropäischen Staaten keinen sicherheitspolitischen Gewinn dar: Die neu entstandene Pufferzone zwischen dem Bündnis und der GUS musste aufgegeben werden, das militärische Potenzial der NATO-Bewerber war vergleichsweise gering und die Modernisierung ihrer militärischen Strukturen mit direkten Unterstützungskosten und indirekten Kreditfinanzierungen durch die NATO-Länder verbunden. In den Beitrittsverhandlungen zur NATO lässt sich keine Verhandlungsmacht dieser Staaten ausmachen (Schimmelfennig 2003: 42ff.). Aus der Perspektive einer rationalen Theorie internationaler Beziehungen wäre für die NATO ein Fortbestehen der Assoziierungsabkommen mit den ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten die günstigere Alternative gewesen (Schimmelfennig 2003: 50f.).

Sowohl NATO als auch die OSZE stehen zunehmend vor dem Problem, ihre Positionen zum Thema Menschenrechte zu definieren. Im Kosovo-Konflikt hat sich die NATO und die zuständige Kontaktgruppe auf die universelle Gültigkeit der Menschenrechte berufen, wie sie in der UNO-Deklaration verfasst sind. Diese galten als hinreichender Grund, das ebenfalls völkerrechtlich verbindliche Recht zu brechen, dass militärische Interventionen ohne Zustimmung des betroffenen Staates als illegitime Gewaltanwendung anzusehen sind, sofern sie nicht von einer Resolution des UN-Sicherheitsrates gebilligt wurden. Mit dieser Haltung stellte sich die NATO gegen die Position Russlands und Chinas (Allerkamp 2002; 76415).

Die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit (OSZE) ist die weltweit größte regionale Organisation, die auf Sicherheit ausgerichtet ist. 55 Staaten aus Nordamerika, Europa und Zentralasien sind Mitglied. Die OSZE beschäftigt sich mit Fragen der Waffenkontrolle, präventiven Demokratie, Menschenrechte, Demokratisierung und der Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen. Als einzige gesamteuropäische und zugleich euro-asiatische Organisation ist sie ein gemeinsames Kind des Westens und Ostens, hat bislang jedoch das Paradigma der westlichen Wertegemeinschaft verfolgt. In Zukunft müssen multilaterale Steuerungsinstrumente jedoch auch von nichtchristlichen Mitgliedern als Element kollektiver Selbstbestimmung anerkannt werden, so dass die OSZE direkt in den Klärungsprozess zwischen Islam und Säkularismus eingebunden ist. Es stellt sich die Frage, ob die europäischen OSZE-Staaten eine islamische Partei legitimieren würden, die auf demokratischem Wege an die Macht gekommen ist (Seifert 2002: 124; 77128).

#### 4.2.2 EU

Die EU wird in den Projekten unter dem Aspekt der Osterweiterung und hinsichtlich ihrer Rolle bei der Stabilisierung des Balkans und gegenüber den Ländern im südlichen Mittelmeerraum thematisiert. Für den Beitritt Polens erwies sich die Zusammenarbeit mit dem IWF unter Finanzminister Balcero-wicz als förderlich, denn sie hat den wirtschaftsliberalen Transformationsprozess beschleunigt und eine rasche Öffnung zur EU ermöglicht (Bieler 2002). Der Europäische Runde Tisch der Industrieunternehmer und die Europäische Kommission nahmen bei den Transformationsprozessen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen komplementäre Funktionen wahr. Während die Unternehmenseite die technischen Details für eine ihnen günstige wirtschaftliche Ausrichtung der neuen Marktwirtschaften erarbeitete, sorgte die Kommission für die Legitimation dieser Forderungen (Bieler 2002).

Die Aufnahme der mittelosteuropäischen Staaten war für die EU mit massiven Wohlfahrtsverlusten verbunden, da diese Länder wirtschaftlich wesentlich schwächer als die bisherigen Mitgliedsstaaten

waren. Insbesondere die ärmeren unter den bisherigen Mitgliedern dürften unter der Verringerung bisheriger Fördergelder zu leiden haben – einzig Deutschland könnte aufgrund seiner geografischen Nähe von der EU-Osterweiterung profitieren und seine Exportmöglichkeiten verbessern. Aber für keinen der EU-Staaten stellt die Erweiterung der Gemeinschaft im Vergleich zu bestehenden Assoziierungsabkommen einen ökonomischen Vorteil dar, so dass den Beitrittsstaaten aus der Perspektive einer rationalen Theorie internationaler Beziehungen keinerlei Verhandlungsmacht zukommen dürfte (Schimmelfennig 2003: 52ff.). Dass es den ost- und mitteleuropäischen Staaten dennoch gelang, ihren Interessen Nachdruck zu verleihen, erklärt Schimmelfennig mit dem Konstrukt „rhetorischer Sprechakte“: Indem sich die Mittelosteuropa-Länder zumindest verbal immer wieder auf den Kanon „demokratischer Werte“ der westlichen Mitgliedsländer berufen, zwingen sie diese zu Zugeständnissen, andernfalls drohen Verluste an Reputation und Glaubwürdigkeit (vgl. auch das Kapitel zu Regelungsmechanismen; Schimmelfennig 2003: 281ff.; 78200).

Im Kosovo-Konflikt hat die EU eine insgesamt herausgehobene Rolle gespielt. Zur Friedenssicherung hat sich die EU mit Russland, Kanada und den USA in der KFOR (Kosovo Stabilization Force) koordiniert (Becher 2001a). Dem Hohen Vertreter der EU, Javier Solana, ist es 2002 gelungen, eine Vereinbarung zur Integrität Serbiens und Montenegros bei weitgehender Souveränität der Teilrepubliken zu initiieren; beteiligt waren die Regierungschefs beider Gebiete, Kostunica und Djukanovic (Allin 2002). Nach der Befriedung des Balkans wird der Stabilitätspakt zwischen den Ländern der EU und den Balkanstaaten als wichtige Vereinbarung zur Wahrung stabiler Verhältnisse beschrieben. Im Rahmen der friedenssichernden Maßnahmen diene auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als nicht zu unterschätzende Koordinierungsinstanz (Becher 2001a).

Die Beziehungen zu den politisch instabilen Staaten des südlichen Mittelmeerraumes versucht die EU auf wirtschaftlichem Weg zu stabilisieren. Angestrebt wird eine Freihandelszone, die den gesamten Mittelmeerraum umfasst. Daneben setzt sie auf wirtschaftliche Liberalisierungsmaßnahmen, die die Konkurrenzfähigkeit der dortigen Industrie stärken soll. Politisch werden zivilgesellschaftliche Bewegungen gezielt gefördert. Hiervon erhofft sich die EU langfristig eine Demokratisierung in der südlichen und südöstlichen Mittelmeerregion (J. Wolf 2002; 76415). Die Zielsetzung einer wirtschaftlichen Liberalisierung besteht in der EU schon seit langem. Bereits in den siebziger Jahren wurden Freihandelsabkommen mit Zypern, Malta und der Türkei beschlossen. In den Neunzigern folgte die Ausdehnung der Pläne zur Schaffung einer Zollunion auf Tunesien, Marokko, die palästinensischen Autonomiegebiete und Israel. Derzeit werden Verhandlungen mit Algerien, Syrien und dem Libanon geführt. Das Ziel politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung im gesamten Mittelmeerraum hat die EU auf der Deklaration von Barcelona explizit formuliert. Hierzu wurde 1995 die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) begründet, in deren Rahmen Förderprogramme abgewickelt werden (Wolf 2002).

Die Mittelmeeranrainerstaaten stehen dem Freihandel allerdings skeptisch gegenüber. Sie fürchten Einbußen für den Staatshaushalt durch den Wegfall der Zolleinnahmen, die in dieser Region eine wesentliche staatliche Finanzierungsquelle sind. Überdies wird die optimistische Annahme der EU, wirtschaftliche Liberalisierung fördere die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Unternehmen, nicht geteilt. Vielmehr fürchtet man Massenkonkurse, die die Arbeitslosigkeit vor allem bei den ohnehin schon überproportional betroffenen Jugendlichen noch erhöhen könnte (Wolf 2002).

#### 4.2.3 Regionale Kooperationen in Mittel- und Südamerika

Regionale Zusammenschlüsse werden hier sowohl durch die Politik der USA als auch durch die Beziehungen zur EU beeinflusst. Nach dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation versuchte Bush senior, die hegemoniale Stellung der USA auch durch Bündnisse mit Südamerika zu sichern. Die Gründung der Enterprise for the Americas Initiative (EAI, 1990), der NAFTA (1994) und die Pläne zur Gründung einer umfassenden Freihandelszone auf diesem Kontinent (Free Trade Area of the Americas, FTAA) sollten einen Multilateralismus, der eine Machtverschiebung zu Ungunsten der USA bedeuten könnte, verhindern (Gratius / Rubiolo 2004: 102). In der Zeit des Kalten Krieges hatten noch Sicherheitsaspekte im Vordergrund der US-amerikanischen Südamerikapolitik gestanden (Grabendorff 2004b: 237). Die Freihandelspolitik der USA, die nur vordergründig als apolitisch zu verstehen ist, zielt darauf ab, die hegemoniale Stellung der USA auch innerhalb einer regionalen Integration zu gewährleisten. Die lateinamerikanischen Staaten spielen bei den Verhandlungen zur FTAA auf Zeit; viele Länder wie beispielsweise Chile bevorzugen zunächst bilaterale Abkommen mit den USA bei einer gleichzeitig verstärkten Integration auf dem südamerikanischen Halbkontinent. Von einer koordinierten südamerikanischen Verhandlungsführung erhoffen sich viele lateinamerikanische Staaten eine gestärkte Verhandlungsposition gegenüber den USA (Grabendorff 2004b: 264). Erklärte Strategie der brasilianischen Regierung als „weichem Hegemon“ Südamerikas ist es, zunächst ein Handelsabkommen mit der EU abzuschließen und die Integration innerhalb Südamerikas voranzutreiben, um dann gestärkt in die Verhandlungen mit den USA einzutreten. Für die Zwischenzeit sollen bilaterale Abkommen mit den USA eine umfassende Regelung innerhalb der FTAA ersetzen (Gratius 2004: 363). Auch in den Verhandlungen Brasiliens mit den USA zur Schaffung der FTAA stellen agrarpolitische Fragen sowie die „Singapur-Themen“ – öffentliche Ausschreibungen, Dienstleistungen und Investitionsbestimmungen – die größten Streitpunkte dar. Hinzu kommen divergierende Auffassungen in Fragen der US-Politik gegenüber Bolivien, Kolumbien oder Venezuela (Gratius 2004: 362f.; 76191, 77597).

Der Mercosur wurde 1991 von Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay gegründet mit dem Ziel, eine Zollunion beziehungsweise einen gemeinsamen Markt in den beteiligten Staaten zu errichten. Die Gründung des Mercosur war von dem Versuch motiviert, eine Balance zu der von den USA dominierten NAFTA herzustellen (Seidelmann 2004: 12). Der Mercosur entwickelte sich nach einer durch die argentinische Krise bedingten Unterbrechung zwischen 1998 und 2002 mittlerweile wieder verstärkt zu einem eigenständigen Akteur. Die beteiligten Staaten entwickeln in Anlehnung an die EU einen institutionellen Rahmen, zu dem ein direkt von den Mercosur-Bürgern gewähltes Parlament, eine Kommission für Handelsfragen, ein Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, ein eigener Gerichtshof mit Berufungsinstanz sowie ein ständiges Sekretariat gehören. Argentinien und Brasilien haben ein gemeinsames Währungssystem aufgebaut, das auf eine Währungsunion abzielt. Begünstigt wird diese Entwicklung durch die Verhandlungen mit der EU. Da hier – ähnlich wie in der EU selbst – das Sekundärrecht und intergouvernementale Verhandlungen anstelle eines umfassenden Vertragswerks die Beziehungen prägen sollen, muss der Mercosur die hierfür benötigten institutionellen Voraussetzungen entwickeln. Anders als die EU jedoch wird der Mercosur von einem einzigen Staat – Brasilien – wirtschaftlich und politisch dominiert. Intergouvernementale oder genauer interpräsidientelle Verhandlungen zwischen Brasilien und Argentinien prägen den Entscheidungsprozess bislang stärker als die eingerichteten suprastaatlichen Institutionen. Auch hegt man innerhalb des Mercosur eine gewisse Skepsis gegenüber einer zu weit gehenden institutionellen Ausdifferenzierung. Derzeit erscheint der brasilianischen Regierung eine Erweiterung des Mercosur hin zu einer südamerikanischen Freihandelszone (SAFTA) wichtiger als eine Vertiefung der Beziehungen zwischen den bisherigen Mitgliedsstaaten, so dass der Ausbau des supranationalen institutionellen Settings als nachgeord-

net betrachtet wird. Hierbei wirkt sich auch das Einstimmigkeitsprinzip bei gemeinsamen Entscheidungen der Mercosur-Staaten erschwerend auf die Beschlussfassung aus (Gratius 2004: 333, 348ff., 360f.). Im Verhältnis zum Mercosur verfügt die EU über ein deutlich höheres politisches Gewicht, einen wirtschaftlichen Vorteil und bedingt auch über ein höheres militärisches Potenzial (Seidelmann 2004: 12, 35).

Nach wie vor konzentrieren sich die südamerikanischen Staaten unter anderem in der Cairns Group (alle Mercosur-Staaten sowie Bolivien, Chile, Kolumbien, Costa Rica und Guatemala) in ihrer Wirtschaftsaußenpolitik darauf, die EU zur Öffnung ihres Agrarmarktes zu bewegen. Hierzu verlangen sie zum einen die Abschaffung oder Verminderung von Einfuhrzöllen, zum anderen die Abschaffung der Subventionen für die Landwirtschaft im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Handelserleichterungen, die die EU den südamerikanischen Staaten im Rahmen des Generalised System of Preferences und seiner Erweiterung in Verknüpfung mit drogenpolitischen Maßnahmen gewährt hat, werden als nicht ausreichend empfunden (Gratius / Rubiolo 2004: 109, 138; Westphal 2004b: 435).

Die Andengemeinschaft (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela) ist in ihrer Interessenlage sehr heterogen. Einigkeit besteht jedoch darin, dass sie von der EU Entwicklungshilfe und Unterstützung bei der Wahrung menschenrechtlicher und demokratischer Standards erhofft. Die von der EU eingeforderte Bekämpfung des Drogenanbaus erscheint aus der derzeitigen ökonomischen Situation heraus für große Teile der Bevölkerung nicht lukrativ. Die USA begegnen diesem Problem mit militärischen Zwangsmaßnahmen (Gratius / Rubiolo 2004: 127ff.).

Der Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) und hier vor allem Brasilien suchen die Anlehnung an die EU auch in Abgrenzung zur USA. Ein Freihandelsabkommen zwischen Mercosur und EU soll noch 2004 abgeschlossen werden. Wichtig ist den Vertretern des Mercosur vor allem die Öffnung des europäischen Agrarmarktes. Um dieses Ziel zu erreichen, drohen sie mit einer Intensivierung der Verhandlungen zur Gründung der FTAA (Gratius / Rubiolo 2004: 125f.). Bei den agrarpolitischen Streitpunkten geht es vor allem um die Unterstützung der Bauern durch die Agrarpolitik der EU und um höhere Exportquoten für die Mercosur-Staaten bei Zucker, Wein, Gemüse und Rindfleisch (Gratius 2004: 331). Innerhalb des Mercosur spricht sich Brasilien bei den Verhandlungen mit der EU für eine Beibehaltung von Zöllen für Hightech-Produkte (Autos, Computer) aus, während Argentinien und Uruguay hierzu keine Notwendigkeit sehen (Gratius 2004: 343). Während sich der Mercosur von den Verhandlungen mit der EU hauptsächlich wirtschaftliche Vorteile (Handelserleichterungen auch für Agrarprodukte) erhofft und in den Gesprächen ein Gegengewicht zu den von den USA dominierten FTAA-Verhandlungen sieht, misst die EU den Gesprächen mit dem Mercosur eher eine politische Bedeutung bei. Allerdings erwartet sie eine Öffnung des südlichen südamerikanischen Marktes vor allem für die Erzeugnisse kleiner und mittlerer Unternehmen aus der EU. Auch fördert sie gezielt die Kooperation lateinamerikanischer und europäischer KMU, um die Verbindungen zwischen den beiden Märkten zu stärken (Gratius 2004).

#### 4.2.4 Interregionale Kooperationen

Nach einer ersten Gründungswelle interregionaler Foren in den Nachwehen des Kolonialismus konnte in den Achtzigern und Neunzigern ein verstärkter Trend zur Bildung derartiger Plattformen auch jenseits der Triade (USA, EU, Südostasien) konstatiert werden. Interregionale Foren induzieren teilweise

regionale Identität, die erst in der Auseinandersetzung in und mit solchen Plattformen geformt wird. Beispielsweise haben sich die Koordinationsmechanismen innerhalb von ASEM, Mercosur oder der Southern African Development Community (SADC) erst in verstetigter Auseinandersetzung mit der EU herausgebildet. Die Formierung einer Region wird weiterhin befördert durch die Zunahme internationaler Handelsströme, die den Kooperationsbedarf benachbarter Staaten und eine regionale und interregionale Koordination von Interessen in globalen Verhandlungsplattformen erforderlich machen (Hänggi et al. 2003). Regionale Institutionenbildung wird auch jetzt noch häufig von den beteiligten Staaten als Möglichkeit gesehen, ein Gegengewicht zur regionalen Kooperation anderer Länder zu bilden. Mit Verweis auf Link (1998) spricht Roloff in diesem Zusammenhang von einer *cooperative competition* (Roloff 2003: 1).

In der Phase des Kalten Krieges waren es vor allem die Länder der Triade, die interregionale Foren initiierten; ihr Hauptinteresse lag in der Bildung eines Gegengewichtes zur global bipolaren Sicherheitsstruktur (Hänggi 2003). Aus der Triade heraus bemühen sich die EU wie auch die USA um eine Koordination ihrer Anliegen mit Regionen, die entweder geografisch benachbart liegen (USA–Lateinamerika) oder eine Abstimmung der Politiken als erforderlich erscheinen lassen (EU–Asien). In Afrika sind regionale / interregionale Gesprächsplattformen weniger ausgeprägt, lediglich der südafrikanische Raum findet diesbezüglich Erwähnung (Hänggi et al. 2003).

Der Grad an Institutionalisierung ist wesentlich verantwortlich für die Implementierungserfolge von Absprachen auf interregionalen Foren. Generell besteht für interregionale Gesprächsplattformen ein Dilemma: Bei Verhandlungen und Diskussionen über relevante Politikbereiche droht bei divergierenden Interessen schnell die Gefahr der Politikverflechtungsfalle; werden jedoch wichtige Politikfelder ausgeklammert, droht den Foren ein Bedeutungsverlust bis hin zur Marginalisierung im globalen Mehrebenensystem. Von daher sind sie darauf angewiesen, konsensfähige Politikbearbeitungsstrategien zu entwickeln (Roloff 2003).

Zur Organisation der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen zwischen EG und Mercosur wurde ein biregionales Verhandlungskomitee eingerichtet, das die Tätigkeit von diversen Untergruppen, drei technischen Arbeitsgruppen und zwei Sekretariaten (jeweils für die EG und den Mercosur) koordiniert. Von Seiten der EU wird der Verhandlungsprozess durch den Kommissar für Außenbeziehungen geleitet, weitere Kommissionsvertreter (Handel / politischer Dialog mit Lateinamerika) sind involviert. Das Verhandlungskomitee nimmt als Beobachter an den Sitzungen des Ausschusses für Lateinamerikafragen (COLAT) teil (Westphal 2004b: 419f.). Anders als die USA führt die EU Verhandlungen zu Freihandelsabkommen unter Beteiligung von Vertretern der Unternehmen und Gewerkschaften. Der tripartistische Ansatz dient dem Ziel, den südamerikanischen Staaten ordnungspolitisch das Modell des Rheinischen Kapitalismus nahe zu bringen und sie dazu zu bewegen, dieses auch auf supranationaler Ebene (zum Beispiel ECOSOC) mit zu unterstützen. Letztlich erhofft sich die EU von dieser Strategie, das sozialpolitische *race to the bottom* auf Ebene der Weltwirtschaft aufzuhalten (Westphal 2004a: 197).

Innerhalb der Assoziierungsverhandlungen EU–Mercosur führt die Kommission exklusiv die Gespräche zum Handel mit Gütern. Allerdings besitzt die Kommission kein exklusives Verhandlungsmandat für Dienstleistungen, Immaterialgüterrechte und Investitionsbestimmungen, so dass hier innerhalb der EU hybride Verhandlungskonstellationen vorherrschen: Zwar führt die Kommission auch in diesen Bereichen die Verhandlungen, allerdings bedürfen die Ergebnisse der Zustimmung des Ministerrates. COREPER und das Committee on Latin America (COLAT) übernehmen hier Vermittlungsfunktio-

nen. Während bei warenhandelsbezogenen Fragen die mehrheitliche Zustimmung der Nationalstaaten genügt, ist bei Dienstleistungs- und Investitionsfragen sowie zum Immaterialgüterrecht ein einstimmiges Votum des Rates erforderlich. Mit Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Kommission und Rat ist bei den Assoziierungsverhandlungen mittlerweile auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) befasst. Da über die gesamten Assoziierungsverhandlungen en bloc abgestimmt wird, kommt aber praktisch jedem EU-Mitgliedsstaat ein Vetorecht bezüglich des gesamten Vertragswerkes zu (Westphal 2004b: 442ff.).

Die Verhandlungen zwischen EU und Mercosur werden nicht nur auf Regierungs- und suprastaatlicher Ebene geführt. Vor allem Unternehmen sind im Rahmen des Mercosur–EU Business Forum (MEBF) in die Verhandlungen involviert, sie wirken auf das Agenda Setting ebenso wie auf die Regel formulierung ein. Ein Schwerpunkt der Lobbyarbeit des MEBF sind Fragen zu den *financial direct investments*, die zwischen den einzelnen EU-Staaten sehr kontrovers diskutiert werden (Westphal 2004b: 465f.). Als Pendant zum Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU besteht im Mercosur das „Foro Consultivo“. Beide Gremien sind in die Assoziierungsverhandlungen eingebunden. Damit werden auch zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem Gewerkschaften, an den Gesprächen beteiligt (Gratius 2004: 336; Westphal 2004b: 450).

### 4.3 Hegemonie

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sind die USA die einzig anerkannte Supermacht. Allerdings ist ihr Einfluss regional sehr unterschiedlich verteilt, beispielsweise in der Karibik ungleich größer als in Südasien, und er differiert auch je nach Politikfeld. So stehen sich die EU und die USA in der Wirtschaftspolitik eher als „Gleiche“ gegenüber, während die amerikanische Dominanz nach wie vor die Sicherheitspolitik bestimmt (zum Beispiel sichtbar in friedenserzwingenden Interventionen wie in Bosnien 1995 und im Kosovo 1999; Kammler 2002: 361–362). Kammler stellt in seinem Projekt die Frage, welche Qualifikationsattribute liberale Führungsmächte benötigen, um andere Staaten dazu zu bewegen, sich freiwillig in asymmetrische Kooperation zu begeben (Kammler 2002). Neben der ordnungspolitischen Vorbildfunktion sieht er eine liberale, imitations- und diffusionstaugliche Kultur und weitgehende Übereinstimmung der eigenen langfristigen Interessen mit denen potenzieller Partner als zentral an. Ein Großmachtstatus schafft die Fähigkeit zur Übernahme sicherheitspolitischer Funktionen. Je stärker die Führungsmacht auf aktive Mitwirkung von Kooperationspartnern angewiesen ist und je weniger diese kooperieren müssen, desto wichtiger sind diversifizierte Ressourcen auf Seiten der Führungsmacht, die diese nutzen kann, um die Stabilität der asymmetrischen Kooperation zu beeinflussen. Wenn ein Staat einen großen und aufnahmefähigen Binnenmarkt hat, dann ist er weniger bereit zur Übernahme der ordnungspolitischen Funktion einer liberalen Führungsmacht (Beispiel protektionistische Außenwirtschaftspolitik der USA im 19. Jahrhundert). Relative Enge des eigenen Binnenmarktes stimuliert das Interesse an außenwirtschaftlicher Öffnung (Beispiel Niederlande im 17. Jahrhundert). Liberale Führungsmächte haben ein Interesse an der äußeren Sicherheit der Partnerschaften, schon allein, um lukrative Absatzmärkte und Investitionsmöglichkeiten für die Zukunft zu erhalten. Insofern müssen Führungsmächte das Ausbleiben von Konflikten gewährleisten, um akzeptiert zu werden. Vorläufer der *pax americana* war die *pax britannica*. Sowohl die USA als auch Großbritannien haben eine Rolle in der internationalen Ordnungspolitik gespielt, Funktionen übernommen, die die Liberalisierung und das lang anhaltende Wachstum der Weltwirtschaft ermöglicht haben,

wie zum Beispiel den eigenen Binnenmarkt offen gehalten, die internationale Kapitalversorgung gewährleistet und Liquidität in Finanzkrisen bereitgestellt. Schwere und Dauer der Weltwirtschaftskrise nach 1929 resultierten daraus, dass Großbritannien seine ordnungspolitische Rolle nicht mehr spielen konnte und die USA noch nicht bereit waren, diese zu übernehmen (Theorie der hegemonialen Stabilität; 74757).

In verschiedenen Politikfeldern zeigt sich, dass die USA ihre militärische und finanzielle Vormachtstellung, aber auch ihre Schlüsselposition in vielen internationalen Organisationen als Druckmittel zur Verfolgung eigener Interessen nutzen. In der Drogenpolitik beispielsweise knüpfen die USA wirtschaftliche Hilfe für die Staaten Latein- und Südamerikas an die Bekämpfung des Anbaus von Rauschmitteln. Stärkstes wirtschaftliches Druckmittel ist die so genannte „Dezertifizierung“: Staaten, die sich den drogenpolitischen Leitlinien der USA entziehen, wird nicht nur die direkte wirtschaftliche Unterstützung entzogen, sondern die USA nehmen darüber hinaus bei supranationalen Organisationen oder Programmen (Weltbank, IWF) eine Vetohaltung bezüglich der Unterstützung dieser Länder ein (Friesendorf 2002). Um die Drogenpolitik im Lande zu unterstützen, entsenden die Vereinigten Staaten mitunter ohne Wissen der jeweiligen Nationalregierungen auch Angestellte ihrer Polizeibehörden oder Geheimdienste in die südamerikanischen Staaten. Im günstigsten Fall werden die nationalen Polizeikräfte in der Bekämpfung des Drogenanbaus geschult, jedoch werden durchaus auch eigenständige Maßnahmen (Attentate etc.) durchgeführt, die die Souveränität des betroffenen Landes missachten. Die US Air Force wird dazu eingesetzt, Anbauflächen in Südamerika zu überfliegen und dabei mittels Besprühung die Pflanzen zu zerstören. Wie das Beispiel Panamas zeigt, sind die Vereinigten Staaten auch durchaus willens und in der Lage, US-Truppen in einen Staat zu entsenden, um mittels militärischer Invasion den Drogenanbau zu unterbinden (Friesendorf 2002; 76415).

Unilaterales Vorgehen gegenüber anderen Staaten wird durch die amerikanische Gesetzgebung oftmals dezidiert ermöglicht: Das so genannte Helms-Burton-Gesetz sieht Restriktionen gegen US-Unternehmen vor, die Handel mit Kuba betreiben, findet aber auch extraterritorial Anwendung bei Tochterunternehmen US-amerikanischer Konzerne in Europa, Kanada und Japan. Das Gesetz war ursprünglich innenpolitisch motiviert, hat jedoch aufgrund seiner extraterritorialen Anwendung eine hohe außenpolitische Bedeutung erlangt. Die USA berufen sich auf eine Regelung im GATT, die Ausnahmen vom Grundsatz der Handelsfreiheit im Fall der Gefährdung der inneren Sicherheit erlaubt. Die EU klagte 1999 letztlich erfolgreich vor der WTO gegen das Gesetz; die USA haben zugesagt, eine mit WTO-Regeln konforme Gesetzesänderung vorzunehmen, was bislang nicht erfolgt ist.

In der Klimaschutzpolitik haben sich die USA ebenfalls als Bremser erwiesen und das Kyoto-Protokoll bislang nicht ratifiziert. Innenpolitisch spielte hier die 1997 vom Senat verabschiedete Byrd-Hagel-Resolution eine wichtige Rolle. In dieser Resolution werden alle Maßnahmen abgelehnt, die wirtschaftliche Schädigungen der USA etwa durch Erleichterungen für Schwellenländer nach sich ziehen könnten. Damit wird einer internationalen Klimaschutzpolitik eine klare Absage erteilt (Tänzler 2002; 76415).

Bilaterale Verhandlungen mit wirtschaftlich schwächeren Staaten werden zudem oftmals genutzt, um internationale Organisationen oder multilaterale Bündnisse zu schwächen. So versuchten die USA verschiedene Länder durch Drohung mit Kürzungen von Rüstungs- und Entwicklungshilfen zu einer Nichtzusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof zu bewegen (Deitelhoff 2002; 76051 / 76052). Auch innerhalb der WTO schwächen die USA die Koalition der Entwicklungsländer durch den Abschluss bilateraler Abkommen, um unter anderem Druck auf höhere Arbeitsstandards auszuüben.

#### 4.4 Zwischenstaatliche Regime

Rein zwischenstaatliche Kooperationsstrukturen, die themenspezifisch ausgestaltet sind und unterhalb der Ebene diplomatischer Kontakte angesiedelt sind, werden in den Projekten kaum behandelt, zahlenmäßig dominieren vielmehr Untersuchungen von Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Das nachfolgende Beispiel der internationalen Arbeitsregulierung zeigt, dass die Entstehung und vor allem die institutionelle Ausgestaltung von Regimen wesentlich von nationalstaatlichen Interessen und vor allem Machtasymmetrien geprägt ist – bereits das „autonomieschonende“ Design des Regimes verhindert tief greifende Eingriffe in die nationale Souveränität.

Das NAALC ist ein Nebenabkommen zum Freihandelsvertrag NAFTA zwischen USA, Kanada und Mexiko und wurde 1994 institutionalisiert. Die NAALC-Staaten verpflichten sich, im Rahmen des nationalen Arbeitsrechts bestimmte Standards einzuhalten (Assoziationsfreiheit, Nichtdiskriminierung) und Arbeitsstandards zu verbessern. Es geht darum, die internationalen Standards im Rahmen des existierenden nationalen Arbeitsrechts durchzusetzen. Das NAALC wurde auf Drängen der USA ausgehandelt, um eine Mehrheit im Kongress für das Freihandelsabkommen NAFTA zu sichern. Die NAFTA-kritische Öffentlichkeit befürchtete, US-Unternehmen würden massiv Produktionsstätten und Arbeitsplätze (insbesondere für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte) nach Mexiko verlagern, um niedrige Arbeits- und Umweltstandards auszunutzen. Man fürchtete, dass durch die mexikanische Billigkonkurrenz die Standards in den USA selbst unter Druck geraten würden (Dombois / Hornberger 1999: 49). Die mexikanische wie auch die kanadische Regierung war nur zur Aushandlung des Zusatzabkommens bereit, um NAFTA zu retten. Insbesondere die mexikanische Regierung versuchte, alle Interventionsversuche in die eigenen Arbeitsbeziehungen abzublocken.

Das Resultat war ein Abkommen, das verbindliche, sanktionierte Einflussformen nur für begrenzte Konfliktfelder und nach langwierigen Verfahrensschritten zulässt und den Raum für eigenständige Aktivitäten zugunsten bilateraler Konfliktregelung begrenzt. Zur Um- und Durchsetzung sind Institutionen der Kooperation und der Konfliktregelung zwischen den Regierungen geschaffen worden. Zentral sind hier die Beschwerdeprozeduren (siehe auch den Abschnitt zu den Regelungsmechanismen). Zivilgesellschaftliche Gruppen bringen zusammen mit Gewerkschaften (meist in transnationalen Koalitionen) Fälle von Verletzungen von Arbeitsstandards an die Institutionen und in die Beschwerdeprozeduren ein. Die Behandlung von Beschwerden bleibt den von den Regierungen bestimmten Institutionen überlassen. Hierbei handelt es sich um staatliche Verbindungsbüros in den Arbeitsministerien. Letztere untersuchen im Rahmen der institutionalisierten Handlungskorridore die Fälle und vereinbaren (bislang in bilateralen Verhandlungen) Maßnahmen, die dann korrigierend auf nationale Arbeitsbeziehungen zurückwirken sollen. Das Regime selbst ist vom institutionellen Design her ausgesprochen souveränitätsschonend gestaltet. Nationale Regierungen nehmen eine Schlüsselrolle ein, versuchen einerseits, alle externen Interventionen in die Arbeitsbeziehungen abzuwehren, wollen andererseits aber auch zwischenstaatliche Beziehungen und insbesondere die Handelsbeziehungen nicht gefährden. Die Kooperationsbereitschaft wird zudem durch Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen, insbesondere zwischen den USA und Mexiko belastet. Man ist bestrebt, Konflikte zu vermeiden, die die Kooperation der Regierungen gefährden und in andere Politikfelder (wie Handelspolitik) ausstrahlen könnten.

#### 4.5 Private Akteurnetzwerke

Kooperationen zwischen privaten Akteuren werden in drei Themen- beziehungsweise Politikfeldern behandelt: in der Wirtschaft hinsichtlich der Festlegung transnationaler Standards des Verbraucherschutzes, im Finanzsektor bei der Definition von Standards der Bilanzierung, des Risikomanagements und der Unternehmensführung sowie zwischen transnationalen Netzwerken von NGOs in der globalen Umweltpolitik.

Private Akteure engagieren sich zunehmend in Fragen der Festlegung transnationaler Standards des Verbraucher-, Daten- oder Jugendschutzes. Das Interesse der Firmen ist darauf gerichtet, auf dem Wege der Selbstregulierung Codes of Conduct festzulegen und zu deren Durchsetzung *trustmarks*, Filtersoftware und nichtstaatliche Konfliktlösungsmechanismen (Alternative Dispute Resolution) zu etablieren. Dadurch soll das Interesse der Verbraucher gewonnen und eine staatliche (national-, supra-, internationale) Überregulierung verhindert werden. Callies (2001) sieht jedoch die Gefahr, dass sich in derartigen Selbstregulierungskartellen vornehmlich die Interessen der Global Players durchsetzen, die nicht identisch mit jenen kleiner und mittlerer Unternehmen sein müssen (4722 / 7).

Andere Beispiele der Rechtsvereinheitlichung zeigen, dass private Aktivitäten immer im Kontext von Harmonisierungsbestrebungen intergouvernementaler oder supranationaler Gremien stehen. So engagieren sich Unidroit (eine auf der Basis zwischenstaatlicher Vereinbarungen errichtete unabhängige Organisation zur Modernisierung und Harmonisierung des Privat- und insbesondere Handelsrechts) und die Internationale Handelskammer (ICC) in der internationalen Rechtsvereinheitlichung. Die ICC hat Regeln für Dokumentenakkreditive (dienen als Abwicklungs- und Absicherungsmodus im internationalen Warenverkehr) und andere Garantieförmlichkeiten aufgestellt. Von Unidroit wurden die Unidroit Principles of Contract Law sowie die European Principles of Contract Law formuliert. Die Vertragswerke privater Einrichtungen können jedoch nur bei schiedsgerichtlichen Verfahren Berücksichtigung finden (Roth 2002).

Insbesondere im Finanzsektor und in Fragen der Unternehmensführung und -verfassung (Corporate Governance) wird ein Bedeutungszuwachs privater Akteure auf transnationaler Ebene ausgemacht. Der Strukturwandel auf internationalen Finanzmärkten (Verbriefung [= *securitization*], *disintermediation*) führt zum Bedeutungszuwachs des Kapitalmarktes als Quelle der Unternehmensfinanzierung und gleichzeitig zum Bedeutungsverlust der klassischen Hausbankbeziehungen, die für den „rheinischen Kapitalismus“ noch charakteristisch waren. Stattdessen gewinnen andere Akteure – Wirtschaftsprüfungsförmlichkeiten, institutionelle Anleger, Ratingagenturen, Warenterminbörsen, Unternehmensberatungsförmlichkeiten – verstärkt an Einfluss auf die Unternehmensführung. Beachtenswert ist vor allem die Debatte um die Grundsätze der Rechnungslegung (*accounting standards*), die immer weniger vom nationalen Gesetzgeber (beispielsweise über das HGB) ausgeht, sondern von einem transnationalen Netzwerk privater Akteure geführt wird. Supranationale Institutionen wie die EU begnügen sich damit, die von privatwirtschaftlichen Akteuren erarbeiteten Standards (zum Beispiel die International Accounting Standards, IAS) rechtlich zu legitimieren. Somit übernehmen tendenziell verstärkt private transnationale Akteurnetzwerke Regulierungsaufgaben, die vordem von staatlicher, eventuell suprastaatlicher Seite ausgefüllt wurden. Ermöglicht wird dies auch dadurch, dass es sich auf intergouvernementaler / supranationaler Ebene innerhalb der EU als sehr schwierig erweist, gemeinsame Regeln zu etablieren.

Institutionelle Anleger (hauptsächlich Investment- und Rentenfonds) aus den Vereinigten Staaten drängen im Interesse ihrer Anteilseigner auf die kurzfristige Gewinnmaximierung der Unternehmen

auch auf dem europäischen Kontinent, wobei sie ihren Auffassungen zunehmend nicht nur über die Kaufs- / Verkaufsentscheidung von Wertpapieren Nachdruck verleihen (Exit), sondern auf Aktionärsversammlungen und in den Vorstandssitzungen auch direkt ihre Vorstellungen von Unternehmensführung durchzusetzen versuchen (*voice*; Nölke 2004: 165f.). US-amerikanische institutionelle Anleger haben sich im Council of Institutional Investors (CII) und in der Investors' Rights Association of America (IRAA) zusammengeschlossen. Unter den Vertretern der Rentenfonds erweist sich das California Public Employees' Retirement System (CalPERS) als besonders aggressiv; das International Corporate Governance Network (ICGN) fokussiert hauptsächlich Fragen der Unternehmensführung (Nölke 2004: 166). Bisher existieren jedoch unterschiedliche Codes of Conduct in Fragen von Corporate Governance, was die potenzielle Einflussnahme institutioneller Anleger auf die Unternehmen wiederum einschränkt.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften schließlich präjudizieren durch die Anwendung bestimmter Bilanzierungsgrundsätze die Bewertung von Unternehmen, die je nach System durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Während sich die deutschen Buchhaltungsgrundsätze prinzipiell an den Interessen der Gläubiger orientieren und somit auch von den (deutschen) Banken bevorzugt werden, sind die Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) in den Vereinigten Staaten wesentlich stärker auf die Außenpräsentation der Firmenwerte bei Börsengängen angelegt. Während US-amerikanische Unternehmen sich durch Lobbyarbeit für die weitere Verbreitung der US-GAAP einsetzen, versuchen deutsche Firmen durch die Bildung des Deutschen Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC) ihre Interessen hinsichtlich der Bilanzierungsstandards zu vertreten (Nölke 2004: 168ff.). Bei den Wirtschaftsprüfungsfirmen haben sich fünf marktführende Firmen etablieren können (Nölke 2004: 168; 79058).

Der Einfluss von Ratingagenturen beruht auf der Leistungsfähigkeit ihrer Einschätzungen der Kreditwürdigkeit potenzieller Schuldner, zu denen nicht nur Firmen, sondern auch Nationalstaaten zählen. Ihre Reputation hat jedoch zumindest kurzfristig nach der Asienkrise gelitten. Eine Aufwertung dürften die Ratingagenturen durch die Basel-II-Beschlüsse (in der internationalen Bankenregulierung) insofern erfahren, als sie nunmehr auch Bewertungen des Kreditrisikos von Banken vornehmen. Hier von sieht sich vor allem der deutsche Mittelstand bedroht (Nölke 2004: 166ff.). Die bedeutendsten Ratingagenturen stammen ebenfalls aus den USA. Es handelt sich hierbei um Moody's Investor Service (Moody's) und um Standard & Poor's (S&P). In bestimmten Nischen haben jedoch andere Unternehmen den größten Marktanteil: So gilt zum Beispiel Fitch Ratings als marktführend in den Marktsegmenten städtischer Institutionen und für das Finanzgewerbe (Nölke 2004: 168). Ratingfirmen agieren als „Finanzgutachter“ zwischen Kapitalgebern und -nehmern. Sie überführen die Unbestimmtheit der Märkte in tragfähige Erwartungen, auf deren Grundlage Marktakteure Risiken eingehen und Erträge erzielen können, absorbieren also Unsicherheit. Unter Rückgriff auf Ratings können sich Marktakteure darauf berufen, die von ihnen eingegangenen Risiken akzeptabel gesteuert zu haben (Legitimationsfunktion). Es erfolgt eine *certification of the unknowable*. Allerdings produzieren die Agenturen nicht selten „erwartungsstabilisierende Scheingegenwarten“ und dadurch neue Kontingenzlasten, wie die Asienkrise demonstriert hat: Moody's übernahm Thailand erst im Februar 1997 in die so genannte Überwachungsliste (*watchlist*) als der Baht längst eingebrochen war. Auch die Schulden Südkoreas galten den Agenturen noch bis Oktober 1997 als sicher. Die Herabstufungen in der Bonitätsbewertung, die dann folgten, führten zu massiven Belastungen für die betroffenen Börsen und zu weit reichenden Folgen, die weit über die Volkswirtschaften der Region hinauswirkten (Strulik 2000: 450; 74971).

Neben Unternehmen und wirtschaftsnahen Akteuren sind es vor allem NGOs und deren transnationale Allianzen, die in den Projekten beleuchtet werden. Zwischen NGOs aus Nord und Süd besteht im Allgemeinen eine Arbeitsteilung, wenn es um Kampagnen (beispielsweise zur Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten) in Entwicklungs- oder Schwellenländern geht. NGOs aus dem Norden liefern Ressourcen wie Wissen, technisches Know-how, materielle Mittel. Die südlichen NGOs bringen dafür Basisnähe, lokales Wissen ein. Durch Kooperationen dieser Art werden zivilgesellschaftliche Gruppen vor Ort gestärkt; teilweise übernehmen internationale NGOs in Brasilien und den Philippinen Aufgaben, die originär dem Staat zukommen und mit denen sie den Staat entlasten (ein Beispiel ist das Debt-for-Nature Swap Programme des WWF, mit dem die Verwaltung von Schutzgebieten, die Ausbildung lokaler Naturschützer und die Durchführung umweltpolitischer Bildungsprogramme auf den Philippinen finanziert wurde; Brozus et al. 2003: 17, 141, 142; 75094).

In der Klimaschutzpolitik haben sich transnationale Vernetzungen zwischen NGOs im Kontext der UN-Weltkonferenzen fortlaufend weiterentwickelt. Zentral ist hier der Zusammenschluss im Climate Action Network. Das Netzwerk ist im Zusammenhang mit der Klimakonferenz in Toronto 1988 entstanden. CAN global umfasst 300 Mitgliedsorganisationen und setzt sich aus sieben regionalen Knotenpunkten zusammen, die rund um den Globus verteilt sind. Dem CAN global gehören sowohl transnationale NGOs wie Greenpeace, der WWF, Friends of the Earth als auch kleinere NGOs an. Die sieben Knotenpunkte agieren relativ selbstständig und werden zum Informationsaustausch genutzt. Walk / Brunnengräber (2000) unterscheiden „Single-Issue-Netze“ von Policy-Netzen: im ersten Fall wird die Vernetzung strategisch eingesetzt und aufgelöst, wenn der konkrete Anlass nicht mehr gegeben ist. Im zweiten Fall bilden sich Netze, die zum gleichen Problem arbeiten und von einer ähnlichen Idee zusammengehalten werden (Walk / Brunnengräber 2000: 137–138).

Die transnationalen Allianzen sind durch Machtungleichgewichte, aber auch durch ideologische Differenzen belastet, welche gemeinsame Stellungnahmen oftmals erschweren: Während die Umweltverbände eher moderate Positionen verfolgen, sind die entwicklungspolitischen Organisationen radikaler. Nach der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls nahmen die NGOs im Wesentlichen auf die staatlich vorgegebenen Verhandlungsinhalte Bezug, welche kritisiert, ergänzt oder präzisiert wurden. Ungleichgewichte ergeben sich durch die Dominanz der US-amerikanischen NGOs hinsichtlich der Ressourcen, die für die Begleitung der internationalen Verhandlungen aufgebracht werden können. Zudem stehen die US-NGOs in dem Ruf, ihrer Regierung gegenüber zu nachsichtig zu sein und mit dieser Haltung die NGO-Community insgesamt zu schwächen (Walk / Brunnengräber 2000: 153–154).

In Fragen der Nutzung biologischer Ressourcen zeigen sich erhebliche Differenzen in der Problemwahrnehmung und den präferierten Problemlösungsstrategien zwischen westlichen und indischen NGOs: Die westlichen NGOs sehen das Problem in der Globalisierung, der Massenproduktion und im -konsum, der Bevölkerungsexplosion, der einseitig exportorientierten Landwirtschaft, den Liberalisierungsbestrebungen der WTO, aber auch in der Weigerung der Entwicklungsländer, Umweltfragen überhaupt zu diskutieren. Die bevorzugten Problemlösungen reichen von der weltweiten Durchsetzung westlicher Naturstandards (ökologische Weltpolizei) über vorbildliche Produktions- und Konsummodelle im Westen, über die Realisierung eines Verhaltenskodex für die transnationale Industrie, die Festschreibung indigener Rechte und Farmer's Rights bis hin zur Schaffung einer regionalisierten, multifunktionalen Landwirtschaft ohne Gentechnik und exportbezogene Subventionen. Bei aller Gegnerschaft gegen die transnationale Bioindustrie pflegt keine der untersuchten Organisationen einen grundsätzlich antikapitalistischen Diskurs. Allenfalls besteht eine Kritik an den raubkapitalistischen Exzessen des Neoliberalismus. Es gibt keine symbolische Freund-Feind-Grenze entlang sozialer Klas-

sen, Nationen oder Kulturen. Die NGOs sind präsent in internationalen Foren der UNO, der WTO, teils auch der WHO. Ihre Adressaten sind nationale Verhandlungsdelegationen im UNO-System, Massenmedien, Regierungen, Industriefirmen, teils auch Wissenschaftler und Parlamentarier (Heins 2001: 314–315, 260–265).

Die indischen NGOs sehen die Hauptursachen des Problems in der wirtschaftlichen Dominanz des Westens, der Dominanz der USA und westlicher Konzerne, teils auch im Eurozentrismus des indischen Establishments. Die präferierten Problemlösungen reichen von einer neuen Weltwirtschaftsordnung bis zur bloßen Umsetzung der UN-Konventionen (Heins 2001: 316–317). Hier verknüpft sich die Frage der biologischen Ressourcen mit den nationalen Anliegen eines Schwellenlandes (Fragen der Armutsbekämpfung, Aufbau eigener Forschungskapazitäten, Umgang mit ausländischen Firmen). Dabei stehen zwei Richtungen miteinander im Konflikt: ein radikaler Traditionalismus, der neuen Technologien ablehnend gegenübersteht, und ein Industriemodernismus, der jeden Einwand gegen den Einsatz neuer Technologien als Zeichen von Schwäche gegenüber einem übermächtigen Westen wertet. Der Rahmen für beide Diskurse ist „Kolonialismus“ oder „Neokolonialismus“. Zwischen beiden Richtungen steht eine Gruppe von NGOs, die als „Drehkreuzakteure“ zwischen ausländischen Geldgebern, ausländischen Partnern, einheimischen Bevölkerungsgruppen und Politikern vermitteln müssen und konkrete Projekte auf dem Land unterhalten (Heins 2001: 316–317).

Volker Heins kommt in seinem Projekt zu dem Schluss, dass es keine einheitliche globale Zivilgesellschaft gibt, auf der anderen Seite reiche aber der territoriale Fokus klassischer Ländervergleiche auch nicht aus, um das transnationale Beziehungsgeflecht zivilgesellschaftlicher Akteure zu erklären. Zivilgesellschaft entwickelt sich nicht losgelöst von Staaten oder Firmen. Wo es keinen Staat gibt, wie in Teilen Zentralasiens oder Afrikas, entsteht auch keine Zivilgesellschaft. Insofern prägen die jeweils nationalen Kontexte auch die zivilgesellschaftlichen Problemwahrnehmungen und Organisationsformen. Anders als im Westen richtet sich die Zivilgesellschaft in Indien nicht gegen einen relativ starken Staat und dessen Fähigkeit zur bürokratischen Kolonialisierung gesellschaftlicher Handlungsräume, sondern gegen einen schwachen Staat, der durch die Abgabe wirtschaftspolitischer Regelungskompetenzen an die WTO und andere internationale Organisationen seine Handlungsspielräume gemindert hat. Dieser Staat kann keine gesellschaftsweiten Regelungen garantieren: Nur 7 Prozent der Haushalte zahlen Steuern, die anderen entkommen den Finanzbehörden, über 60 Prozent der Frauen sind Analphabeten, weder Wasser-, Stromversorgung noch Müllabfuhr sind garantiert, und korrupte Behörden treten ihren Bürgern gegenüber wie Schutzgelderpresser auf. Es gibt nur eine embryonale Zivilgesellschaft, die anders als im Westen viel weniger auf robusten, landesweit geteilten Werten und Wir-Gefühlen basiert. Es bestehen fragmentierte Öffentlichkeitsklaven, die einander beziehungslos gegenüberstehen (Heins 2001: 194–198). In westlichen Staaten ist die Autonomie der NGOs vom Staat höher; NGOs sind geradezu bestrebt, sich von alten Organisationen wie Parteien abzugrenzen. In nichtwestlichen Regionen wie Südostasien erkaufen dagegen viele Gruppen ihre Unabhängigkeit vom eigenen Staat mit einer Abhängigkeit von anderen Staaten, die auf dem Umweg über spezielle Geberorganisationen als Sponsoren ausländischer Organisationen im Hintergrund bleiben. Konvergenzen zeigen sich hingegen daran, dass im Laufe der neunziger Jahre ein großer Teil der westlichen NGOs die Situationsdeutungen nichtwestlicher Organisationen und Länder übernommen hat (Heins 2001: 379–381; 739–744).

## 4.6 Öffentlich-private Akteurnetzwerke

Die Einbindung privater Akteure in Steuerungsprozesse wird teils politisch bewusst initiiert, teils entwickelt sich diese eher ungeplant und evolutionär. Beispiele für den ersten Fall sind der auf UN-Ebene initiierte *global compact*, die im Vorfeld der EU-Osterweiterung organisierten „runden Tische“ sowie der TransAtlantic Business Dialogue. Eher evolutionär haben sich demgegenüber transnationale Netzwerke in Fragen des Verbraucherschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr oder eben auch in der globalen Umweltpolitik herausgebildet.

Der UN Global Compact wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen angeregt und unter Mitwirkung der Internationalen Handelskammer entwickelt. Die teilnehmenden transnationalen Unternehmen sollen sich zur Einhaltung neun grundlegender Prinzipien in Fragen von Menschenrechten, Arbeitsbeziehungen sowie dem Umweltschutz verpflichten; Ziel ist also, eine „sozialverträgliche Corporate Governance“ anzuregen. Sofern sich transnationale Unternehmen schriftlich zur Anerkennung der Prinzipien dieses Codes verpflichten, sind sie berechtigt, an den von der UNO initiierten Diskussionsforen teilzunehmen. Drei verschiedene Foren existieren: Im Bereich der politischen Dialoge wählen Vertreter der TNCs selbst die Besprechungsthemen. Daneben existiert auf Ebene der UNO das Learning Forum, auf dem bei einer alljährlichen Zusammenkunft die Erfahrungen mit dem Compact ausgetauscht werden können und „Best-Practice“-Beispiele präsentiert werden. Neben diesen beiden Foren auf UNO-Ebene haben die Vereinten Nationen die Bildung nationaler Netzwerke angeregt, innerhalb derer praktische Probleme und regionale Aktionsformen besprochen werden können. Insofern wird der Global Compact nicht als abgeschlossener Kodex betrachtet, sondern soll Diskurs- und Lernprozesse zwischen Unternehmen anregen (Rieth 2004: 186; 79058).

Im Fall der EU-Osterweiterung spielten „runde Tische“ eine Rolle. Die Mittelosteuropa-Staaten hatten durchgreifende marktwirtschaftliche Reformen durchzuführen, bevor Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden. Die ökonomischen Aufnahmekriterien wurden vielfach über runde Tische mit Teilnehmern von Wirtschaftsunternehmen aus der EU ausgearbeitet, wobei die Umsetzung auf Landesebene durch die so genannten Business Enlargement Tables (BECs) ebenfalls unter Beratung der politischen Führungsschicht durch transnationale Unternehmen aus dem Westen erfolgte. Ihren Forderungen konnten die TNCs mit der Gewährung oder Verweigerung von Investitionen Nachdruck verleihen (Bieler 2002).

Im Rahmen des TransAtlantic Business Dialogue (TABD) arbeiten Unternehmensvertreter aus den USA und der EU zusammen mit dem Ziel, Handelshemmnisse zu diskutieren und Lösungsvorschläge für deren Abbau zu unterbreiten. Im Mittelpunkt stehen nichttarifäre Barrieren, insbesondere produktspezifische Standards, Normen und Regulierungen. Grundidee des TABD ist, dass die amerikanische und europäische Industrie weltweit Vorreiter für die Harmonisierung der Rahmenbedingungen der Handelsliberalisierung sind. Arbeitsmotto des TABD: „approved once, accepted everywhere“ (Wessels 2002: 25). Mittlerweile besteht ein Kernbestand regulativer und technischer Probleme, die regelmäßig abgearbeitet werden. Initiatoren des TABD waren das US Department of Commerce sowie das amerikanische Handelsministerium; auf Seiten der EU die für Handel und Binnenmarkt zuständigen EU-Kommissare. Letztere erhofften sich von der Einbindung der Unternehmen in den Prozess der Liberalisierung eine stärkere Rückendeckung gegenüber den Mitgliedsstaaten. In der Entstehungsphase spielten auch Treffen auf hoher Ebene zwischen den DGs der Kommission für Außenhandel und Industrie, dem US-Staatssekretär für Handel sowie 50 Vertretern europäischer und amerikanischer Unternehmen eine große Rolle.

Der TABD hat keine formale Struktur und kein Sekretariat. In den eigenen Publikationen verweist er auf seinen „flexiblen und offenen Charakter“. Jedoch bestand eine schwach institutionalisierte Arbeitsstruktur, die im Laufe der Zeit verändert wurde. Bis zum Frühjahr 2001 standen an der Spitze zwei jährlich wechselnde Vorsitzende aus der EU (zunächst Schrempf von Daimler-Benz) und den USA (de Vink von Warner-Lambert), die jeweils von Working Chairs und Personal unterstützt werden. Darunter existieren vier Arbeitsgruppen (unter anderem zu Standards und Regulierungspolitik, globalen Fragen), die wiederum themenspezifische Untergruppen leiten. Sowohl übergeordnete Arbeitsgruppen als auch Untergruppen verfügen über Group Manager. Die Rekrutierung der Teilnehmer erfolgt informell und ohne feste Regeln, die Transparenz der Verfahren nach außen ist gering.

Die Reorganisation im Jahr 2001 zielte auf die Stärkung der Führungsstruktur: Eine Gruppe von Unternehmensführern wurde mit der Leitung eines Teams beauftragt, welches sich jeweils fünf Kernaufgaben zu widmen hatte. Unterhalb dessen befassen sich nun 23 Expertengruppen mit spezifischen Sachthemen. Ziel der Reorganisation war es, die CEOs zu stärkerem Engagement zu bringen und eine deutlichere Prioritätensetzung innerhalb des Dialogs zu initiieren. Die CEOs sollten von technischen Fragen entlastet werden (Cowles 2001: 221; Wessels 2002; 75718).

Die Kooperation innerhalb des TABD hat sich im Zeitablauf verändert. In der Anfangsphase erwiesen sich deutsche und britische Unternehmen als recht aktiv. Dann versuchten die Co-chairs, das Teilnehmerfeld systematisch auszuweiten und die Mitgliedschaft nach nationalen Kriterien breiter zu streuen – etwa durch Einbindung französischer Firmen. Zudem war auf EU-Seite eine breitere Einbindung des Europäischen Parlaments und der Mitgliedsstaaten beabsichtigt; auf US-Seite sollten engere Kontakte zu Kongressausschüssen hergestellt werden. In den letzten Jahren erfolgte eine verstärkte Beteiligung der Verbände. Insbesondere UNICE als selbst ernannte Stimme der europäischen Wirtschaft drängte auf Erweiterung der Beteiligungsstruktur, da sonst die Repräsentativität des TABD auf dem Spiel stünde. Nach fünf Jahren Tätigkeit des TABD kommt es erstmals am Rande der Veranstaltung zu Protesten globalisierungskritischer Gruppen. Unternehmen erklären daraufhin ihre Bereitschaft zum Dialog mit anderen Akteuren der NGOs und der Zivilgesellschaft. Im Jahr 2000 häuften sich die Handelsstreitigkeiten zwischen der EU und den USA, was auch die Kooperationsbereitschaft innerhalb des TABD beeinflusste. Die Zahl der teilnehmenden Unternehmen war rückläufig, anstehende US-Wahlen wirkten sich negativ auf die Präsenz hochrangiger Regierungsvertreter aus. Gleichzeitig zeichnete sich eine stärkere Distanz der US-Administration gegenüber dem TABD ab; nach den Ereignissen des 11. September 2001 wurde das Jahrestreffen des TABD abgesagt. Die beschriebene Reorganisation des TABD steht in diesem Kontext; mittlerweile bestehen wachsende Präsenz-, Profilierungs- und Partizipationsdefizite innerhalb des TABD.

Zusammenfassend lässt sich der TABD als Koordinationsgremium charakterisieren, dessen Zeitplan und Aktivitäten durch andere Regime geprägt sind und das auch von der politischen Großwetterlage zwischen der EU und den USA beeinflusst wird. In den ersten Jahren prägten die politischen Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA die TABD-Arbeit, hinzu kamen die G-7-Treffen zur Informationsgesellschaft. Mittlerweile bestimmen die WTO-Verhandlungen zur Handelsliberalisierung den Zeitplan und die Inhalte der TABD-Koordination maßgeblich; der TABD begreift sich seit 2001 als „Frühwarnsystem“, um handelspolitische Konflikte zwischen der EU und den USA auszuräumen und Streitschlichtungsverfahren in der WTO zu vermeiden. Es wurden gezielt Felder definiert, in denen unilaterale und extraterritoriale Praktiken abgeschafft werden sollten (öffentliches Auftragswesen, Ausfuhrkontrollen, Harmonisierung der Mehrwertsteuern). Auch die Europäische Kommission strebt Abkommen zur Handelsliberalisierung (Beispiel Basistelekommunikationsdienste) im Vorfeld von

WTO-Treffen an. Allerdings ist der TABD im Umgang mit der WTO nur ein Akteur unter anderen Organisationen und war bislang nicht in der Lage, ein erkennbar eigenes Profil zu entwickeln (Wessels 2002).

Eher evolutionär haben sich hingegen öffentlich-private Netzwerke auf transnationaler Ebene in Fragen des Verbraucherschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr entwickelt. Beteiligt sind zahlreiche staatliche, internationale, private transnationale Organisationen wie die EU-Kommission, Federal Trade Commission, OECD, G 7, WTO, ITU, UNCITRAL, ISO, CEN, ICC, Transatlantic Consumer Dialogue, Global Business Dialogue on E-Commerce, Internet-Service-Provider-Verbände, Unternehmen, darunter Betreiber von virtuellen Marktplätzen oder kollektive Akteure wie Handelskammern. Für einen sachlich schmalen Bereich der Konflikte zwischen nationalen Markenrechten und Internetadressen ist mit der ICANN Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (UDRP) im Zusammenwirken zwischen Staaten, internationalen Organisationen, Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein Streitschlichtungsverfahren eingerichtet worden, das nach dem Vorbild der Common-Law-Systeme auf der Basis veröffentlichter Einzelfallentscheidungen und deren Bestätigung im weiteren Verlauf ein umfangreiches globales Normsystem und damit Rechtssicherheit produziert hat. Derzeit werden im Zusammenwirken von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren alternative Verbraucherschutzverfahren entwickelt, die man als globale Zivilregime begreifen kann (Teubner 2004; Callies 2001; 4722 / 7).

Zentraler Analysegegenstand in den Projekten sind wiederum öffentlich-private Kooperationsbeziehungen in der globalen Umweltpolitik. Hierzu zählen zunächst Allianzen zwischen internationalen Organisationen (multilaterale Banken, UN-Organisationen, Entwicklungshilfeagenturen der Industrieländer) und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Entwicklungsländern. Brozus et al. (2003) skizzieren diese als vorteilhaft insbesondere für Akteure in den Entwicklungsländern: Einerseits tragen sie zur Stärkung der Kapazitäten der Entwicklungsländer bei (*capacity building*) und zur Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für die zivilgesellschaftlichen Trägergruppen des Leitbildes „nachhaltige Entwicklung“ (vgl. etwa die Aktivitäten der Weltbank, des UNDP). Indem etwa multilaterale Banken die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure mit lokaler Kompetenz in Entwicklungsprojekte zum Standard erheben, steigern sie die Effizienz und Effektivität der staatlichen Entwicklungspolitik. Indem die Vergabe von Entwicklungshilfe von der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Projektgestaltung und -durchführung abhängig gemacht wird, fördern internationale Organisationen auch die Offenheit des politischen Systems (Brozus et al. 2003: 17).

In der globalen Klimapolitik stieß die UNO ihre Türen für eine stärkere Beteiligung der NGOs auf. Hintergrund dafür waren die UN-Weltkonferenzen sowie das Ende der Blockkonfrontation und die Politisierung von Globalproblemen, wie sie im Zusammenhang mit dem Ende des Treibhauseffektes erfolgte. NGOs werden konsultiert im Rahmen des ECOSOC (Wirtschafts- und Sozialrat der UN) und nehmen an den Weltkonferenzen teil. Die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll schreiben die Förderung einer breiten Partizipation der NGOs und die Kooperation mit diesen Akteuren völkerrechtlich fest. Sie können aber auch ausgeschlossen werden, wenn sich ein Drittel der Vertragsstaaten dafür ausspricht. Insgesamt bestehen viele Kanäle zur Mitsprache, jedoch ist die Teilnahme an Verhandlungen nicht garantiert.

Nach Walk / Brunnengräber (2000) besteht das Handlungsrepertoire der NGOs in diesen globalen Netzwerken in:

- Öffentlichkeitsarbeit, die zunehmend über das Internet abgewickelt wird. Diese zielt darauf, die Journalisten und auch die allgemeine Öffentlichkeit über den Verhandlungsverlauf zu informieren, die NGOs selbst bekannt zu machen und ihre Positionen und Forderungen zu streuen und Druck auf die Regierungen auszuüben. Dabei kann das Medieninteresse bei den internationalen Klimakonferenzen genutzt werden (Walk / Brunnengräber 2000: 158–161).
- Lobbying und Monitoring im Umfeld der Konferenzbeeinflussung. Hier besteht für die NGOs die Gefahr, dass sie als reine Informationsbringer von den Regierungen instrumentalisiert werden. Einigen NGOs stehen die Macht- und Entscheidungsträger sozial näher als die Gruppen der Basis. Die NGOs bewegen sich dann im Schatten der machtvollen Akteure und lassen sich auf die Spielregeln der Konferenzdiplomatie ein. Insgesamt ist Lobbying eine Aktionsform, die sich der Öffentlichkeit entzieht und deshalb von den NGOs nur als eine Aktionsform unter anderen angewendet wird (Walk / Brunnengräber 2000: 165–167).
- Internationale Kampagnen, die auf klare Problemdefinitionen zugeschnitten sind. Kampagnen haben einen Anfang, einen Höhepunkt und ein Ziel. Es gibt eine politische Kampagne, die auf die Durchsetzung politischer Forderungen abzielt, eine Produktkampagne, die auf die Herstellungs- und Vermarktungsbedingungen von einzelnen Produkten abstellt und diese nach sozialen und ökologischen Kriterien verbessern will, und eine unternehmensbezogene Kampagne, die einzelne Unternehmen in Misskredit bringen oder zur Verhaltensänderung bringen soll. Beispiel dafür war die Greenpeace-Kampagne gegen Shell anlässlich des Versuchs der Firma, die Bohrinself Brent Spar im Meer zu versenken. Es wurden Umweltrisiken einer möglichen Versenkung aufgedeckt, Sensibilisierungsprozesse eingeleitet und die realen Unternehmenspraktiken verändert. Allerdings wurde die Konsum- und Lebensweise derjenigen, die diese Kampagne unterstützten, nicht verändert. Im Klimabereich wurden vereinzelt Kampagnen, jedoch keine einheitlich-internationale durchgeführt. Beispiel für einzelne Aktivitäten waren etwa die „Living Planet Campaign“ des WWF, die ein klassisches Naturschutzziel, unter anderem die Ausweisung von Naturschutzreservaten zum Ziel hatte. Regierungen und Unternehmen schlossen sich dieser Kampagne an, durch die sich die Länder Georgien und Mongolei bereit erklärten, einen Teil ihrer Länder unter Naturschutz zu stellen (Walk / Brunnengräber 2000: 161–163).
- Intervention mittels Expertise. Unter Expertisen werden sachverständige Gutachten oder mündliche Eingaben zu einem spezifischen Problem betrachtet, die von den so genannten Professionals vorgelegt werden. Den NGOs kommt in diesem Bereich entgegen, dass die Komplexität des Klimaproblems und des Klimaverhandlungsprozesses die Bearbeitungskapazität einzelner Delegierter überschritten hat und eine Fülle von spezifischem Wissen über Länder, Instrumente und Regionen erforderlich ist bei der Implementation. Auch in den Verhandlungen werden den Delegierten konkrete Änderungsvorschläge aus den NGO-Reihen unterbreitet. Expertenwissen sammeln die NGOs auch in ihren internationalen Netzwerken. In der Handlungsstrategie der NGOs fand insofern eine klare Angleichung an die offiziellen Verfahren der Klimapolitik statt; es wurden spiegelbildliche Gruppen gebildet wie *drafting groups*. Demnach erwächst die Legitimation solcher Netzwerke nicht aus einer politischen Gegenmacht heraus, sondern aus seiner institutionellen Einbettung. Viele NGO-Experten werden insofern Teil einer *epistemic community* (Walk / Brunnengräber 2000: 167–169).
- Allianzbildung mit Unternehmen und Verbänden. Vorreiter war hierbei Greenpeace, das ökologisch sinnvolle Projekte wie den FCKW-freien Kühlschrank oder das Drei-Liter-Auto unterstützte. 1996 kündigte auch der WWF verstärkte Zusammenarbeit mit Unternehmen an und versprach, dass alle Unternehmen, die besonders umweltfreundliche Produkte anbieten, mit dem WWF-Panda-Logo werben dürfen. Zur Förderung der Zusammenarbeit mit Unternehmen wurde eine eigene Marketingtochter gegründet, die „Panda Fördergesellschaft“, die sich um die Sponso-

ren kümmert. Kooperationen bestehen zwischen WWF und der Firma AEG in Form gemeinsamer Anzeigen, in denen für Einsparungen bei den klimabedrohenden Treibhausgasen geworben wird, sowie mit der DWS, der Kapitalanlage-Tochter der Deutschen Bank. Auch Germanwatch hat einen Business Council gegründet als Lobbyverein (Walk / Brunnengräber 2000: 176–178).

Insgesamt bewerten die Autoren die Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten von NGOs als sehr differenziert: NGOs haben sicherlich die Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit für den Treibhauseffekt erhöht und für Transparenz hinsichtlich der Verhandlungen gesorgt. Andererseits fehlen klare und institutionell verankerte Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten. Zudem sind die Positionen von NGOs auch heterogen. Änderungen am kapitalistischen Wachstumsparadigma als eigentlichem Problemverursacher sind den NGOs ohnehin nicht möglich. Allerdings überbrücken NGOs durch ihr Aktivitätsspektrum verschiedene Ebenen, fungieren also als *link* zwischen Lokalität und Globalität (Walk / Brunnengräber 2000: 260). Insofern tragen NGOs zur Schaffung einer demokratischeren Weltöffentlichkeit bei. Jedoch ist die Demokratie von unten, wie sie die NGOs symbolisieren, nur eine schwache Kontrollinstanz gegenüber vermachteten internationalen Politikprozessen. Auch hier führt das Auseinanderlaufen von Kongruenz- und Identitätsbedingung, ähnlich wie im europäischen Mehrebenensystem, zu einem Demokratiedilemma, das auch NGOs nicht aufheben können (Walk / Brunnengräber 2000: 280–281; 73924).

Volker Heins hat in seinem Projekt die Beziehungen zwischen transnationalen Unternehmen und öffentlichen Stakeholders bei der Nutzung biologischer Ressourcen untersucht. Transnationale Firmen, die in Gastländern Naturstoffforschung betreiben wollen, sind dabei mit einer Reihe öffentlicher Stakeholders konfrontiert, wie Gastlandregierungen, Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen und UN-Einrichtungen. Dabei zeigt sich, dass das Konfliktverhalten transnationaler Firmen keineswegs über Ländergrenzen hinweg homogen ist. Vielmehr gibt es ein Repertoire an Strategien im Umgang mit NGOs, die darauf hindeuten, dass nationale Firmenkulturen eine zentrale Rolle spielen (zu ähnlichen Ergebnissen kommt er auch in Bezug auf NGOs). Der amerikanische Pharmakonzern Merck, Sharp and Dohme hat zu Beginn der neunziger Jahre eine vorbildhafte Form der Konfliktregelung im Konflikt um den Zugang zu genetischen Ressourcen und der Gewinnverteilung praktiziert: Der Konzern schloss einen Vertrag über die Nutzung der reichen genetischen Ressourcen Costa Ricas mit einer unabhängigen, von amerikanischen Stiftungen unterstützten Forschungseinrichtung in Costa Rica. Diese hat mittlerweile mit staatlicher Hilfe eine Monopolstellung bei der Vermarktung der genetischen Ressourcen des Landes erzielt. Die Firma belieferte die Forschungsabteilungen des Konzerns regelmäßig mit Pflanzen- und Insektenproben aus costa-ricanischen Naturschutzgebieten. Als Gegenleistung verpflichtete sich der Konzern zur Ausbildung von Wissenschaftlern, zur Mitfinanzierung des Forschungsinstituts und der Naturschutzgebiete des mittelamerikanischen Landes und zur Zahlung von Gebühren für den Fall, dass aus den Naturstoffen nach der üblichen Entwicklungsphase von mehr als 10 Jahren marktfähige Produkte gewonnen werden können (Heins 2001: 328–329). Andere Firmen wie etwa die mehrfach umgewandelte Hoechst AG betreiben eine eher konfliktscheue Politik gegenüber der Öffentlichkeit. Als nach dem Gipfel von Rio 1992 die Konflikte um biologische Ressourcen und Biotechnologien weltöffentlich wurden, wuchs das Interesse an den Praktiken deutscher und europäischer Konzerne in südlichen Ländern. Hoechsts Strategie bestand darin, das Sammeln pflanzengenetischer Ressourcen im eigenen Forschungszentrum in Bombay zu leugnen. Demgegenüber verhalten sich amerikanische Firmen proaktiver. Allerdings ist der Kommunikationsstil der Firma Monsanto wiederum Beleg für einen agonalen, konflikthaften Umgang mit Stakeholders. In Irland drohte Monsanto mit dem Stopp der Lieferungen von konventionellem Saatgut, falls keine Genehmigung für die Aussaat von gentechnisch veränderten Zuckerrüben erteilt werden sollte. In den USA hat Monsanto

zusammen mit einem TV-Privatsender unabhängige Berichte über ein von der Firma produziertes Rinderwachstumshormon zu unterdrücken versucht. Selbst in Industriekreisen wird Monsanto's Umgang mit der Öffentlichkeit teils heftig angegriffen (Heins 2001: 360–361).

Auch das Verhältnis zu Staaten sieht je nach Politikfeld unterschiedlich aus. Die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen erzeugt nicht notwendigerweise eine Homogenisierung von kulturell verankerten Orientierungen in den Unternehmen. Firmenspezifische Loyalitätsmuster sind zwar häufig transnational, aber wohl kaum kosmopolitisch im Sinne der Durchsetzung einer weltweit homogenen Spezialkultur transnationaler Konzerne. Oftmals bestehen Spannungen zwischen der Kultur der Stammhäuser und den kulturellen Orientierungen in Gastländern und Auslandsfilialen (Heins 2001: 102–104).

## 5 Steuerungs- und Koordinationsformen

Unterschieden wird in diesem Abschnitt zwischen Steuerungsinstrumenten im engeren Sinne und Koordinationsformen im weiteren Sinne. Die erste Kategorie umfasst Formen zielgerichteter Einflussnahme, die von einzelnen Akteuren (wie beispielsweise internationalen Organisationen) zur Beeinflussung anderer Akteure eingesetzt werden. Hierzu zählen Instrumente wie Zwang, militärische Gewalt, Klagen, institutionalisierte Konfliktschlichtung, finanzielle Anreize, Expertise, Steuerung durch prozedurale Vorgaben bis hin zu weichen Steuerungsinstrumenten wie der Definition von Leit- und Feindbildern, „Naming und Shaming“ sowie Steuerung durch symbolische Politik. Mit der zweiten Kategorie werden Formen der Koordination und Konfliktregelung erfasst, die im Zuge der Interaktion von Akteuren entstehen, wie etwa Verhandlung / Bargaining, Diskurs / Arguing, rhetorische Sprechakte, private Selbstregulierung sowie marktförmige Koordination. Für beide Kategorien gilt, dass Steuerungs- und Koordinationsformen in aller Regel in kombinierter Form und selten in Reinform auftreten. Als dritte Kategorie werden schließlich Koordinationsmechanismen identifiziert, die sich aus der Einbettung von Interaktionen in Mehrebenenstrukturen ergeben. Hierzu zählen Zweiebenenspiele sowie Diffusionsprozesse, die durch die Interaktion von öffentlichen und privaten Akteuren auf verschiedenen Ebenen entstehen.

### 5.1 Steuerungsinstrumente

#### 5.1.1 Zwang

Zwang ist teilweise identisch mit der Erteilung von Befehlen, wird überwiegend jedoch indirekt ausgeübt. Zwang entsteht in Verbindung mit der Androhung militärischer Gewalt oder des Entzugs finanzieller Unterstützung. Beides sind Instrumente, die vorzugsweise die USA zur Verfolgung eigener Interessen einsetzen. Zwang entsteht also auf der Basis von ökonomischen oder militärischen Machtasymmetrien zwischen Akteuren. Charakteristisch für den Kosovo-Konflikt ist der Einsatz von Zwangsdiplomatie. Die Spannbreite taktischer Maßnahmen reicht von der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen über die mit Ultimativen militärischen Eingreifens bewehrte Aufforderung zur Verhandlung bis

hin zur direkten militärischen Intervention durch Luftangriffe. Die Schaffung von Anreizen (wirtschaftliche Förderung oder Ähnliches) gegenüber der jugoslawischen Führung oder Bevölkerung wurde nur sporadisch verwendet und blieb zumeist recht vage (Allerkamp 2002; 76415).

### 5.1.2 Militärische Gewalt

Der Einsatz der NATO im Kosovo zeigt, dass militärische Gewalt immer noch ein zentrales Steuerungsinstrument und Instrument der Konfliktregelung ist. Motiviert wurde der NATO-Einsatz durch die brutale Gewaltanwendung und die Fortsetzung „ethnischer Säuberungen“ durch die Serben (Allin 2002). Auch die Drohung mit dem „Schatten der Gewalt“ durch Zusammenarbeit von OSZE, KFOR und Polizeieinheiten der UNO im Kosovo zielte darauf, die Einhaltung des Friedensabkommens von Rambouillet zu gewährleisten (Allin 2002). Insbesondere die USA greifen mittlerweile auch ohne Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates zu militärischen Maßnahmen, sei es auch nur, um diese als Druckmittel für politische Zugeständnisse einzusetzen (Zwangsdiplomatie). In der Terrorismusbekämpfung ist militärische Gewalt mittlerweile ein akzeptiertes Steuerungsinstrument. In der Zeit des Kalten Krieges wurden militärische Interventionen in der Terrorismusbekämpfung nicht in Betracht gezogen, weil sie die weltweite Sicherheitsstruktur zu destabilisieren drohten. Bereits unter Clinton praktizierten die USA jedoch eine „Tomahawk-Diplomatie“ (Daase 2002: 126), das heißt der Beschuss verdächtiger Chemiefabriken im Sudan oder die Zerstörung eines Al-Qaida-Trainingslagers in Afghanistan durch Raketen wechselte ab mit politischen Maßnahmen. Nach dem 11. September 2001 und der jetzt vorherrschenden Interpretation von Terrorismus als kriegerischem Akt wurde eine stringente militärische Präventionspolitik möglich. Vor diesem Hintergrund ist auch die Invasion des Iraks zu sehen, der aus Sicht von Präsident Bush junior zu jenen „Schurkenstaaten“ gehört, die den Terrorismus unterstützen und ermöglichen (Daase 2002; 76415).

### 5.1.3 Klagen / Gerichtsverfahren

Häufig sind Menschen von den Strategien und Handlungsweisen von Unternehmen betroffen, die ihren Hauptsitz nicht im Land der Geschädigten haben. Gegenwärtig häufen sich Klagen von Geschädigten in Entwicklungsländern (zum Beispiel Französisch-Guayana, Indien), die sich gegen schlechte Arbeitsbedingungen in Unternehmen aus den Industrieländern (zum Beispiel Kanada, USA) zur Wehr setzen wollen. Ihre Vertretung erfolgt häufig durch westeuropäische NGOs (Wai 2003: 3ff.). Da der Ort der beklagten unerlaubten Handlungen beziehungsweise der Wohnort von Geschädigten nicht unbedingt im Sitzland des beklagten Unternehmens liegt, werden des Öfteren transnationale Prozesse angestrengt (Wai 2003). Internationale Gerichtshöfe sehen sich häufig im Rechtfertigungszwang gegenüber den Nationalregierungen. Von daher sind sie wenig geneigt, Urteilssprüche zu fällen, die der von den westlichen Industrieländern getragenen wirtschaftsfreundlichen Politik zuwiderlaufen. Nationale Gerichte dagegen sind in ihrer Rechtsprechung vergleichsweise unabhängig von der Regierungspolitik. Die richterliche Tradition abwägender Beurteilung von Sachverhalten kann im Zusammenspiel mit der Anteilnahme für die Opfer größerer Ungerechtigkeiten dazu führen, dass nationale Richter sich für die Belange der durch Unternehmen Geschädigten offen zeigen (Wai 2003: 9f.). Allerdings lässt sich auch eine Tendenz ausmachen, bei der die nationalen Gerichte dazu neigen, möglichst nicht mit den Wirkungsbereichen der internationalen Gerichtshöfe zu interferieren.

Die amerikanische Gesetzgebung erlaubt Privatpersonen und juristischen Personen, auch wenn sie nicht die amerikanische Staatsbürgerschaft besitzen beziehungsweise nicht ihren Hauptsitz in den USA haben, vor den Gerichten der Vereinigten Staaten Klage zu erheben. Der für transnationale, privatrechtliche Prozessführungen relevante Gesetzesakt in den USA ist der US Alien Tort Claims Act (ATCA). Voraussetzung für die Zulassung der Klage ist, dass sie auf eine Verletzung des Völkerrechts oder sonstiger multilateraler Verträge der USA abstellt. Häufig wird der ATCA als Einfallstor ausländischer Kläger in die amerikanische Rechtsprechung betrachtet (Wai 2003: 7ff.). In anderen Ländern wie etwa Kanada oder Großbritannien bestehen vergleichbare Gesetze. *Punitive damage awards*, die im Rahmen von privatrechtlichen Prozessen verhängt werden, gehören in den USA zu den schärfsten Strafmaßnahmen, die gegenüber Unternehmen verhängt werden; sie erlauben Entschädigungen, die über die Ausgleichszahlung hinaus oft recht hohe Strafgebühren beinhalten (Wai 2003: 5f.; 78483).

Wie bereits angedeutet, versuchen zivilgesellschaftliche Vertreter von Umweltschutz- oder Menschenrechtsbelangen, nicht nur über Verbraucherproteste, sondern auch auf dem Gerichtsweg ihre Interessen zu vertreten. Mitunter dient die gerichtliche Verhandlung, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren angestrengt wird, lediglich dem Ziel, dass die nationalstaatlichen Regelungen in Verhandlungen treten, um den Interessen der Kläger zu begegnen. Prominentes Beispiel hierfür sind die in den USA angestregten Klagen der Opfer des Nationalsozialismus, die sich gegen deutsche Unternehmen wendeten (Wai 2003: 10, 14ff.). Oftmals ist den NGOs schon damit gedient, dass eine öffentliche Prozessführung die Handlungsweisen von transnationalen Unternehmen transparent macht. Die somit gewonnenen Informationen können NGOs für künftige Strategien nutzbar machen. Häufig gelingt es NGOs auch, ihr Problemverständnis durch die mediale Berichterstattung über Gerichtsprozesse einer größeren Öffentlichkeit nahe zu bringen (Wai 2003: 5ff.; 78483).

#### 5.1.4 Konflikt-schlichtungsverfahren

Die WTO verfügt über Streitschlichtungsverfahren, um ihre Normen durchzusetzen. Im Fall von Handelsstreitigkeiten zwischen WTO-Mitgliedern können finanzielle Sanktionen verhängt werden; allerdings werden diese oftmals in Kauf genommen, ohne das eigene protektionistische Verhalten zu ändern. Kleine westliche Staaten und Entwicklungsländer klagen selten gegen große Industriestaaten vor der WTO; umgekehrt rufen die größeren Industriestaaten, vor allem die USA, oftmals das Verfahren zur Streitschlichtung mit Entwicklungsländern an. Mittlerweile richten sich die Klagen vorwiegend auf den transatlantischen Partner EU, insbesondere in Feldern wie Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Commerce, Biotechnologie.

Auch innerhalb des zwischen den USA, Kanada und Mexiko vereinbarten Abkommens zur Arbeitsregulierung, NAALC, wurden Institutionen der Konfliktregelung zwischen den Regierungen geschaffen. Zentral sind hier die Beschwerdeprozeduren. Zivilgesellschaftliche Gruppen bringen zusammen mit Gewerkschaften (meist in transnationalen Koalitionen) Fälle von Verletzungen von Arbeitsstandards an die Institutionen und in die Beschwerdeprozeduren ein. Die Behandlung von Beschwerden bleibt den von den Regierungen bestimmten Institutionen überlassen. Hierbei handelt es sich um staatliche Verbindungsbüros in den Arbeitsministerien. Letztere untersuchen im Rahmen der institutionalisierten Handlungskorridore die Fälle und vereinbaren (bisher in bilateralen Verhandlungen) Maßnahmen, die dann korrigierend auf nationale Arbeitsbeziehungen zurückwirken sollen. Beschwerden werden jeweils von einem anderen Staat entgegengenommen und dann binational verhandelt. Thematisch

eingegrenzte Konfliktfälle können unter bestimmten Umständen aber über Expertenkommissionen bis hin zu Schiedsgerichten gehen und Strafen bis hin zu Handelssanktionen gegen ein Land nach sich ziehen.

Vorrangig nutzen Organisationen der Zivilgesellschaft die Beschwerdeverfahren des NAALC, um auf Verletzungen von sozialen Rechten hinzuweisen und Druck auf die beklagten Regierungen zu erzeugen. Es sind insbesondere transnationale Allianzen von Gewerkschaften und NGOs, also „Brückenkopforganisationen“, die die Selektion und Präsentation von Beschwerdefällen steuern. Es lässt sich ein wachsendes transnationales Netzwerk identifizieren, das mittlerweile beinahe 50 Organisationen umfasst. Auf mexikanischer Seite sind die zentralen Akteure unabhängige Gewerkschaften sowie ein Zusammenschluss von Anwälten und Menschenrechtsaktivisten. Auf US-Seite sind die Aktivisten entweder NGOs oder Einzelgewerkschaften. Damit ein Konflikt aufgegriffen wird, müssen mehrere Organisationen kooperieren. Gesucht werden in der Regel transnationale Bündnispartner (*transnational advocacy coalitions*), die die Beschwerde in ihrem Land einreichen wollen. Im NAALC-Prozess ist dies wichtig, weil Beschwerden ja nicht im Land des Konfliktfalls, sondern im jeweils anderen Land eingebracht werden müssen (Dombois / Hornberger 1999: 60–61). Wo es solche strategiefähigen Akteure nicht gibt (in Mexiko etwa im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe), bleiben selbst größte Verletzungen sozialer Rechte unbearbeitet. Konflikte werden am ehesten dort aufgegriffen werden, wo sie organisierte Interessen betreffen. Deshalb sind es keineswegs nur Wertorientierungen, sondern handfeste Organisationsinteressen, die handlungsleitend sind. Zudem wählt man Konfliktfälle aus, die transnationale Öffentlichkeit versprechen. Inhaltlich konzentrieren sich die Beschwerden auf einige wenige Konfliktbereiche, so auf die Verletzung kollektiver Rechte wie Assoziationsfreiheit (speziell die Gründung unabhängiger Gewerkschaften) und auf das Recht auf Kollektivvereinbarungen (Mexiko) und auf Verletzungen der Rechte von Migranten (USA), die von Menschenrechtsorganisationen aufgegriffen werden. Letztlich handelt es sich um national determinierte Themen, die eng mit den Problemen nationaler Arbeitsbeziehungen verknüpft sind – in Mexiko mit der Demokratisierung des korporatistischen Systems und in den USA mit illegaler Migration und dem Rückgang des Organisationsgrades von Gewerkschaften.

Ergebnis der Beschwerdeprozeduren sind bislang nur in wenigen Fällen Selbstverpflichtungen von Regierungen, institutionelle Praktiken in den heimischen Arbeitsbeziehungen zu verändern. Vielmehr beschränkt man sich auf die Aufbereitung und Verbreitung von Informationen. Auch sind die Sanktionsmöglichkeiten innerhalb des Regimes eher unterentwickelt. Lediglich bei der Verletzung einiger weniger vertraglich festgelegter Prinzipien (Verbot von Kinderarbeit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Mindestarbeitsstandards) reicht der Verfahrensweg bis zur Verhängung von Geldstrafen und der Aussetzung von NAFTA-Handelsvorteilen (Dombois / Hornberger 1999: 50–51).

#### 5.1.5 Finanzielle Anreize

Im globalen System wird Geld als Steuerungsinstrument lediglich von internationalen Organisationen wie dem IWF und der Weltbank eingesetzt, ansonsten von der EU und von potenten Nationalstaaten wie den USA. Letztlich sind Nationalstaaten aber auch die Finanziere internationaler Organisationen und insofern auch hier die zentralen Akteure hinter den Kulissen.

Die Anteilseignerstaaten der Weltbank bezahlen nur 20 Prozent ihrer Einlage direkt ein, die verbleibenden 80 Prozent stellen eine abrufbare Zahlungsgarantie dar. Damit übernehmen die Nationalstaaten die Funktion eines *lender of last resort* und ermöglichen der Weltbank eine gute Bewertung durch die Ratingagenturen. Hieraus folgt für die Weltbankgruppe, dass sie bei ihrer Kapitalaufnahme am Weltmarkt günstige Konditionen erhält, die sie teilweise an die geförderten Projekte und Staaten weitergibt. Verbleibende Überschüsse auf Seiten der Weltbankgruppe lässt diese in nicht rückzahlungspflichtige Zuschüsse gegenüber Entwicklungsländern einfließen. Über die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur versichert die Weltbankgruppe private Investoren aus den Industriestaaten gegen einen Zahlungsausfall. Voraussetzung hierfür ist die Bürgschaft der Regierung des Entwicklungslandes, in dem die Investition getätigt wird. Somit übernimmt die Weltbank eine „Lender-of-last-Resort-Funktion“ gegenüber dem Investor bei Zahlungsunfähigkeit des Entwicklungsstaates (Wolf 2002). Die Kreditvergabe erfolgt auf Basis der Gutachten der Kreditvergabeausschüsse, die wiederum in Verbindung mit den Nationalregierungen der Nehmerländer und den Investoren aus den Industrienationen stehen. Dasselbe gilt für die Gewährung von Bürgschaften, die häufig bereits durch nationale Bürgschaften (etwa HERMES für Deutschland) abgedeckt sind. Die Vergabe von Krediten und die Bürgschaftsgewährung verknüpft die Weltbank mit makropolitischen Auflagen (Liberalisierung, Freihandelspolitik etc.) für die Entwicklungsländer und zwingt diese indirekt, WTO-Regelungen zu übernehmen (Wolf 2002; Massing 2002). Allerdings ist die Weltbank auch aktiv bei der Finanzierung von Maßnahmen des globalen Umweltschutzes. 1989 wurde auf eine deutsch-französische Initiative hin die Gründung einer globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) beschlossen. Die GEF ist 1991 zur Finanzierung des Schutzes globaler Umweltgüter und der Verpflichtungen geschaffen worden, die die Industrieländer im Wiener Rahmenübereinkommen zum Schutz der Ozonschicht 1985 und dem anschließenden Montrealer Protokoll 1987 eingegangen sind. Träger sind die Weltbank, das United Nations Environment Programme (UNEP) und das United Nations Development Programme (UNDP). Es geht um Finanzhilfe für Entwicklungsländer und die Länder Ost- und Mitteleuropas sowie die GUS-Staaten. Allerdings ist die Zahlungsbereitschaft der Industrieländer nicht stark ausgeprägt. Die Weltbank ist für Mobilisierung, Verwaltung und Treuhänderschaft für die Vergabe der finanziellen Mittel zuständig. Das Entwicklungsprogramm UNDP leistet technische Unterstützung und *capacity building*. UNDP fördert zudem die Entwicklung wissenschaftlicher und technischer Analysen und ist für die Weiterentwicklung des Umweltmanagements im Rahmen der GEF-Projekte zuständig. Der GEF sind mittlerweile 160 Länder beigetreten. Die GEF will Projekte anstoßen, die anschließend von den multilateralen Organisationen weitergefördert werden (Walk / Brunnengräber 2000; 73924).

Zentrale Steuerungsinstrumente des IWF sind die Vergabe von Krediten und die Gewährung von Bürgschaften. Im Falle von nationalen oder regionalen Wirtschafts- und Währungskrisen interveniert der IWF durch kurzfristige Kredite (Schirm 2004). Unter den Kreditlinien ist die Bereitschaftskreditvereinbarung (Stand-By-Arrangement, SBA) die wichtigste. Zur Überbrückung kurzfristiger Zahlungsbilanzdefizite können die Mitgliedsstaaten bis zu 300 Prozent ihres Anteils am Fonds für einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren als Kredit aufnehmen. Bei langfristigen Bilanzproblemen, die nur durch strukturelle Anpassungsmaßnahmen überwunden werden können, kommt die Erweiterte Fondsfazilität (Extended Fund Facility, EFF) zum Tragen. Diese Kreditlinie mit einem Rückzahlungszeitraum von bis zu zehn Jahren kann ebenfalls bis zu einem Maximum des dreifachen nationalen Fondsanteils ausgeschöpft werden. Für Entwicklungsländer steht die Armutreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) zur Verfügung. Über ebenfalls bis zu 10 Jahre können Staaten hier bis zu 185 Prozent ihres Fondsanteils als Kredit in Anspruch nehmen. Die Konditionen dieser Kreditlinie sind vergleichsweise moderat, dennoch ist jedweder Kredit von Seiten des IWF an die oben beschriebenen Auflagen gebunden. Staaten, die die Kreditlinien des IWF in

Anspruch nehmen, verpflichten sich zur Übernahme dieser Zielvorgaben. Dabei müssen sie unweigerlich Kürzungen im Sozialbudget und bei Bildungsausgaben vornehmen, um den Wirtschafts-, in Asien vornehmlich den Bankensektor zu stärken. Der erwartete und häufig auch eintretende Wiederanstieg des Wirtschaftswachstums muss von den Krisenstaaten zunächst dazu genutzt werden, die Kredite des IWF zu tilgen (Nahamowitz 2002).

Die Einflussmöglichkeiten von IWF-Mitgliedern bei der Kreditvergabe bemessen sich nach ihrer Quote an den so genannten „Sonderziehungsrechten“, der Verrechnungseinheit des IWF. Die Sonderziehungsrechte bestimmen sich nach den getätigten Einzahlungen, von denen 25 Prozent in einer Hartwährung (zum Beispiel US-Dollar) und der Rest in der Nationalwährung erfolgen muss. Mit der Erhöhung der Sonderziehungsrechte für einen Nationalstaat erhält auch seine Stimme bei Entscheidungsprozessen eine höhere Gewichtung. Insgesamt sind die Sonderziehungsrechte des Fonds seit seinem Bestehen mehr als versechsfacht worden. Die letzte größere Erhöhung folgte der Asienkrise (Nahamowitz 2002).

Die USA haben ihren Einfluss auf den IWF immer wieder im eigenen Interesse genutzt, sei es, um Staaten, die sich den eigenen drogenpolitischen Leitlinien entziehen, auch die Unterstützung bei internationalen Organisationen zu verwehren (Friesendorf 2002; 76415), oder sie haben sich, wie in Kroatien, für eine verzögerte Verlängerung von Hilfsprogrammen eingesetzt, um Einfluss auf die Militärausgaben in den Balkanstaaten zu nehmen. Hierbei gerät der IWF in einen Normkonflikt, da er per Mandat nur die makroökonomische Situation eines Staates, nicht aber spezifische Ausgabenbereiche in seine Bewertung einfließen lassen soll (Stevenson 2000; 75279).

Gegenüber instabilen Staaten ist der Einsatz finanzieller Anreize oftmals riskant, muss entweder mit Zwangsmaßnahmen gekoppelt werden, oder die Mittel drohen zu versickern: Bei der Implementierung von Modernisierungsmaßnahmen in Bosnien-Herzegowina setzen die westlichen Alliierten starke finanzielle Unterstützungsanreize, die EU verspricht eine Aufnahme des Staates in die Gemeinschaft bei erfolgreicher Restrukturierung. Neben diesen Anreizen werden aber auch direkte Zwangsmaßnahmen durchgeführt: Der Hohe Vertreter in Bosnien-Herzegowina kann ohne Rückbindung an ein nationales Votum die Regierung als Ganzes oder einzelne Minister zum Rücktritt zwingen, auch gibt er die Agenda der zu bearbeitenden Politikfelder vor und wirkt auf die konkreten Implementierungsmaßnahmen ein. In bestimmten Gebieten wird auch die Verwaltung nicht durch bosnisch-herzegowinische Staatsbürger, sondern von Vertretern der westlichen Alliierten übernommen (Johnson 2003; 78483).

Die EU versucht, die instabilen Staaten im südlichen Mittelmeerraum sowie im Nahen Osten wirtschaftlich zu unterstützen. Das Ziel der EU, über das MEDA-Programm den Anteil an Direktinvestitionen im Maghreb zu erhöhen und die Exportquote dieser Länder ins EU-Ausland zu steigern, scheiterte bislang an den fehlenden demokratischen Strukturen. Letztlich verfügen diese Regime über ein Drohpotenzial, das ihnen aus den möglichen Folgen eines Staatszerfalls erwächst und die EU zwingt, allein schon aus Selbstschutzinteressen zu einer wirtschaftlich begründeten Stabilisierung in diesen Staaten beizutragen (J. Wolf 2002).

### 5.1.6 Prozedurale Vorgaben

Prozedurale Vorgaben sind eins der „weichen“ Steuerungsinstrumente internationaler Regime oder werden als Rahmenvorgaben in UN-Programmen eingesetzt, welche bei deren Umsetzung auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu berücksichtigen sind; gleichzeitig lassen sie dann viel Spielraum für nationale Interpretationen. Verfahrensvorgaben sind in diesen Fällen gekoppelt mit finanziellen Anreizen und Zwang oder mit Auflagen zur Organisation von Dialog- und Diskursverfahren. Beispiel für ersteres ist der neue Ansatz der internationalen Bankenregulierung („Basel II“), der vom Basler Komitee, dem in diesem Feld zentralen zwischenstaatlichen Regime, kürzlich verabschiedet wurde. Der Ansatz operiert mit einer Mischung aus Zwang, prozeduralen Vorgaben und finanziellen Anreizen: Banken können die Eigenkapitalrücklagen, die sie zur Absicherung ihrer Kreditrisiken aufwenden müssen, im Rahmen gewisser Mindestmargen selbst bestimmen. Bei der Risikokalkulation können sie auf das Urteil von Ratingagenturen zurückgreifen oder auf eigene Ratings, die sie allerdings für die Aufsichtsbehörden transparent und für einen gewissen Zeitraum rückverfolgbar machen müssen. Vorgaben bestehen hinsichtlich der Gewichtung bestimmter Typen von Risiken, aber auch hinsichtlich qualitativer Dinge. So werden auch bankinterne Kommunikationsflüsse und Arbeitsabläufe unter dem Aspekt der Risikobewertung betrachtet, hinzu kommen Vorgaben in Bezug auf eine möglichst enge Interaktion zwischen nationaler Bankenaufsichtsbehörde und der einzelnen Bank. Letztere hat einen Anreiz, ihre Risiken selbst möglichst genau zu kalkulieren, denn umso mehr Eigenkapital kann sie einsparen und anderweitig einsetzen (Willke / Strulik 2002).

Elemente prozeduraler Steuerung sind auch in der UN-Agenda 21 enthalten, durch die nationale Dialogprozesse mit dem Ziel einer nationalen Strategieentwicklung zum Thema „Nachhaltigkeit“ initiiert werden sollen. Auf dem Gipfel von Rio wurde unter anderem ein Kapitel zum Schutz des Waldes in die Agenda integriert. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, die Empfehlungen im Rahmen ihrer Politik zu berücksichtigen; eine Kontrolle der Maßnahmen oder Sanktionsmechanismen sind bei Regelverstößen nicht festgelegt. Die Nationalstaaten haben nationale Aktionspläne zu entwickeln, sollen hierbei alle interessierten Akteure einbinden und untergeordnete lokale oder regionale Regierungsstrukturen integrieren. In Deutschland übernahm der Bund die Moderation und Organisation von runden Tischen zur Umsetzung der Agenda 21. Die Federführung für Verhandlungen etwa im Rahmen der Klimarahmen- und der Biodiversitätskonvention liegt nicht bei dem für die Forstpolitik zuständigen Landwirtschaftsressort, sondern beim Umweltministerium, während im Fall der Umsetzung waldbbezogener Teile der Agenda 21 das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) die Initiative übernahm. Gleichwohl zeigten sich auch im Verlauf des Umsetzungsprozesses immer wieder Ressortkonflikte zwischen Umwelt- und Landwirtschaftsministerium. Insgesamt wurden neun runde Tische veranstaltet, um ein Nationales Waldprogramm zu erarbeiten. Beteiligt waren zunächst 50 verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure. Im Verlauf des Prozesses wurden fünf Schwerpunktthemen als forstpolitische Handlungsfelder definiert. Zu jedem Schwerpunktthema erstellte das BMVEL jeweils ein Grundlagenpapier, das den runden Tischen als Ausgangspunkt und gemeinsame Diskussionsbasis diente. Da die Ursachen der Waldzerstörung auf die Einflüsse anderer Sektoren zurückgehen, wird ein intersektoraler Ansatz empfohlen, der sich in den Diskussionen der runden Tische jedoch nicht umsetzen ließ (Hofmann 2002: 235). In der zweiten Phase des NFP-Programms wurde ein verbindlicher Leitfaden erarbeitet für die weitere Gestaltung des Nationalen Waldprogramms. Festgeschrieben wurde (unter anderem aufgrund der Empfehlungen der beteiligten Wissenschaftlergruppe) eine unabhängige Moderation des Prozesses, Verfahren zum Umgang mit Minderheiten-Voten oder auch zum Monitoring und zur Erfolgskontrolle des Nationalen Waldprogramms. Daraufhin ließ sich zunehmende Aktivität der beteiligten Diskussionspartner beo-

bachten (Hofmann 2002: 246). Die Untersuchung ergab vornehmlich indirekte Wirkungen des Internationalen Waldregimes für die Bundesrepublik. Konkrete Veränderungen in der Waldbewirtschaftung oder eine Anpassung von entsprechenden Verordnungen und Gesetzen im Sinne internationaler Vorgaben sind die Ausnahme und stehen primär im Zusammenhang mit Beschlüssen der Europäischen Union (Hofmann 2002: 284; 75522; vgl. auch das Kapitel zur Implementation).

### 5.1.7 Naming und Shaming

Hierbei handelt es sich um ein Steuerungsinstrument, das auf die Herstellung von Transparenz über das Verhalten von Akteuren zielt und auf diese Weise moralischen Druck zur Einhaltung von Verpflichtungen erzeugt. Insofern sind transparenzorientierte Steuerungsinstrumente meist auch mit Reputationseffekten beziehungsweise der Sorge der Akteure um eigene Gesichtsverluste gekoppelt. Nicht zufällig findet sich Naming und Shaming in Themen- beziehungsweise Politikfeldern, die potenziell sehr öffentlichkeitswirksam und anfällig für moralische Bewertungen sind, wie zum Beispiel in Fragen von Menschenrechtsverletzungen, Kinderarbeit, der Ächtung von Landminen oder der Einhaltung demokratischer Werte. Im Finanzsektor wiederum ist die positive Reputation eines Marktakteurs oftmals Voraussetzung für die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen und dient als „Gewissheitsäquivalent“ (Willke / Strulik 2002).

Staaten, die innerhalb der International Labour Organization (ILO) Abkommen zur Ächtung von Kinderarbeit ratifizieren, verpflichten sich, der ILO regelmäßig Berichte zum Stand der Umsetzung zuzuleiten. Diese werden von einem Sachverständigenausschuss geprüft, wobei Implementationsmängel in einem Bericht an die Internationale Arbeitskonferenz weitergegeben werden. Diese kann bei gravierenden Mängeln einen tripartistisch zusammengesetzten Konferenzausschuss einsetzen, der die Implementierungsdefizite mit dem betroffenen Staat erneut diskutiert. Dem auf Basis dieser Verhandlungen erstellten Report wird eine moralisch-politisch hohe Bedeutung zugemessen. Bei besonders gravierenden Verstößen können Staaten auf eine besondere Liste gesetzt werden, was ILO-intern schlimmstenfalls zu einem Ausschluss von allen weiteren Verhandlungen führen kann. Staaten, die von diesem Procedere tangiert werden, müssen jedoch fürchten, aufgrund der ausgesprochenen Ächtung mit Handelssanktionen (etwa in Zollbegünstigungsverhandlungen mit der EU oder den USA) überzogen zu werden (Treatner 2002: 261f.).

Im Falle von Menschenrechtsverletzungen oder der Ächtung von Landminen sind NGOs wichtige Akteure zur Herstellung von Transparenz und zur Mobilisierung von „Shaming-Kampagnen“. Im Kosovo-Konflikt versuchten NGOs wie etwa Human Rights Watch, Menschenrechtsverletzungen vor Ort zu dokumentieren und lokale Eliten gleichermaßen zu kontrollieren (Boyce 2002). Im Bereich feministischer Anliegen erweist sich dabei die Strategie der *victimisation*, also der mediengerechten Präsentation von Menschenrechtsverletzungen durch die Berichte (weiblicher) Opfer, als ein zumindest kurzfristig wirksames Mittel zur Erlangung emotionaler Anteilnahme, die für die Politikformulierung nutzbar gemacht werden kann (Finke 1998; 76011). Im Fall der Landminen mobilisierten NGOs eine größere Öffentlichkeit, etwa in Form von Unterschriftenlisten, unter Rückgriff auf christliche Werte oder durch die Appelle von Prominenten wie etwa Lady Diana. Auf die Nationalstaaten übten die NGOs Druck durch ein umgekehrtes Naming und Shaming aus, indem sie eine Liste derjenigen Länder veröffentlichten, die sich zur Ächtung von Antipersonenminen verpflichtet hatten. Mit Kerzenprozessionen gegen die USA setzten sie diese während der Abschlussverhandlungen des Vertrages

zur Ächtung von Landminen in Oslo unter Druck (Wisotzki 2004). Die Einhaltung des Vertrages basiert im Wesentlichen auf einer Selbstverpflichtung der Staaten; „gemeinschaftliche Kontrolle“ und jährliche Berichterstattung werden als schwache Verifikationsinstrumente eingesetzt. Größere Bedeutung in Hinblick auf die Implementierung misst Wisotzki dem „Landmine Monitor“, also der Berichterstattung durch NGOs zu (Wisotzki 2001).

### 5.1.8 Expertise

Die Expertise privater Akteure wie Unternehmen, Verbände, Wissenschaftler und auch NGOs wird in verschiedenen Kontexten relevant. Im Rahmen des TransAtlantic Business Dialogue soll technisches Know-how von Unternehmen und Unternehmensverbänden gebündelt werden, um Hindernisse der Produktstandardisierung aus dem Weg zu räumen (Wessels 2002).

Im Finanzsektor stellen Ratingagenturen Expertenwissen hinsichtlich der Bonität von Schuldern bereit. Auf der Grundlage quantitativer und qualitativer Analysen postulieren und antizipieren sie kausale und statistische Verbindungen zwischen zukünftigen Ereignissen, um diese in die Gegenwart zu inkorporieren. Dabei wird ein „Top-down“-Ansatz verfolgt: Zunächst wird das Länderrisiko (politische oder wirtschaftliche Stabilität eines Staates), dann das Branchenrisiko (Zukunftsperspektive des Industriezweigs, Konkurrenzsituation) und schließlich das firmenspezifische Risiko (Qualität des Managements, eingesetzte Technologie, Finanzierungspolitik, Kapitalstruktur) betrachtet. Ratingagenturen absorbieren Unsicherheit und haben eine Legitimationsfunktion. Marktakteure können sich unter Rückgriff auf Ratings darauf berufen, die von ihnen eingegangenen Risiken akzeptabel gesteuert zu haben. Es erfolgt eine *certification of the unknowable*. Gleichzeitig üben Ratingagenturen auch „strukturelle Macht“ aus, denn mittlerweile ist es für kapitalsuchende Unternehmen ohne Rating oder mit einem schlechten Rating kaum möglich, unter wettbewerblichen Bedingungen Refinanzierungschancen zu erhalten. Zudem können falsche Risikoeinschätzungen krisenverschärfend wirken, wie die Asienkrise demonstriert hat (Strulik 2000: 450; 74971).

In internationalen Verhandlungsprozessen wie beispielsweise im Vorfeld der Schaffung eines Internationalen Gerichtshofs oder in der globalen Klimapolitik bringen NGOs Expertise ein (vgl. Deitelhoff 2001; 76051/76052; Steffek 2003). In der Klimapolitik kommt den NGOs entgegen, dass die Komplexität des Klimaproblems und des Klimaverhandlungsprozesses die Bearbeitungskapazität einzelner Delegierter überschritten hat und eine Fülle von spezifischem Wissen über Länder, Instrumente und Regionen erforderlich ist bei der Implementation. Auch in den Verhandlungen werden den Delegierten konkrete Änderungsvorschläge aus den NGO-Reihen unterbreitet. Expertenwissen sammeln die NGOs auch in ihren internationalen Netzwerken. In der Handlungsstrategie der NGOs fand insofern eine klare Angleichung an die offiziellen Verfahren der Klimapolitik statt; es wurden spiegelbildliche Gruppen gebildet wie *drafting groups*. Demnach erwächst die Legitimation solcher Netzwerke nicht aus einer politischen Gegenmacht heraus, sondern aus seiner institutionellen Einbettung. Viele NGO-Experten werden insofern Teil einer *epistemic community* (Walk / Brunnengräber 2000: 167–169; 73924). Allerdings wird Expertenwissen von den unterschiedlichen Verhandlungspartnern auch im eigenen Interesse instrumentalisiert: Bei den Verhandlungen zur UN-Rahmenkonvention zum Klimaschutz übten die USA verstärkt Druck auf die übrige Staatengemeinschaft aus, um eine verbindliche Festschreibung von Emissionswerten zu verhindern und die Verschuldensfrage möglichst offen zu lassen. Dabei stützten sie sich auf industrienaher wissenschaftliche Expertisen, die zugunsten ihrer Interessen argu-

mentierten (Steffek 2003). Die Entwicklungsländer versuchten mit Hilfe der NGOs, den Gutachten aus den USA eigene Expertisen entgegenzustellen; jedoch gelang es ihnen nicht, diese inhaltlich zu entkräften (76051 / 76052).

### 5.1.9 Leitbilder und Feindbilder

Leitbilder können einmal als international akzeptierte Prinzipien und Normen verstanden werden, die zudem von internationalen Organisationen wie der UNO propagiert werden und auf verschiedenen Wegen diffundieren. Hierzu zählen übergreifende Prinzipien wie das der Souveränität und der friedlichen Konfliktlösung (UN-Charta) und das der Unverletzlichkeit der Grenzen. Hinzu kommen Bestimmungen hinsichtlich des Verhaltens von Nationalstaaten, die in der Wiener Konvention festgelegt sind. Weitere Normen und Prinzipien beziehen sich auf die Felder des Handels, der Menschenrechte, der Kriegsvermeidung, des Schutzes der Umwelt und der Kinder (Krause 2000; 74755, 76415; Allerkamp 2002).

Normen, Ideen und Leitbilder entfalten deshalb ihre Wirkung, weil sie die Anreize verändern für die staatlichen und gesellschaftlichen Akteure. Leitbilder erzwingen ein bestimmtes Verhalten. Normative Faktoren können dazu beitragen, politische Akteure in den Augen Dritter bloßzustellen (*shaming*). Das Interesse an der Vermeidung eines damit verbundenen Reputationsverlustes kann sie dazu führen, sich normkonform zu verhalten (Brozus et al. 2003: 64).

Die Einhaltung von Leitbildern kann auch durch Selbstverpflichtungen oder formale Auflagen erzwungen werden, wobei die Berichterstattung über den Grad der Befolgung Transparenz erzeugt und auf diese Weise ein zusätzliches Druckmittel darstellt. Unternehmen, die sich dem Global Compact der UN anschließen, verpflichten sich freiwillig zur Einhaltung bestimmter Prinzipien in Fragen der Menschenrechte, Arbeitsbeziehungen und der Umwelt (*good corporate citizenship*) und müssen jährlich einen Bericht über ihre Bemühungen abgeben. Dem Globalpakt gehören mehrere Hundert Unternehmen, Arbeitnehmerorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen an; deren Namen werden dann auf der Website des Global Compact bekannt gemacht. Begleitet wird der Globalpakt von „Global Compact Policy Dialogues“, institutionalisierten Dialogforen, in denen verschiedene Stakeholder-Gruppen repräsentiert sind. Der Global Compact setzt auf Ideen, kollektives Lernen und den Nachahmungseffekt, der von *best practices* ausgelöst wird (Brozus et al. 2003: 185–188).

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wurde wiederum durch inszenierte Dialog- und Diskursverfahren verbreitet, wobei die Umsetzung der Agenda 21 auf UN-Ebene durch eine hochrangige Kommission (Commission on Sustainable Development, CSD), unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen begleitet wurde (Brozus et al. 2003: 69–73; 75094).

Leitbilder können aber auch umkämpft sein. Das Beispiel der Umsetzung des nationalen Waldprogramms in Deutschland offenbart die Situation konfligierender Leitbilder zwischen konkurrierenden „Advocacy-Koalitionen“, die unterschiedliche *deep core beliefs* (im Sinne von Sabatier) aufweisen und letztlich auch die Implementierung des Programms behindern: Die Koalition „Tradition“ repräsentiert die Interessen der Forstwirtschaft. In ihrem Glaubenssystem ist das Primat des Eigentums und der Holznutzung aus ökonomischen Interessen zentral. Die Zertifizierung von Holzprodukten im Sinne bestimmter Nachhaltigkeitskriterien wird als unnötig betrachtet, weil eine funktionierende Forstauf-

sicht und eine Eigentümerversantwortung Nachhaltigkeit gewährleisten. Umweltgruppen wird die Kompetenz abgesprochen, sich in Nachhaltigkeitsdiskussionen zu äußern oder gar an Zertifizierungsprozessen zu beteiligen. Demgegenüber betont die Koalition „Neu“ den Vorrang natürlicher Abläufe vor menschlichen Eingriffen, die globale Perspektive, die in den deutschen Wäldern mangelnde Biodiversität oder auch die partizipative Entscheidungsfindung. Allerdings mischen sich kognitive Konflikte auch mit realen Interessendivergenzen, denn ein Hauptstreitpunkt ist die Forderung der Umweltverbände, Flächen als Schutzgebiete auszuweisen und ungenutzt zu lassen (75522; Hofmann 2002; Klins 2002).

Leitbilder können aber auch von hegemonialen Akteuren propagiert, mit Zwangsmitteln oder aggressiver Öffentlichkeitspolitik verbreitet werden. In diesem Fall ist der Übergang von einer „hegemonialen Problemdefinition“ hin zum Feindbild durchaus fließend: In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg gewannen die USA verstärkt Einfluss auf die Entwicklungen in Südamerika. Mit der „Monroedoktrin“, die von Roosevelt wieder aufgegriffen wurde, war eine Sichtweise verbunden, die Südamerika als den US-amerikanischen Hinterhof betrachtete. Dementsprechend engagierten die USA sich wirtschaftlich und politisch immer stärker auf dem südlichen Halbkontinent, während die Karibik zum Teil aufgrund der Einbehaltung einzelner Inseln durch die britische, holländische oder französische Regierung wesentlich stärker auf Europa hin ausgerichtet blieb (Gratius / Rubiolo 2004: 84ff.; 76191, 77597).

Insbesondere nach dem 11. September 2001, teilweise aber auch schon davor, verknüpfen die USA Aktivitäten in verschiedenen Politikfeldern mit dem Leitbild der Terrorismusbekämpfung. So wird der Drogenhandel seit Ende des Kalten Krieges häufig auch als „Narko-Terrorismus“ bezeichnet. Die Assoziierung mit terroristischen Akten dient dazu, nach dem Kommunismus ein neues, einfach zu identifizierendes Feindbild zu schaffen, gegen das eine Mobilisierung öffentlichen Beifall findet (Friesendorf 2002; 76415). Nach dem Anschlag auf das World Trade Center wird die Bekämpfung des Terrorismus als militärisches Problem definiert, und Staaten, die der „Achse des Bösen“ angehören, werden für die Entstehung des Terrorismus verantwortlich gemacht. „Schurkenstaaten“ wie Irak, Syrien und Nordkorea werden nun als Bedrohung der USA ausgemacht. Unter republikanischer Präsidentschaft (Bush senior, aber auch Bush junior) wird das Bild der „Schurkenstaaten“ benutzt, um ein weit reichendes Raketenabwehrsystem zu installieren, das über Dislozierung auch den pazifischen Ozean einbezieht. Die Regierung Clinton hat die Notwendigkeit hierzu nicht aus eigenem Antrieb gesehen, allerdings wurde ihr diese Sichtweise durch die republikanische Mehrheit im Kongress teilweise aufgezwungen (Daase / Feske 2002). Die USA setzen zur Durchsetzung ihrer sicherheitspolitischen Vorstellungen hauptsächlich auf eine „hegemoniale Risikokommunikation“. Sie versuchen, Japan und Südkorea von ihrer Risikowahrnehmung zu überzeugen, um zu einer kongruenten Einschätzung der Lage und letztlich zu einer gemeinsamen Strategie zu gelangen. Im Falle Japans gelingt dies unter Zuhilfenahme einiger zusätzlicher Versprechen, etwa der Rückführung von US-Soldaten von japanischem Territorium. Um ihre Vorstellungen durchzusetzen, bedient sich die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik vornehmlich bilateraler Gespräche auf ministerieller und administrativer Ebene. Auch wird mit Vertretern der Rüstungsindustrie kommuniziert und das Bedrohungsszenario durch Nordkorea medial in die japanische Öffentlichkeit vermittelt (Daase / Feske 2002; 76415).

### 5.1.10 Symbolische Politik

Politik, die keine Ergebnisse oder gar Problemlösungen produziert, sondern diese allenfalls vortäuscht, kann durch unklare Abgrenzung von Begriffen, Politikfeldern und Zuständigkeiten begünstigt werden. Organisierte Kriminalität beispielsweise ist ein heterogen gefasstes Konstrukt, worunter im Wesentlichen Menschen-, Drogen- und illegaler Waffenhandel gefasst werden. Es bietet vielen politischen Unternehmern und vor allem Generalisten die Möglichkeit, sich zu profilieren und gegenüber der nationalen Wählerschaft Aktivität und Durchsetzungsstärke zu beweisen (Aden 2002: 310). Erfolge der Politik gegen organisiertes Verbrechen sind jedoch schwerlich quantifizierbar. Die mangelnde Schärfe des Begriffs lässt ihn für strafrechtliche Verfahren unbrauchbar erscheinen (Aden 2002: 292ff.; 77574).

## 5.2 Koordinationsmechanismen

Mechanismen, die auf der mehr oder weniger ausgeprägten Interaktion von Akteuren basieren, sind Verhandlungen, Diskurse, rhetorische Sprechakte, private Selbstregulierung und Formen marktförmiger Koordination. Formen hierarchischer Koordination werden in diesem Abschnitt nicht extra thematisiert, da sie entweder im Abschnitt zu hegemonialen Regelungsstrukturen oder unter der Rubrik „Zwang als Steuerungsinstrument“ erfasst wurden. Auch für die genannten Koordinationsmechanismen gilt, dass sie in aller Regel in kombinierter Form auftreten. In Verhandlungsprozessen wechseln sich oftmals Phasen verteilungsorientierten Bargainings und verständigungsorientierten Arguing ab. Verhandlungen existieren zudem nicht im luftleeren Raum, sondern sind entweder in hierarchische Strukturen eingebunden, stehen also „im Schatten der Hierarchie“, oder sind mit Verhandlungsprozessen gekoppelt, die auf anderen Ebenen ablaufen. Auch rhetorische Sprechakte (der Begriff wird weiter unten noch definiert) sind mehr als Phase eines ansonsten verteilungsorientierten Verhandlungsprozesses zu verstehen. Formen privater Selbstregulierung sind zudem sehr oft mit marktförmiger Koordination durchsetzt.

### 5.2.1 Verhandlung / Bargaining

Verhandlungen werden im Sinne von Scharpf als Form horizontaler Koordination aufgefasst, in der Akteure grundsätzlich an individuellen Gewinn- und Verlustkalkülen orientiert sind und eine prinzipiell wettbewerbliche Handlungsorientierung verfolgen. Die Haltung der Akteure ist „positionsbezogen“, das heißt, sie beharren auf ihren Situationsdeutungen und Verhandlungszielen und sind nur bei entsprechenden Kompensationen zu Zugeständnissen bereit. Einigungsprobleme werden durch Tausch und verschiedene Arten der Kompensation gelöst.

Ein zentrales Mittel der Kompromissbildung sind *issue linkages*, das heißt, Zugeständnisse des einen Partners in einem Themenbereich werden mit solchen des anderen Partners in einem anderen Themenbereich gekoppelt. Bei der Frage des Beitritts Chinas zur WTO knüpften die USA ihre Zustimmung an ein Entgegenkommen Chinas in Fragen der Menschenrechte. Den Beitritt Russlands zur WTO nahm hingegen die EU zum Anlass, Einfluss auf die Tschetschenienpolitik zu nehmen (Kaiser 2002; 77574). Verhandlungen können insgesamt jedoch keine Machtasymmetrien abbauen: Ein Großteil der Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern innerhalb der WTO geht auf

Machtunterschiede zurück, die nur durch Zugeständnisse der Industrieländer, etwa durch einseitigen Abbau von Handelshemmnissen im Agrarsektor, auszugleichen wären (Kaiser 2002).

Prinzipiell ist in Fragen von WTO-Rahmenabkommen der Verhandlungsstil eher bargaining-orientiert. Gstöhl / Kaiser (2004) sprechen von einem *power-based bargaining* in Fragen der Aufnahme neuer Mitglieder und der Weiterentwicklung bestehender Abkommen hinsichtlich eines weiter gehenden Abbaus von Handelshindernissen. Davon zu unterscheiden sind Vertragsrevisionen, die neue Regulierungsbereiche betreffen. Hier scheint eher ein *law-based bargaining* vorzuherrschen, da hier auch die wirtschaftlich schwächeren Staaten von ihrem vertraglich festgelegten Vetorecht Gebrauch machen können (Gstöhl / Kaiser 2004: 204f.; 79058).

Das Beispiel der Verhandlungen zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages (76051 / 76052) zeigt, dass Konsensbildung durch Sequentialisierung von Verhandlungsphasen sowie durch thematische Modularisierung begünstigt werden kann. Im vorliegenden Fall wurde den Konferenzen zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages ein Vorbereitungskomitee (Preparatory Committee, Prep-Com) vorgeschaltet, welches wiederum in verschiedenen, nach Unterthemen gegliederten Gremien und Ausschüssen konferiert und die Tagesordnung vorbereitet (Müller 2001a). Zwecks Abstimmung für die Verhandlungen in den PrepComs finden Vorabbesprechungen innerhalb des NATO-Rates statt. Hinsichtlich der Verlängerung wurde im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erstmalig eine einheitliche Position der EU bestimmt. Die Verhandlungen wurden dabei im außen- und sicherheitspolitischen Kommunikationsnetzwerk COREU (Correspondance européenne) geführt (Müller 2001a). Harald Müller beschreibt die Phase der Vorverhandlungen als Bargaining-Prozess: Drohungen der Nichtatomwaffenstaaten spielten eine Rolle; mit dem Hinweis, sie würden bei Nichterfüllung ihrer Forderung den gesamten Verlängerungsprozess torpedieren und die Konferenz somit scheitern lassen, gelang es ihnen, die USA zum Einlenken zu zwingen, da diese den zu befürchtenden Prestigeverlust vermeiden wollten (Müller 2001a). Die Extrempositionen Frankreichs (Beibehaltung des Status quo) und Irlands (Abrüstungsvereinbarungen) wurden dabei aufgeweicht; die EU-Position sah letzten Endes Bemühungen um weitere Abrüstung sowie verstärkte Transparenz vor (Müller 2001a). Für die Verlängerungskonferenz beschreibt Müller (2001b) einen Verhandlungsstil, der neben Elementen des Arguing auch erfolgreich eingesetzte Appelle an das Solidaritätsgefühl innerhalb des diplomatischen Corps beinhaltet.

In den Verhandlungen zur Unterzeichnung des Ottawa-Vertrages zur Ächtung von Landminen (Wisotzki 2001, 2002, 2004; 76051 / 76052) wurde hingegen auf die beschriebenen Vorbereitungskonferenzen verzichtet. Die Vorgeschichte der Initiative zum späteren Ottawa-Vertrag war durch Interessenkonflikte gekennzeichnet, die schwer auszuräumen schienen: Bereits 1980 wurde im Rahmen der UN-Konvention über inhumane und unterschiedslos wirkende Waffen über ein Zusatzprotokoll bezüglich der Personenminen verhandelt, wobei jedoch zähe Konflikte hauptsächlich aufgrund des *hard nose bargaining* von Seiten der USA einen Erfolg verhinderten (Wisotzki 2001). Auch die Überprüfungs-konferenz zu dieser Konvention brachte kaum einen Fortschritt: Zwar wurden Antipersonenminen ohne Selbstzerstörungsmechanismus (die „billige Variante“) geächtet, davon blieben jedoch Minen mit Deaktivierungsmechanismus unberührt, obwohl dieser erwiesenermaßen sehr häufig versagt (Wisotzki 2002). Als auch die Hoffnung auf eine Ächtung von Antipersonenminen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz schwand, ergriff Kanada 1996 nach Beendigung der Verhandlungen über die UN-Konvention die Initiative und lud zu einem Brainstorming über die Möglichkeiten einer Ächtung zur Konferenz in Ottawa ein. 50 Staaten beteiligten sich als Teilnehmer, 24 als Beobachter (Wisotzki 2004). Neben Kanada trieb vor allem Österreich im Laufe des Jahres 1997 den so genannten Ottawa-Prozess

an. Wisotzki hebt als einen Erfolgsfaktor die bi- und multinationale Verhandlungsführung hervor. Diese hatte den Vorteil, dass zwischen den an den Verhandlungen Beteiligten persönliche Kontakte entstanden, deren Bedeutung zumindest in der Kerngruppe der Befürworter einer Ächtung höher als die nationale Position eingeschätzt wurde. Hinzu kamen Regionalkonferenzen in Afrika und Südamerika, die zur Festigung von Positionen innerhalb größerer Gruppen von Staaten geführt haben. Eingebettet und begleitet wurden die Vertragsverhandlungen von NGOs, die zu den Beratungen auch bei der Abschlusskonferenz vollgültig zugelassen waren (Wisotzki 2001). Der Erfolg des Ottawa-Vertrages (er wurde schließlich von 100 Staaten unterzeichnet) wird letztlich auf die Herausbildung eines Arguing-Prozesses zurückgeführt, zu dessen Erfolg die Reputation der Advokaten (hauptsächlich NGOs, die in betroffenen Ländern tätig waren) und deren Argumentationsinhalte gleichermaßen beitrugen. Wie an anderer Stelle bereits beschrieben, bezogen sie ihre Überzeugungskraft zu einem großen Teil auch aus moralischen Appellen der durch Minen Verwundeten und durch Mobilisierung einer größeren Öffentlichkeit (Naming und Shaming).

Bei den Verhandlungen zum Abschluss des General System of Preferences (GSP) innerhalb des GATT, die 1967 zu Handelserleichterungen für die Entwicklungsländer führten, erwiesen sich die regionale Bündelung von Positionen der Entwicklungsländer und deren anschließende Vernetzung, die Zersplitterung der Positionen innerhalb des Kreises der Industrieländer sowie ein (aus innenpolitischen Gründen erfolgter) Präferenzwandel der USA als die entscheidenden Erfolgsbedingungen (Steffek 2001; 76051/76052). Den Entwicklungsländern gelang es, eine gemeinsame Position unter dem Dach der G 77 zu erarbeiten. Ideologisch bilden die südamerikanischen Staaten die Speerspitze der Bewegung (Steffek 2001). Die Industrienationen waren gespalten zwischen der unnachgiebigen Haltung der USA, einer Kompromisslösung nach französischem Vorschlag und offener Zustimmung zu den Forderungen der Entwicklungsländer in der BRD und den Niederlanden. Innerhalb der USA war es vor allem der Präsidentenberater George Ball, der eine harte Haltung einnahm. Der COMECON verzichtete auf einen rhetorischen Schlagabtausch mit dem Westen, setzt sich aber mit Jugoslawien als Fürsprecher für die Anliegen der Entwicklungsländer ein (Steffek 2001). Die Verhandlungsführung im GATT wird zunächst durch die Amerikaner dominiert, ab 1963 tritt die EG in diesem Rahmen als eigener Akteur auf, der durch den entsprechenden Kommissar vertreten wird. Jedoch werden die dort getroffenen Absprachen zu Handelserleichterungen von Seiten der Entwicklungsländer eher skeptisch betrachtet. Dies gilt auch für Verhandlungen, die die USA innerhalb der OECD anregen (Steffek 2001). Als der Präsidentenberater Ball unter Präsident Johnson zunehmend an Einfluss verliert und Johnson wenig Interesse an außenwirtschaftlichen Themen zeigt, geben die USA auch ihren Widerstand gegen das GSP auf (Steffek 2001). Von Bedeutung waren im Rahmen der Auseinandersetzungen auch die regionalen Konferenzen in Afrika, Asien und Südamerika. Ein gemeinsamer Standpunkt der Entwicklungsländer konnte auch dadurch erreicht werden, dass die regionalen Konferenzen sich jeweils vernetzten. Schließlich gaben die USA auf einer Konferenz der OAS 1967 bekannt, dass sie auf weiteren Widerstand gegen das GSP verzichten würden (Steffek 2001).

### 5.2.2 Diskurse / Arguing

Der ausschließlichen Orientierung an individuellen Gewinn- und Verlustkalkülen steht im Fall einer grundsätzlich kooperativen Handlungsorientierung der Beteiligten eine eher problem- oder verständigungsorientierte Verhandlungsstrategie gegenüber. Von dieser wird erwartet, dass sie größere Einigungsräume und damit für alle Beteiligten bessere Verhandlungsergebnisse ermöglicht. Wer sich im

Modus des Arguing oder des Diskurses engagiert, will etwaige Opponenten durch die Kraft des besseren Arguments davon überzeugen, bestimmte empirische oder normative Auffassungen zu verändern. Machtverhältnisse treten dabei zugunsten des „besseren Arguments“ in den Hintergrund. Situationsdeutungen, Präferenzen und Interessen werden nicht als vorgegeben und unverrückbar betrachtet, sondern können sich im Laufe des Verhandlungsprozesses erst herausbilden oder wandeln.

Wie im letzten Unterkapitel bereits beschrieben, ist verständigungsorientierte Abstimmung selten der dominierende Koordinierungsmodus in Verhandlungsprozessen. Vielmehr lassen sich immer wieder Phasen von Arguing identifizieren, die verteilungs- beziehungsweise bargaining-orientierten Verhandlungssequenzen vor- oder nachgelagert sind. Das Beispiel des TABD wiederum demonstriert, dass auch auf technische Problemlösungen ausgerichtete Dialoge immer wieder von Verteilungskonflikten überlagert werden, die auf anderer Ebene ablaufen, wie etwa der Ebene der WTO oder die im Schatten der diplomatischen Großwetterlage zwischen den beteiligten Regierungen stehen (Wessels 2002).

Volker Heins diskutiert in seinem Projekt explizit den Stellenwert, den Diskurse zwischen Repräsentanten der Life-Science-Konzerne und ihren Kritikern im Hinblick auf die Verhandlungen zum Schutz der biologischen Vielfalt gehabt haben. Unterhalb der Ebene offizieller UN-Verhandlungsforen hat die NGO RAFI (Rural Advancement Foundation International) gemeinsam mit dem International Development Centre (IDRC) in Ottawa eine verständigungsorientierte Diskussion zwischen Firmen und NGOs aus dem Norden und Süden angeregt. Nach Vorläuferexperimenten wie dem so genannten Keystone Dialogue (Heins 2001: 367) wurde 1992 die Crucible Group ins Leben gerufen, die bis 1996 40 Personen aus Industrie, Regierung und NGOs regelmäßig um einen runden Tisch versammelte. Die Ergebnisse dieses Dialogs gelten als wichtiger Input für die danach einsetzenden Vorbereitungen zur UNCED 1992. Bis 1999 fanden vier Treffen in Uppsala, Nairobi, Rom und Ottawa statt. Ziel des Dialogs war die Ausbuchstabierung sachlicher Differenzen im Vorfeld von Verhandlungen. RAFI trat als Tagungsmanager auf und bemühte sich um Einladung von Industrievertretern, Pflanzenzüchtern und NGOs aus dem Norden und Süden. Bei den Vertretern sollte es sich um „Hardliner“ handeln, denn die Deutungsdifferenzen der beteiligten Akteure sollten möglichst vollständig und präzise ausgearbeitet werden. Grundlage der Diskussionen war die professionelle Ausrichtung der Diskutanten; alle hatten mit unterschiedlichen Mischungsverhältnissen von Politik und Technik zu tun und wollten „über Fakten reden in diesem hochemotionalen Feld“.

Das Hauptinteresse der Industrie an diesen Diskursen bestand nach Auffassung von Heins jedoch nicht in echter Verständigung im Sinne dessen, was Arguing meint. Vielmehr nutzten Firmen die Foren dazu, das turbulente Umfeld der eigenen Expansionsstrategien besser einschätzen zu können. Eine durch Boykottbewegungen, Skandale und schlechte Nachrichten verunsicherte Industrie nimmt die Gelegenheit zur Diskussion wahr, um überhaupt mit den Deutungsleistungen ihrer Kritiker vertraut zu werden. Diese wiederum sagen etwas über soziale Trends aus. Auf diese Weise erhält die Industrie Kenntnisse über die ungewollten und unverstandenen Nebenfolgen der eigenen Innovationsstrategien und hat gleichzeitig die Gelegenheit, eigene Positionen darzulegen. Kritiker bewerten die Diskussionsituation als „parallel laufende Monologe“ mit abnehmendem Spielraum für argumentative Auseinandersetzungen. Die Industrie habe durch Milliardeninvestitionen alles auf eine Karte gesetzt; in den Konflikten um biologische Ressourcen und Biotechnologie entschieden der Markt, die staatlichen Regelungsbehörden und die Gerichte, nicht mehr der öffentliche Diskurs (Heins 2001: 365–368).

### 5.2.3 Rhetorische Sprechakte

Schimmelfennig versteht „rhetorische Sprechakte“ letztlich als Brücke zwischen verständigungsorientierter und verteilungsorientierter Koordination. Im Unterschied zu verständigungsorientiertem Handeln wird nicht vorausgesetzt, dass bei den Beteiligten von Beginn an das Interesse an einer vernünftigen und für alle Teilnehmer einsehbaren Lösung dominiert. Vielmehr ermöglichen rhetorische Sprechakte eine Auseinandersetzung um Verteilungsinteressen, ohne diese thematisch in den Vordergrund zu rücken. Die Grundannahme ist, dass Staaten sich zumindest verbal auf die Werte der Gemeinschaften verpflichten, denen sie angehören. Bei Verhandlungen innerhalb derselben können die gemeinsamen Werte dann von allen Beteiligten auch instrumentell genutzt werden, um ihre jeweiligen eigennützig motivierten Bargaining-Ziele zu verfolgen. Da sich Staaten bei der Orientierung an gemeinsamen Werten der Gemeinschaft um eine konsistente Verhandlungslinie bemühen müssen, stellt der Wertekanon gleichwohl nicht nur eine instrumentelle Chance, sondern auch eine Einschränkung möglicher Verhandlungsziele dar (Schimmelfennig 2003: 281ff. et passim; 78200).

Empirisch demonstriert Schimmelfennig die Wirkungsweise von rhetorischen Sprechakten an der Osterweiterung der EU und NATO. Die Aufnahme der osteuropäischen Staaten könne nicht ausschließlich aus einer Rational-Choice Perspektive und damit aus Interessenkalkülen erklärt werden, denn eigentlich hätten die westeuropäischen Staaten aus ökonomischen Gründen keinen Anreiz gehabt, die Mittelosteuropa-Länder aufzunehmen. Betrachtet man NATO und EU aus konstruktivistischer Perspektive, so lässt sich bei beiden Organisationen feststellen, dass ihre Erweiterungsziele auf eher „exklusiven Strategien“ beruhen: Beide Institutionen formulieren einen Wertekatalog, dessen Erfüllung einer Mitgliedschaft vorangehen muss (Schimmelfennig 2003: 81 et passim). Die EU fordert explizit von potenziellen Mitgliedern einen demokratischen Staatsaufbau, der mit dem *acquis politique* (dem Institutionengefüge der EU) kompatibel ist, die Rechtmäßigkeit staatlichen Regierens unter Einbeziehung des *acquis communautaire*, die Einhaltung der Menschenrechte und eine marktwirtschaftliche Ordnung (Schimmelfennig 2003: 85). Während die Erfüllung wirtschaftlicher Kriterien zwischen EU und Beitrittsländern verhandelbar ist, ist die Einhaltung demokratischer und menschenrechtlicher Standards eine *conditio sine qua non* (Schimmelfennig 2003: 100). Aber auch in Hinblick auf die NATO gehörte die innen- und außenpolitische Akzeptanz einer liberalen Orientierung zu den Kernforderungen an die neuen Mitgliedskandidaten (Schimmelfennig 2003: 85). Die NATO verlangt von den Beitrittskandidaten, dass sie sich bei territorialen oder ethnischen Konflikten an die OSZE-Prinzipien halten. Darüber hinaus wird auch hier eine Öffnung des Wirtschaftssystems und die Schaffung demokratischer Strukturen eingefordert (Schimmelfennig 2003: 93).

Im Verlauf der Beitrittsverhandlungen beriefen sich die Befürworter einer Erweiterung auf jene Standards, die im Referenzrahmen der Organisationen liegen, und deren Zurückweisung für die Gegner einer Erweiterung mit einem Imageverlust und einem Rückgang an organisationsinterner Zustimmung verbunden gewesen wäre. Erweiterungsbefürworter konnten sich auf den Wirkmechanismus des *shaming* verlassen, indem sie erfolgreich zeigten, dass die Verweigerung einer Aufnahme neuer Mitglieder auf der Basis von Eigeninteressen den von den Gegnern selbst proklamierten politischen Idealen (nämlich der Demokratisierung Osteuropas) widersprach. Damit mussten die Erweiterungsgegner um ihre Glaubwürdigkeit fürchten (Schimmelfennig 2003: 218ff.). Neben rhetorischen Sprechakten ist aber auch nicht auszuschließen, dass die starke Bargaining-Macht der USA den Aufnahmeprozess ermöglicht und beschleunigt hat. Dies gilt insbesondere für die zweite Erweiterungsrunde der NATO (Schimmelfennig 2003: 260ff.).

#### 5.2.4 Private Selbstregulierung

Die Selbstverpflichtung von Unternehmen zur Einhaltung bestimmter Standards wird teils durch internationale Organisationen angeregt (das Beispiel des von der UNO initiierten Global Compact wurde bereits erwähnt), teils entsteht diese evolutionär und ist dann in aller Regel mit der Erwartung verbunden, durch Einhaltung von Standards auch den Absatz der eigenen Produkte zu steigern, sie ist also mit einer Marktlogik gekoppelt. Beispiele für derartige *codes of conduct* finden sich im Bereich transnationaler Standards des Verbraucherschutzes sowie der Zertifizierung von Holzprodukten.

Im internetbasierten Handel wurde folgendes Verfahren institutionalisiert mit dem Ziel, den transnationalen Verbraucherschutz zu fördern: Ein Unternehmen oder eine Institution der wirtschaftlichen Selbstregulierung (zum Beispiel Handelskammer) legt in einem Code of Conduct bestimmte materielle, prozedurale und prozessuale Standards des Verbraucherschutzes fest und vergibt an E-Commerce-Unternehmen, die diese Standards befolgen, ein Gütesiegel (Trustmark). Streitigkeiten werden durch einen unabhängigen Online Dispute Resolution Service Provider geschlichtet. Als Sanktionsdrohung wirkt der Entzug des Gütesiegels. Zudem können Entscheidungen durch E-Payment Service Provider (zum Beispiel Kreditkartenanbieter) vollstreckt werden, die im Kontokorrentverhältnis zu den Beteiligten elektronisch Belastungen und Rückbelastungen vornehmen können (Teubner 2004: 2–3). Die Anbieter von Trustmarks, Codes of Conduct und Online Dispute Resolution stehen im Wettbewerb zueinander. Letztlich findet hier kein *race to the bottom* statt, weil durch gesteigertes Verbrauchervertrauen auch die Umsätze steigen. Die Verbraucher sind mobil (können Exit wahrnehmen), Trustmark-Anbieter mit zu geringem Schutzniveau können nicht genügend Verbraucherumsätze generieren.

Zentral sind hier die Betreiber von virtuellen Marktplätzen wie E-Bay. Diese stehen in einem internationalen Wettbewerb um Anbieter und Nachfrager. Für die Attraktion von Umsätzen kommt es neben einer effizienten technischen Infrastruktur auch auf die Einrichtung eines „sicheren Hafens“ an, der das Vertrauen der potenziellen Kunden in die Fairness der auf dem Markt vorgenommenen Transaktionen stärkt. Ähnlich den Börsen, die für bestimmte Marktsegmente ein über den gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehendes Maß an Transparenz und Anlegerschutz anstreben, so sind auch Betreiber von virtuellen Marktplätzen bemüht, eine das Verbrauchervertrauen fördernde Marktordnung zu etablieren (Teubner 2004: 3).

Als Perspektive und Vision für die Entwicklung eines transnationalen Verbrauchervertragsrechts sehen die Forscher zunächst einen Wettbewerb verschiedener verbrauchervertragsrechtlicher Zivilregime an, der sich jenseits staatlicher Rechtsordnungen entwickelt. Diese Zivilregime ergeben sich auf der Basis von Gewohnheitsrecht, durch den praktischen Vollzug von grenzüberschreitenden Verbraucherverträgen.

Wenn sich die effizientesten Regulierungsmodelle durchgesetzt haben, könnten die verbleibenden staatlich anerkannt werden. Man bräuchte dann ein europäisches, prozedurales Verbrauchervertragsrecht. Die Beeinflussung transnationaler Zivilregime durch nationales, supra- oder internationales Recht wäre auf „Steuerung von Selbststeuerung“ angewiesen; beispielsweise könnte man ein *trustmark of trustmarks* anbieten und Zivilregime unter dem Gesichtspunkt ihrer funktionalen Äquivalenz zum staatlichen Verbraucherschutzniveau akkreditieren. Hier besteht eine Parallele zur indirekten Anerkennung der *lex mercatoria* über die staatlichen Schiedsgerichtsordnungen. Bei der *lex mercatoria* handelt es sich um ein von sozialen Sanktionen getragenes Soft-Law-System, das wesentlich auf interna-

tionalen Handelsbräuchen und einer außerstaatlichen Schiedsgerichtsbarkeit beruht. Die Konstitutionalisierung privater Ordnungsleistungen auf transnationaler Ebene verläuft in einem hybriden Prozess des Zusammenwirkens und der Wechselwirkung zwischen Selbstorganisation der globalen Zivilgesellschaft und nationalstaatlicher Rahmengesetzgebung. Transnationale Zivilregime bedürfen eben nicht nur des Soft Law, sondern auch der *hard codes*, welche die Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren der Produktion von *private justice* regeln. Eingebunden wäre diese Spontanverfassung in eine öffentliche Verfassung, die als Rahmenordnung unter dem Vorbehalt der Kontrolle durch staatliche Gerichte im Einzelfall die rechtsstaatlichen und legitimatorischen Mindestanforderungen an die Anerkennung der Zivilregimes gewährleistet (Teubner 2004: 4–5).

Bei der Zertifizierung geht es um die Vergabe eines normierten Gütesiegels, in diesem Fall mit dem Ziel, Nachhaltigkeitsstandards im Rahmen der forstwirtschaftlichen Nutzung von Wäldern zu sichern (75522; Klins 2000). Den Anfang nahm die Zertifizierungsdiskussion Ende der achtziger Jahre, als von verschiedenen Seiten hinsichtlich der Tropenwaldzerstörung anstelle eines Boykotts eine Kennzeichnung für Tropenholz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern gefordert wurde. In den Staaten, in denen die Umweltverbände einflussreich waren (Deutschland, Niederlande, Großbritannien), bildeten sich Anfang der neunziger Jahre staatlich unterstützte Zertifizierungsinitiativen für Holz aus tropischen Ländern. Proteste von Umweltverbänden sowie Regierungen der Tropenländer führten dazu, dass die Forstwirtschaft in Skandinavien und Nordamerika stärker in die Kritik geriet; dort griff man die Idee der Zertifizierung auf, um sich vor Absatzverlusten zu schützen.

Parallel zu den Aktivitäten auf nationaler Ebene erfolgten auch auf europäischer und internationaler Ebene Bestrebungen zur Zertifizierung von Holzprodukten. Im Rahmen der dritten Ministerkonferenz in Lissabon wurden Nachhaltigkeitskriterien verabschiedet, die die Grundlage für das paneuropäische Nachhaltigkeitszertifikat (PEFC) bildeten. Die PEFC-Initiative wurde von zunächst sechs europäischen Ländern, Waldbesitzern und der Forstindustrie unterstützt. PEFC basiert auf einer Selbstverpflichtung durch den Waldbesitzer; nach der Vergabe des Zertifikats erfolgt die Kontrolle im Rahmen von Flächenstichproben. Mittlerweile wurde ein Forst-Zertifizierungsrat gegründet, in dem die Waldbesitzer 50 Prozent der Stimmrechte innehaben; die restlichen 50 Prozent verteilen sich auf gesellschaftliche Interessengruppen (Klins 2000: 92–94).

Auf internationaler Ebene versuchen private Gruppierungen wie die ISO (International Organization for Standardization) oder der FSC (Forest Stewardship Council) nachhaltigkeitsorientierte Gütesiegel zu erarbeiten. Der FSC wurde 1993 in Toronto von Vertretern der Umweltverbände, sozialer Gruppierungen und der Forst- und Holzindustrie gegründet. Der FSC will eine umweltverträgliche, sozial gerechte und wirtschaftlich gesicherte Waldbewirtschaftung weltweit. Die FSC-Mitglieder sind einer Umwelt-, Wirtschafts- oder Sozialkammer zugeordnet. In der Wirtschaftskammer sind Akteure der Forst-, Holzwirtschaft und der Zertifizierungsorganisationen vertreten. Die Stimmrechte im FSC verteilen sich zu jeweils einem Drittel auf die jeweiligen Kammern. FSC zertifiziert nicht selbst, sondern akkreditiert und kontrolliert Zertifizierungsorganisationen, die sich verpflichten, nach den Regeln von FSC vorzugehen. Dafür dürfen diese dann das FSC-Logo verwenden. Die Zertifizierung erfolgt also nicht durch die Forstwirtschaft, sondern durch einen unabhängigen Dritten, der allerdings durch das FSC akkreditiert wird. Das FSC hat zehn Prinzipien und Kriterien entwickelt, die in dem zu zertifizierenden Land, Bundesland beziehungsweise der Region konkretisiert werden müssen. Das geschieht durch eine nationale Arbeitsgruppe auf landesweiter Ebene und dann durch den Zertifizierer in Kooperation mit dem jeweiligen Waldbesitzer. Die Zertifizierung erfolgt auf Betriebsebene, auch der Staatswald eines Bundeslandes ist potenziell ein Betrieb. Das Zertifikat enthält jedoch keinen Hinweis

auf die Herkunft des Holzes; vielmehr sollen mit dem FSC-Zertifikat keine gegebenen Zustände festgeschrieben werden, sondern solche Prozesse unterstützt werden, die zum Erhalt der Wälder beitragen können. Mittlerweile existieren in sechzehn Ländern FSC-Arbeitsgruppen (Klins 2000: 82–86).

Die ISO arbeitet Standards aus, um den internationalen Handel mit Gütern und Dienstleistungen zu erleichtern und zu fördern. Normen zum Umweltmanagement sollen der Einschätzung und Verbesserung der Umweltsleistungen von Unternehmen dienen. Für den forstlichen Sektor bemühten sich insbesondere Kanada und Neuseeland, eine Zertifizierung nach ISO durchzusetzen. 1996 stieß der ISO-Ansatz bei den Umweltverbänden auf Kritik; seither wird die Kompatibilität beider Ansätze geprüft (Klins 2000: 86).

Ähnlich wie auf internationaler Ebene eine Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Gütesiegeln besteht, haben sich auch in Deutschland bislang verschiedene Systeme entwickelt, die jeweils von unterschiedlichen *advocacy coalitions* getragen werden. Die Umwelt- und Naturschutzverbände entwickelten zwei Systeme (eco timber, Naturland); als Reaktion auf diese Vorstöße entwickelte die Forstwirtschaft ein Herkunftszeichen. Eco timber ist eine Zertifizierungsorganisation, die durch eine positive Kennzeichnung von Holz aus naturgerechtem Waldanbau ökologische Produktionsweisen im Wald fördern will; eco timber richtet sich nach Mindeststandards des Naturschutzbundes, welche waldbauliche, naturschützerische, soziale und ökonomische Aspekte enthalten. Naturland e.V. ist ein gemeinnütziger Verband und in Deutschland als Zertifizierer des ökologischen Landbaus bekannt. Die Anforderungen umfassen hier die Ausweisung von 10 Prozent Referenzflächen im Staats- und Kommunalwald sowie die Einhaltung strenger Regelungen zum Anbau nicht heimischer Baumarten und zum Einsatz chemischer Mittel. Will ein Betrieb dieses Zertifikat erwerben, muss sein Wald nach Naturland-Richtlinien bewirtschaftet sein, und der Betrieb muss Mitglied im Naturland-Verband sein.

Demgegenüber enthält das von der deutschen Forstwirtschaft eingeführte Herkunftszeichen die Aufschrift „Holz aus nachhaltiger Forstwirtschaft. Gewachsen in Deutschlands Wäldern“. Es ist nicht mit inhaltlichen Bestimmungen für die Waldbewirtschaftung verknüpft. Die Initiative ging aus vom Deutschen Forstwirtschaftsrat und den Deutschen Waldbesitzerverbänden (Klins 2000: 88–89).

Zudem wurde in Deutschland eine FSC-Arbeitsgruppe gegründet. Dieser schlossen sich fast alle für den Wald relevanten Umweltgruppen, Gewerkschaften sowie Holzunternehmen, einige Waldbesitzer wie auch Politiker an. Auch hier besteht eine Drei-Kammer-Struktur sowie Konsens als Abstimmungsmodus (Klins 2000: 91).

### 5.2.5 Markt

Marktförmige Steuerungsinstrumente werden vorzugsweise in der Umweltpolitik eingesetzt. Zertifikate wie oben beschrieben sollen einerseits die Kaufentscheidungen der Konsumenten beeinflussen und der Industrie gleichzeitig einen Anreiz geben, umweltschonendere Methoden bei der Produktion anzuwenden und damit zu werben. Zudem ist ein Zertifikat im Fall der nachhaltigen Holzbewirtschaftung auch ein Kommunikationsinstrument, weil Probleme diskutiert, Verbesserungsmaßnahmen öffentlich aufgezeigt werden können und sich runde Tische zur Lösung des Problems bilden. Wie oben beschrieben, kam es in Deutschland zu einem Konkurrenzkampf zwischen verschiedenen Zertifikaten, mittlerweile insbesondere zwischen den Zertifizierungssystemen von FSC und PEFC, deren Zukunft

bislang noch offen scheint. Bis zum Jahr 2000 bemühten sich die jeweiligen Verbandsspitzen, beide Systeme zusammenzuführen. Eine alternative Lösung könnte durch Marktkräfte erfolgen, denn nicht nur FSC-zertifiziertes Holz ist auf dem deutschen Markt, auch die Zertifizierung nach PEFC wurde großflächig vollzogen. Allerdings scheint von der Nachfrageseite der Konsumenten der Druck auf „nachhaltig produziertes Holz“ nicht so groß zu sein. NGOs wie der WWF initiierten mit der Gruppe 98 eine *buyer group*; die Mitglieder vereinbarten, FSC-zertifiziertes Holz mit in das jeweilige Angebot aufzunehmen. Insbesondere Unternehmen, die am Ende der Produktionskette stehen und somit eine starke Nähe zum Endkonsumenten haben (zum Beispiel Baumarktketten), standen bis dato im Mittelpunkt der öffentlichkeitswirksamen Kritik von Umweltverbänden (75522).

In der internationalen Klimapolitik wurden im Rahmen des Kyoto-Protokolls eine Reihe flexibler, marktbasierter Steuerungsinstrumente festgeschrieben:

#### *Joint Implementation (JI)*

JI ist letztlich eine Mischung aus finanziellem Anreiz und Verhandlung. Ein Unternehmen kann auch in einem anderen Land ein Klimaschutzprojekt durchführen, zum Beispiel in ein energieeffizientes Kraftwerk investieren, und sich die dadurch erreichten Emissionsreduktionen seinem eigenen Klimaschutzkonto gutschreiben lassen. Die Wirtschaft verspricht sich dadurch die Erschließung neuer Märkte, die über internationale Instanzen initiiert und gefördert werden. Den Ländern würde dadurch ein kostengünstiger Klimaschutz ermöglicht, denn ökonomisch effizient sei es, Maßnahmen in den Ländern und Regionen durchzuführen, in denen der Klimaschutz zu geringen Kosten realisiert werden kann. JI ist sowohl bilateral zwischen Ländern aushandelbar, kann aber auch multilateral vereinbart werden. Letzteres etwa dadurch, dass die investierenden Länder eine Einlage in einen unabhängigen Fonds tätigen. Die Mittel aus diesem Fonds werden an die Akteure ausgezahlt, die die kosteneffizientesten Angebote machen. Die Weltbank unterstützt diese Projekte.

In den Verhandlungen setzten sich vor allem die USA, Deutschland und Norwegen für dieses Instrument ein. Gleichzeitig wurde das Instrument heftig kritisiert: So würden die armen Länder das ökologische Eldorado erleben, während die Industrieländer an einer Schadstoff-Überdosis eingingen (Walk / Brunnengräber 2000: 78–80).

#### *Clean Development Mechanism (CDM)*

Ein Industrieland kann auch in einem Entwicklungsland klimaschonend aktiv werden. Der CDM ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Hauptargument für diesen Mechanismus ist, dass es billiger ist, in einem Entwicklungsland Emissionen zu vermeiden als in den Industrieländern. Allerdings wurden keine Obergrenzen (*cap* oder *concrete ceiling*) für die Außerhausreduktion festgelegt. Das kann auch zu dem paradoxen Effekt führen, dass die Industrieländer durch dieses Instrument in Kombination mit dem Emissionshandel so viele Verschmutzungsrechte über ihre extraterritorialen Projekte beziehen können, dass sie im Inland noch zulegen und dennoch ihr Reduktionsziel des Kyoto-Protokolls rechnerisch erreichen können.

#### *Emissionshandel*

Ein Land kann einem anderen einen Teil seiner zugewiesenen Emissionsmenge in Form von Verschmutzungszertifikaten abkaufen. Dieses Instrument ist auf Drängen der USA verabschiedet worden.

Alle Länder erhalten Zertifikate, die den ihnen zugeteilten Emissionsmengen entsprechen. Die Länder mit ungenutzten Emissionsrechten können diese überschüssigen Mengen dann solchen Ländern zum Verkauf anbieten, die ihre zugeteilten Emissionsmengen überschreiten. Das Käuferland könnte die Anteile zu der ihm zugeschriebenen Menge hinzuzählen und somit die Reduktion der eigenen Emissionen umgehen. So können Länder aus Ost- und Mitteleuropa ihre überschüssigen Emissionsrechte versteigern, weil es bei ihnen durch den Zusammenbruch der jeweiligen Wirtschaften zu realen Emissionsminderungen kam. Die Überwachung dieses Instrumentes gilt als einfacher als bei JI oder CDM (73924).

### 5.3 Koordination in Mehrebenenstrukturen

#### 5.3.1 Zweiebenenspiele

Nationale Unterhändler, die in Verhandlungsprozesse auf europäischer und/ oder globaler Ebene eingebunden sind, müssen auf der einen Seite die Interessen ihrer Auftraggeber im Blick behalten und gleichzeitig hinreichend flexibel sein, um nach außen Kompromisse schließen zu können. Das Ausbalancieren der unterschiedlichen Anforderungen von „Vertretung und Verhandlung“ (Czada 1997) ist keine triviale Aufgabe. Je enger die Kopplung im Vertretungsverhältnis ausfällt („Durchsetzungsmandat“), umso weniger Spielräume existieren, um in Verhandlungen flexibel zu sein. Je mehr sich Unterhändler gegenüber ihren Auftraggebern verselbstständigen und nach außen Kompromisse zu ihren Lasten schließen („Verhandlungsmandat“), desto größer ist die Gefahr, dass Kompromisslösungen auf den Widerstand der Auftraggeber stoßen und am Ende von diesen abgelehnt werden. Das Spiel mit und zwischen zwei Ebenen kann Unterhändler also prinzipiell in ihrem Handlungsspielraum einschränken, aber auch das Repertoire an verfügbaren strategischen Optionen erweitern (etwa durch Strategien des *blame avoidance* oder Formen der Problemverschiebung).

Aus den ausgewerteten Forschungsprojekten ergab sich jedoch schwerpunktmäßig der Eindruck, dass nationale Repräsentanten durch die doppelten Verpflichtungen, denen sie in Mehrebenenstrukturen gerecht werden müssen, in ihren Handlungsspielräumen eher eingeschränkt sind. In zahlreichen Projekten wird das Verhältnis zwischen amerikanischem Präsidenten beziehungsweise dem Beauftragten in Handelsfragen (US Trade Representative) und dem Kongress auf der einen Seite sowie internationalen Organisationen wie dem IWF, der WTO und der UNO auf der anderen Seite thematisiert.

Insbesondere in der Handelspolitik verfügt der Kongress über eine starke Position gegenüber der amerikanischen Administration, denn er hat die Kompetenzen, Handelsgesetze mit zu verabschieden beziehungsweise deren Zustimmung der Administration zu verweigern. Der Kongress kann den Präsidenten autorisieren, für die Dauer von zwei Jahren Handelsbeschlüsse auszuhandeln, die dann vom Kongress beschleunigt beraten werden (*fast track authority*). Seit den Siebzigern hat der US-Kongress dem Präsidenten zwar die Bevollmächtigung zur direkten Verhandlungsführung immer wieder übertragen, allerdings bestehen erhebliche Einschränkungen. So muss beispielsweise das Vertragswerk als Paket vom Kongress verabschiedet werden, was dazu führt, dass die protektionistischen Neigungen der Legislative antizipiert werden müssen. Die Verhandlungsführung selbst wird vom US Trade Representative übernommen, dem jedoch zahlreiche so genannte Advisory Committees beigeordnet sind, innerhalb derer Interessenvertreter aus der Industrie und Zivilgesellschaft dominieren und das Agenda Setting der Verhandlungsführung massiv beeinflussen (Zimmermann 2004: 79ff.). 1994 wurde die

Handelsvollmacht der Regierung Clinton erstmals seit 1974 nicht verlängert, was als ein Grund für das Scheitern der Ministerkonferenz von Seattle im Jahr 1999 angesehen wird. Die Regierung Bush junior rang dem Kongress im Jahr 2002 eine begrenzte Handelsvollmacht ab und musste diese mit dem Zugeständnis protektionistischer Maßnahmen an die Agrar- und Stahllobby erkaufen.

Ähnlich restriktiv erwies sich der Kongress auch in Fragen des globalen Klimaschutzes. Unter Bush senior wurden Maßnahmen zur Kohlendioxid-Reduktion entgegen der offiziellen Rhetorik eher ausgebremst, zur Regierungszeit Clintons hingegen wurde versucht, eine Koordinierung diesbezüglicher Politiken mit der EU und anderen Partnern voranzutreiben. Clinton musste jedoch gegen den Protest des Kongresses und des Senats angehen, die ein größeres Engagement der Schwellenländer (zum Beispiel China) und die Vermeidung wirtschaftlichen Schadens für die USA zur Voraussetzung für die Annahme des Kyoto-Protokolls machten und es damit letztlich zum Scheitern brachten. Nach seiner Wahl hat Präsident Bush junior die Abwehrhaltung von Kongress und Senat übernommen und Maßnahmen zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls per Gesetz unterbunden. Erst überparteilicher Protest im Senat (zum Beispiel durch das Senate Foreign Relations Committee), der aus Angst vor einer Isolierung der USA in der Weltpolitik für Klimaschutzbestimmungen eintritt, könnte zu einem Umdenken der Regierung Bush junior führen (Tänzler 2002). Die Industrie in den Vereinigten Staaten hat sich in der Diskussionsphase der UN-Rahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls massiv gegen Reduktionsziele im Bereich der Kohlendioxid-Emissionen eingesetzt und dieser Position auch via Lobbying im Kongress und durch *soft money* bei den Präsidentschaftswahlen Einfluss verschafft. Die Koalition der Industrie scheint aber in der letzten Zeit zu bröckeln, was vor allem an jenen Unternehmen liegt, die auch in der EU wirtschaftlich aktiv sind. Der Zusammenhang von Erderwärmung und Treibhausgasen wird prinzipiell nicht mehr bestritten und Maßnahmen zu einem nachhaltigen Umgang mit Energieressourcen werden nicht mehr kategorisch ausgeschlossen (Tänzler 2002). Umweltschutzgruppen treten zwar auch in den USA auf, haben aber aufgrund geringerer wirtschaftlicher Ressourcen und vor allem aufgrund der Ausgestaltung der politischen Institutionen (Zweiparteiensystem, Mehrheitswahlrecht, Zersplitterung der zuständigen Behörden) schlechtere Zugangschancen (Tänzler 2002; 76415).

In der Terrorismusbekämpfung konnte der Präsident sich hingegen der Zustimmung des nationalistisch ausgerichteten Kongresses bislang sicher sein. Der Präsident kann, gestützt auf die War Powers Resolution von 1973 und speziell ermächtigt durch die Authorization for Use of Military Force, unter Zustimmung des Kongresses seine Interventionspolitik im Irak durchführen. Innenpolitisch sorgt die Gleichsetzung von Terrorismusbekämpfung mit Krieg (und nicht mit Kriminalität) dafür, dass der Posse Comitatus Act von 1878, der die militärische Intervention im Inland stark beschränkt, keine Anwendung findet. Vor diesem Hintergrund konnte Clinton einen Commander in Chief für die Landesverteidigung einsetzen, ohne dabei die Ablehnung durch das Armed Services Committee im Kongress fürchten zu müssen (Daase 2002; 76415).

### 5.3.2. Ebenenübergreifende Diffusionsprozesse

Akteure können das Spiel mit den Ebenen bewusst einsetzen, um andere Akteure zur Einhaltung von Standards zu bewegen. Forschungsarbeiten zum Thema Menschenrechte (vgl. Risse 2000) haben gezeigt, dass internationale Normen sich vor allem dann durchsetzen, wenn Regierungen von oben (durch internationale Organisationen und andere Staaten) und gleichzeitig von unten (innerstaatliche NGOs) unter Druck geraten (Brozus et al. 2002: 65). Sikkink (1993) und Risse (2002) haben dies das

„Bumerang-Modell“ genannt. Auch in den Projekten zeigten sich Beispiele für Dynamiken dieser Art: Aserbaidzhanische NGOs nutzen ihre Kontakte zu westlichen NGOs, um im Bereich der Menschenrechtswahrung die Unterstützung der inter- / supranationalen Organisationen für ihre Belange zu erhalten, indem Letztere auf die nationale Regierung Einfluss nehmen (Cali / Ergun 2003: 9). In der Türkei spielt eine derartige Strategie für die älteren NGOs keine Rolle. Die jüngeren türkischen NGOs hingegen zielen mit einem Monitoring zur Menschenrechtssituation (monatliche Berichte und Ähnliches) auf internationale Beachtung ab. Dabei vertrauen sie darauf, dass die internationale Staatengemeinschaft die türkische Regierung unter Druck setzt, die Menschenrechtssituation im Land zu verbessern (Cali / Ergun 2003: 9ff.; 78483).

Diffusionsprozesse können aber auch von einem dominanten Akteur initiiert werden, der in der Lage ist, verschiedene Ebenen gleichzeitig zu beeinflussen. Die USA (Department of Justice) brachten innerhalb der OECD das Thema der Angleichung von Kartellrechtspraktiken an das amerikanische Vorbild auf die Agenda. Die OECD formulierte daraufhin Empfehlungen, welche dazu beitrugen, dass Nationalstaaten Rechtshilfeabkommen mit den USA abschlossen, die den US-Behörden die Strafverfolgung im Ausland erleichtern. Innerhalb der EU nahmen sich wiederum die Kommission und der EuGH des Themas an (Harding 2002: 327).

Daase / Feske (2002) wiederum beschreiben eine andere Variante des Bumerang-Effektes: Die amerikanische Regierung versuchte Japan, aber auch Südkorea von der Notwendigkeit des Aufbaus eines regionalen Raketenabwehrsystems zu überzeugen. Zu diesem Zweck kommunizierte sie nicht nur mit der ministeriellen und administrativen Führung der beteiligten Staaten sowie der Rüstungsindustrie, sondern versuchte auch, das Bedrohungsszenario durch Nordkorea medial in die japanische Öffentlichkeit zu vermitteln („hegemoniale Risikokommunikation“). In Japan zeigen sich vor allem die Nationalliberale Partei und ihre Regierungsvertreter einem regionalen Raketenabwehrsystem gegenüber aufgeschlossen, während sozialdemokratische Parteimitglieder auf die Verfassung verweisen, um den Ausbau dieses Systems zu verlangsamen.

## **6 Implementation**

Insgesamt befassen sich die meisten Forschungsprojekte nicht explizit mit der Frage nach den Erfolgsbedingungen oder Problemen der nationalen Umsetzung von Vereinbarungen und Standards. Allerdings finden sich in den Projektberichten zahlreiche Hinweise auf die Besonderheiten der Implementationsphase, wobei eher Probleme skizziert als Erfolgsbedingungen benannt werden.

### **6.1 Erfolgsbedingungen**

Menschenrechts- und umweltschutzbezogene Politiken sowie Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit können zumeist nur durch indirekte Einflussnahmen realisiert werden.

Im Bereich der Sicherheitspolitik ist die Einhaltung völkerrechtlicher Bestimmungen von der militärischen Unterstützung der USA abhängig. Auch ist eine völkerrechtliche Rechtsprechung und Rechtspflege, wie sie sich auf nationalstaatlicher Ebene findet, im Rahmen der UNO nicht möglich, sondern hängt von der Zustimmung der am Streit beteiligten Länder ab (Paulus 2003; 78483).

Brozus et al. (2003) befassten sich mit der Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern, welches Eingang in nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Agenda 21 fand. Die Untersuchung ergab, dass die Wirkung von Ideen sich nicht frei entfaltet, sondern von den innerstaatlichen Rahmenbedingungen maßgeblich abhängt. Als zentrale Variablen erwiesen sich hierbei:

- die Anschlussfähigkeit innerstaatlicher an internationale Normen (*domestic salience*). Hiermit ist das kulturelle Umfeld gemeint. Innerstaatliche kulturelle Faktoren können mit darüber entscheiden, wie Problemwahrnehmungen und kognitive Einflüsse verarbeitet werden. Bestimmte neue Ideen passen zu den vorhandenen besser als andere. Kohärenz und Anschlussfähigkeit sind wichtig.
- die politischen und gesellschaftlichen Strukturen innerhalb eines Landes, wozu die Stärke der Trägergruppen, das Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und die politischen Kapazitäten im Politikfeld Umwelt und Entwicklung (*domestic structure*) zählen. Zu den vorhandenen staatlichen Kapazitäten zählen eine weitgehende Umweltgesetzgebung, technisches Know-how, wirtschaftliche (Bruttosozialprodukt) und wissenschaftliche (Forschungsförderung) Kapazitäten. Im Verhältnis zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren wichtig ist die Opportunitätsstruktur, die Möglichkeit für Trägergruppen, Zugangspunkte zum politischen System zu bekommen und *winning coalitions* zu bilden. Hierzu gehört die Offenheit des politischen Systems (hinsichtlich des Informationssystems, des Parteiensystems, der Politikarenen) sowie ein kooperativer Politikstil. Und schließlich kommt hinzu die Stärke der Trägergruppen, die eine Idee in den politischen Prozess einspeisen (Brozus et al. 2003: 66–69).
- transnationale Allianzen können die Implementation des Leitbildes in den Entwicklungsländern fördern.

Der Prozess der Umsetzung des Nationalen Waldprogramms in Deutschland, das Bestandteil der Agenda 21 ist, führte hingegen zur Stärkung jener administrativen Ebene, die direkt in die Bearbeitung der UNO-Agenden eingebunden ist, das heißt, die Stellung der Bundesministerien gegenüber den Landesministerien wurde eindeutig gestärkt. Die enge Einbindung der für Waldfragen zuständigen Bundesministerien BMVEL und BMU in Verhandlungsprozesse auf internationaler Ebene führt zu einem Anwachsen des Kontextwissens hinsichtlich spezifischer Inhalte, institutioneller Strukturen und Prozesse der globalen Waldpolitik. Dabei bildet sich eine Schicht von gut informierten Bundesbeamten heraus, die die komplexen Zusammenhänge durchschauen. Die Länder haben lange Zeit keine Relevanz in den globalen Aktivitäten gesehen, entsprechend auch kein Fachwissen aufgebaut und sich zudem auf traditionelle Themen wie Waldbau, Forsteinrichtungen und Jagd konzentriert.

Die Globalisierung der Waldpolitik hat zur Bildung neuer Politiknetzwerke geführt. Zwar hat das BMVEL seine nach wie vor engen Beziehungen zu Vertretern der Forstwirtschaft und des Waldbesitzes aufrechterhalten, gleichzeitig wurden aber im Rahmen des NFP-Prozesses auch neue Beziehungen zu den Umwelt-NGOs aufgebaut.

Die Impulse und Vorgaben der globalen Waldpolitik führen zu politikfeldspezifischen Lernprozessen. Diese zeigen sich einmal im „besseren Kennenlernen“ der Akteure im Verlauf der verschiedenen organisierten runden Tische. Dadurch wuchs das Verständnis für bestimmte inhaltliche oder strategische Positionen einzelner Akteure (insbesondere im Verhältnis zwischen Umwelt-NGOs und Waldbesitzern). Lerneffekte zeigten sich auch daran, dass viele forstpolitische Akteure erstmals „Unterricht“ in Sachen „globaler Waldpolitik“ erhielten. Das bedeutet, niemand kann sich nun mehr auf eine rein nationale Sicht der Dinge zurückziehen; vielmehr ist das Oberziel des weltweiten Schutzes aller Arten von Wäldern auch für die lokale Ebene zentral (Hofmann 2002: 267–272).

Im Verlauf des NFP-Prozesses erhielten wissenschaftliche Institute (Institut für Forstpolitik der Universität Freiburg) eine Rolle als *policy broker*. Insgesamt vollzog sich im Prozessverlauf eine Entwicklung hin zu mehr und interaktiver Kommunikation zwischen allen Beteiligten. Auch das BMVEL nahm im Verlauf des Prozesses eine neue Rolle ein; es wandelte sich von der übermächtigen Instanz, die Ablauf, Inhalte und Ergebnisse des Nationalen Waldprogramms bestimmt, hin zu einem „konstruktiven Vermittler“, der zur Entschärfung von Konflikten beiträgt. Insgesamt wird die Kluft zwischen Zivilgesellschaft und Staat im betroffenen Politiksektor etwas geringer (Hofmann 2002: 292).

## 6.2 Probleme

### *Defekte Demokratien*

Ein zentrales Problem in unterschiedlichen Kontexten ist die Umsetzung von Maßnahmen oder Projekten in Ländern, deren Staatssysteme oder demokratische Kontrollstrukturen unterentwickelt sind (Wolf 2002: 239ff.; 77574; Risse 2000; 76051 / 76052).

Im ehemaligen Jugoslawien bekennen sich die lokalen Eliten heute vordergründig zu den Zielen der NATO und der EU, hintertreiben deren Vorstellungen aber durch eigene Machtspiele, nepotistischen Regierungs- und Verwaltungsaufbau und durch Schattenwirtschaft. Dabei bedienen sie sich der Massenmedien und profitieren vom weitgehend rechtsfreien Raum (Becher 2001b; 75279). In Bosnien-Herzegowina gelingt es den Nomenklaturkadern, ihre eigenen, zumeist kriminellen Machenschaften (Menschen-, Drogen- und Waffenhandel) trotz des massiven Einsatzes der NATO weiter zu verfolgen. Symbolpolitische Übereinstimmungserklärungen der politischen Elite mit den Zielen der Alliierten dienen häufig nur dazu, ein Maximum an finanzieller Unterstützung zu erlangen. Die Situation erschwert sich noch dadurch, dass die Bevölkerung in den NATO-Truppen eine Besatzungsmacht sieht (Johnson 2003: 23ff.; 78483).

Die Schaffung einer dauerhaften Nachkriegsordnung durch internationale UN-Polizeimissionen wird nach wie vor durch Korruption zwischen Politik, organisiertem Verbrechen und den Polizeikräften behindert, die sich im Machtvakuum nach dem Zusammenbruch des Sozialismus entwickelt hat. Während der Bürgerkriege in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo stand die Polizei im Dienste der Repression und auch des Militärs, nicht aber im Dienste der Sicherung der inneren Sicherheit. Zudem bestanden paramilitärische Einheiten, die gegen die Bevölkerung vorgingen. Probleme entstehen auch, wenn politische Parteien versuchen, die Führungspositionen der neuen Polizeieinheiten mit

eigenen Mitgliedern zu besetzen oder bestimmte ethnische Gruppen zu bevorzugen (Stodiek 2004; Lutz 2000, 2002; 74630).

Die Nutzung von Beschwerdeverfahren im Rahmen des NAALC zur Anprangerung von Missständen der Arbeitsbedingungen wird auf Seiten Mexikos durch staatskorporatistische Strukturen massiv behindert. Im Zentrum der mexikanischen Beschwerdeverfahren standen Konflikte um die Gründung unabhängiger Gewerkschaften, meist in Tochterbetrieben transnationaler Konzerne. Verbände, die eng in das korporatistische Geflecht der seit über 60 Jahren in Mexiko regierenden PRI eingebunden sind, kooperieren mit der Managementseite, um unabhängige Gewerkschaften aus den Betrieben fern zu halten. Letztlich versucht eine Triade aus Staat, korporatistischen Gewerkschaften und Management unter Ausschöpfung der mexikanischen Arbeitsgesetze, autonome Interessenvertretungen zu verhindern. Druck der Regimeinstitutionen, internationalen Standards Geltung zu verschaffen, erzeugt nicht nur Konzessionsbereitschaft, sondern auch Widerstand, schweißt unheilige Allianzen zusammen und trifft oftmals autonome Gewerkschaften (75093; Dombois 2002).

#### *Negatives Vorbild durch mächtige Staaten*

Wenn wirtschaftlich mächtige Staaten oder solche, die bislang Vorreiterfunktionen innehatten, Verträge nicht ratifizieren oder sie nicht implementieren, geben sie ein negatives Vorbild für andere Länder ab. Tänzler beschreibt das Klimaschutzpolitische Engagement als eine „Politik ohne Vollzug“ (Tänzler 2002), was vor allem an der Blockadehaltung der USA liegt. Dasselbe gilt für die Umsetzung der UN-Konvention zur Artenvielfalt und das Biosafety-Protokoll (Brand / Görg 2003). Auch die Idee einer Energiesteuer ist in der EU wieder fallen gelassen worden, nachdem sich abzeichnete, dass die übrigen OECD-Staaten sich hieran nicht beteiligen würden (Tänzler 2002).

#### *Unklare politische Vorgaben*

Der Einsatz der UN-Polizeimissionen wurde durch Rechtsunsicherheiten sowie Streitigkeiten der Mitgliedsstaaten über die Auslegung von Resolutionen behindert. Das UN-Prinzip besagt, dass lokales Recht angewendet werden soll, soweit es nicht gegen allgemein gültige Menschenrechtsgrundsätze verstößt. Dies ist den beteiligten Beamten nicht immer bekannt. Beim ersten Law-enforcement-Einsatz der UNCIVPOL im Kosovo vergingen deshalb Monate der Rechtsunsicherheit (76430).

Im Kosovo hatten die UNPROFOR-Truppen den Auftrag, im Rahmen ihres humanitären Einsatzes „ethnische Säuberungen“ und ähnliche Gewaltakte zu unterbinden. Von Seiten der UN, aber auch der europäischen Nationalregierungen waren sie jedoch explizit aufgefordert, sich einer gewaltsamen Intervention zu enthalten, was in vielen Fällen zu einem praktischen Dilemma führte (Allin 2002). Uneinigkeit zwischen Russland und den NATO-Staaten über die Auslegung der UN-Resolution 1244 (beinhaltet unter anderem die Bestandsgarantie für ein Restjugoslawien inklusive Kosovo) und die verfeindeten Ethnien machen eine einvernehmliche Lösung hinsichtlich des Status des Kosovo und seiner Bewohner unmöglich. Das Problem verstärkt sich durch die unklaren Zuständigkeiten innerhalb des NATO-Protectorates und tritt in ähnlicher Weise auch in Bosnien auf (Allin 2002). Lokalen Politikern (vor allem in Bosnien, weniger im Kosovo) gelingt ein doppeltes Spiel zur Wahrung eigener oder ethnischer Interessen vor allem auch deshalb, weil Koordinationsschwierigkeiten zwischen dem Hohen Vertreter der EU und den Bevollmächtigten der USA bestehen. Die Ankündigung der USA (bestehend seit dem Regierungswechsel Clinton / Bush), ihre Truppen aus der Region zurückzuziehen, um sich auf

den Irak zu konzentrieren, droht das prekäre Gleichgewicht im Kosovo und in Bosnien zu destabilisieren (Allin 2002).

### *Mangelnde technische oder ökonomische Kapazitäten für die Umsetzung*

Insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer setzen nur zu einem geringen Teil Normen der ILO um und verstoßen gegen bereits ratifizierte Abkommen. Der Schutz von Biodiversität steht im Widerspruch zur wirtschaftlichen Not. In vielen Staaten Afrikas herrscht die Tendenz vor, bilaterale Verträge mit Biotechnologieunternehmen in den industrialisierten Staaten zu schließen, um somit kurzfristig an Geld zu kommen oder Schuldverpflichtungen bedienen zu können (Görg 2001; 76117).

Bei allen UN-Missionen herrscht ein Mangel an Ausrüstung und Personal. Die UNO, wie auch die WEU oder die OSZE haben Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Polizisten, so dass die vom Sicherheitsrat bewilligten und angeforderten Kontingenzahlen nicht von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt werden. In den beiden großen UN-Missionen in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo konnten auch zwei Jahre nach Missionsbeginn die bewilligten Polizeistellen nicht vollständig besetzt werden. Das führte dazu, dass lokale Sicherheitskräfte ungestraft Menschenrechtsverletzungen begehen konnten und das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei schwand. UN-Peacekeeping-Missionen sind zudem chronisch unterfinanziert. Dadurch können wichtige Projekte wie Demobilisierungsprogramme oder der Aufbau einer öffentlichen Verwaltung nur unzureichend unterstützt werden. Außerdem zögern potenzielle Truppensteller, Material und Personal in eine Mission zu entsenden, wenn deren Finanzierung durch die UN nicht gesichert ist. Auch im Fall der UNMIK war die Finanzierung der Mission zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution 1244 noch nicht gesichert (76430).

### *Unterschiedliche Rechtssysteme und -kulturen*

Die Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden und Justizministerien der verschiedenen Länder im Bereich des Kartellrechts wird durch Misstrauen behindert. Der befürchtete Eingriff in die Rechtssphäre des eigenen Staates lässt oftmals Anstrengungen einer ausländischen Justizbehörde zur Durchsetzung kartellrechtlicher Bestimmungen ergebnislos verlaufen (Harding 2002: 328).

Im Rahmen des TABD wurden Vereinbarungen zur wechselseitigen Anerkennung von Bestimmungen zur Produktsicherheit getroffen (Mutual Recognition Agreements, MRA), bei deren Umsetzung sich erhebliche Verzögerungen ergaben. Die Bestimmungen über Produktsicherheit bei elektrischen Geräten konnten nicht zügig realisiert werden, weil die amerikanischen Regulierungsbehörden eine globale Anerkennung der europäischen Prüfungseinrichtungen verweigerten und damit heftige Reaktionen auf der EU-Seite auslösten. Wenig kooperativ zeigen sich auch die FDA (Federal Drug Agency) sowie die OSHA (Occupational Safety and Health Agency) bei der Anerkennung europäischer Normierungs- und Testverfahren zur Produktzulassung. Dies führte zu einem Beschwerdebrief des Kommissars Lamy an die US-Handelsbeauftragte Barshefsky, in dem die Einhaltung der Vereinbarungen gefordert wurde. Problem bei der Implementation ist also die unterschiedliche Ausgestaltung der regulativen Entscheidungssysteme in der EU und den USA. Insgesamt erwiesen sich die Implementierungsfragen von höherer Konfliktintensität als ursprünglich angenommen (Wessels 2002: 36; 75718).

*Wahrnehmung von Exit-Optionen*

Bei rigiden Regelungen zur Freisetzung von GVO (etwa in Deutschland) weicht die agrochemische Industrie auf das Ausland aus (Wink 2000; 75866).

Geringe Ratifizierungsquoten, wie im Fall der im Rahmen des ILO Seafarers' Code zusammengefassten Übereinkommen zur Regelung der Arbeitsbedingungen in der internationalen Handelsschifffahrt, verleiten dazu, dass viele Reeder aus Kostengründen auf offene Register oder Gefälligkeitsflaggen (aus Ländern mit niedrigen Standards bezüglich der Arbeitsverhältnisse) ausweichen (Dirks o.J.).

## Literatur und ausgewertete Projekte<sup>1</sup>

- Aden, Hartmut, 2002: Die Auswahl der normsetzenden Institutionen im Prozess der Globalisierung des Rechts. Organisierte Kriminalität und Klimawandel als Beispiele für Modethemen bei der internationalen Normsetzung. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos: 281–318. [Stiftungs-Az: 77574]
- Aden, Hartmut: *Klimapolitik*. [Stiftungs-Az: 77574]
- Albert, Mathias / Stephan Hessler, 2002: Das Multilateral Agreement on Investment (MAI) – ein Beispiel für „failed governance“? In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos: 129–145. [Stiftungs-Az: 77574]
- Allerkamp, Doreen, 2002: Intervention: Paradoxe Effekte der Zwangsdiplomatie im Kosovo-Konflikt. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 215–241. [Stiftungs-Az: 76415]
- Allin, Dana H., 2002: *NATO's Balkan Interventions*. Adelphi Paper 347. Oxford: Oxford University Press.
- Altvater, Elmar: *Global Governance. NGO-Netzwerke, Nationalstaaten und das internationale Institutionensystem – untersucht am Beispiel der internationalen Klimapolitik*. [Stiftungs-Az: 73924]
- Altvater, Elmar et al. (Hrsg.), 2000: *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Becher, Klaus, 2001a: *Strategies for European Security*. In: *US Strategies for Regional Security. Report of the Forty-Second Strategy for Peace, US Foreign Policy Conference*. The Stanley Foundation, 22–26.
- Becher, Klaus, 2001b: *Between Integration and State Failure: Political Transformations in the Balkans*. Council for Asia-Europe Cooperation (CAEC) Task Force Workshop: *Comparing Experiences with Post-Conflict State Building in Asia and Europe: The Cases of East Timor, Bosnia and Kosovo*, Sanur, Bali 15.-18. Oct. 2001.
- Bendrath, Ralf, 2002: *Computerkriminalität: Zivile Politik trotz militärischer Rhetorik*. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 143–166. [Stiftungs-Az: 76415]
- Berdal, Mats: *The Impact of Globalisation on Security: International Economic Institutions and Regional Stability*. [Stiftungs-Az: 75279]
- Bieler, Andreas, 2002: *The Struggle over EU Enlargement: a Historical Materialist Analysis of European Integration*. In: *Journal of European Public Policy* 9(4), 575–597.
- Bittner, Jan, 2002: *Finanzmärkte: Von der vorsorgenden zur vorbeugenden Risikopolitik der G-7*. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 191–212. [Stiftungs-Az: 76415]
- Bochum, Ulrich et al., 2002: *Grenzenlose Arbeit. Zur Veränderung der Arbeits- und Beschäftigungssituation in internationalen Kooperationen*. Abschlussbericht. VW Berlin. [Stiftungs-Az: 76087]
- Bock, Siegfried: *Multilaterale Verfahren zur Abstimmung kooperativer Stabilitätsstrategien in der Regionalpolitik der OSZE am Beispiel Mittelasiens*. [Stiftungs-Az: 77128]
- Boyce, James K., 2002: *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil wars*. Adelphi Paper 351. Oxford: Oxford University Press.
- Brand, Ulrich / Christoph Görg, 2000: *Die Regulation des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse*. In: *Prokla* 118, 83–106.

---

1 Die Literaturangaben beziehen sich auf Publikationen, die aus einem der von der VolkswagenStiftung geförderten und hier ausgewerteten Projekte hervorgegangen sind. Die Autoren müssen nicht zu den Antragstellern gehört haben. Das Aktenzeichen des Projekts, dem eine Publikation zuzuordnen ist, ist jeweils angegeben. Es handelt sich um Aktenzeichen der VolkswagenStiftung.

- Brand, Ulrich / Christoph Görg, 2003: The State and the Regulation of Biodiversity. *International Biopolitics and the Case of Mexico*. In: *Geoforum* 34, 221–223.
- Brozus, Lars / Ingo Take / Klaus Dieter Wolf, 2003: Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Opladen: Leske+Budrich.
- Brunnengräber, Achim / Ansgar Klein / Heike Walk (Hrsg.), 2001: NGOs als Legitimationsressource. *Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*. Opladen: Leske+Budrich.
- Cali, Basak / Ayca Ergun, 2003: Global Governance and Domestic Politics: Fragmented Visions. *Challenging Global Governance. A Critical Perspective*. Konferenzpapier. ELRC / CPOGG Workshop, Harvard Law School, 3.-4. Oktober 2003. [Stiftungs-Az: 78483]
- Callies, Graf-Peter, 2001: Rechtssicherheit und Marktbeherrschung im elektronischen Welthandel. Die Globalisierung des Rechts als Herausforderung der Rechts- und Wirtschaftstheorie. In: Jürgen B. Donges / Stefan Mai (Hrsg.), *E-Commerce und Wirtschaftspolitik*. Stuttgart: Lucius und Lucius, 189–206.
- Cowles, Maria Green, 2001a: The TransAtlantic Business Dialogue and Domestic Business-Government Relations. In: Maria Green Cowles / James Caporaso / Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe*. Ithaca: Cornell University Press: 159–180.
- Cowles, Maria Green, 2001b: The TransAtlantic Business Dialogue: Transforming the New TransAtlantic Dialogue. In: Mark A. Pollack / Gregory C. Shaffer (Hrsg.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 213–235.
- Daase, Christopher, 2002: Terrorismus: Der Wandel von einer reaktiven zu einer proaktiven Sicherheitspolitik der USA nach dem 11. September 2001. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 113–142. [Stiftungs-Az: 76415]
- Daase, Christopher / Susanne Feske, 2002: Proliferation: Bedrohungsperzeption, Risikokommunikation und Theater Missile Defense in Nordostasien. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 37–64. [Stiftungs-Az: 76415]
- Deitelhoff, Nicole, 2001: Case Study on the Establishment of an International Criminal Court – The Rome Process. In: Cornelia Ulbert: *Arguing and Bargaining in Multinational Negotiations*. Zwischenbericht. [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Deitelhoff, Nicole, 2002: Angst vor Bindung? Das ambivalente Verhältnis von Demokratien zum Internationalen Strafgerichtshof. In: HSFK Standpunkte Nr. 5 / 2002.
- Dieter, Heribert, 2004: The Stability of International Financial Markets: A Global Public Good? In: Stefan A. Schirm (Hrsg.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 23–43.
- Dirks, Jan, o.J.: Normbereich Handelsschifffahrt. In: Eva Senghaas-Knobloch, *Die regulative Politik der Internationalen Arbeitsorganisation in Zeiten der Globalisierung*. Anhang zum Zwischenbericht. VW. [Stiftungs-Az: 76096]
- Dombois, Rainer, 2002: Internationale Regulierung der Arbeit und nationale Arbeitsbeziehungen – der Fall des regionalen Arbeitsregimes North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) zwischen USA, Mexiko und Kanada. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 75093]
- Dombois, Rainer / Erhard Hornberger, 1999: Auf dem Weg zu International Governance? Internationale Arbeitsregulierung am Beispiel des NAFTA-Nebenabkommens zum Arbeitsrecht. In: *Peripherie* 75, 44–65.
- Finger, Matthias, 2003: Global Governance through the Institutional Lense. *Challenging Global Governance, A Critical Perspective*. Konferenzpapier. ELRC / CPOGG Workshop, Harvard Law School, 3.-4. Oktober 2003. [Stiftungs-Az: 78483]
- Finke, Barbara, 1998: Die internationale Kampagne „Frauenrechte sind Menschenrechte“. Eine institutionentheoretische Analyse der Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen. Arbeitspapier des MZES, Mannheim.
- Finke, Barbara, 2001: Konsens und Vielfalt. Transnationale Frauennetzwerke als Legitimitätsressource des UN-Systems? In: Achim Brunnengräber et al. (Hrsg.), *NGOs als Legitimationsressource*. Opladen: Leske+Budrich, 175–194.

- Finke, Barbara, 2003: Feministische Ansätze. In: Siegfried Schieder / Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Opladen: Leske+Budrich, 477–504.
- Friedeburg, Ludwig von: Staaten, transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen im Konflikt um biologische Ressourcen. Vergleichende Fallstudien zum Wandel eines globalen Konfliktfeldes. [Stiftungs-Az: 73944]
- Friesendorf, Cornelius, 2002: Drogenhandel: Unterschiede der deutschen und amerikanischen Drogenpolitik. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 167–190. [Stiftungs-Az: 76415]
- Fuchs, D. / F.Kratochwil: Globalisierung und der Staat: Veränderung der politischen Kapazität. [Stiftungs-Az: 76412]
- Görg, Christoph, 2001: Biologische Vielfalt: Freier Zugang oder Ausverkauf? Der Streit um die Kontrolle der genetischen Grundlagen unserer Ernährung. In: *Entwicklungspolitik* 15–16, 18–23.
- Görg, Christoph / Ulrich Brand, 2001: Patentierter Kapitalismus. Zur politischen Ökonomie genetischer Ressourcen. In: *Das Argument* 4–5, 466–480.
- Görg, Christoph / Ulrich Brand, 2002: Konflikte um das „grüne Gold der Gene“. Access, geistiges Eigentum und Fragen der Demokratie. In: *Prokla* 129, 631–652.
- Grabendorff, Wolf, 2004a: Triangular Relations in a Unipolar World: North America, South America and the EU. In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, 43–75, im Erscheinen.
- Grabendorff, Wolf, 2004b: Birgionalism and U.S. Policy towards Latin America. In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, 236–284, im Erscheinen.
- Gratius, Susanne, 2004: EU-MERCOSUR Relations as a Learning Experience for Biregionalism. In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, 325–374, im Erscheinen.
- Gratius, Susanne / Mónica Rubiolo, 2004: Biregionalism in a Globalizing world: The Latin American View. In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, 77–158, im Erscheinen.
- Gstöhl, Sieglinde, 2002: Scandinavia and Switzerland: Small, Successful and Stubborn towards the EU. In: *Journal of European Public Policy* 9(4), 529–549.
- Gstöhl, Sieglinde / Robert Kaiser, 2004: Mechanisms of Global Trade Governance: The ‘Double Standard’ on Standards in the WTO. In: Stefan A. Schirm (Hrsg.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 195–213. [Stiftungs-Az: 79058]
- Hänggi, Heiner, 2003: Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In Search of a Typology. In: Heiner Hänggi / Ralf Roloff / Jürgen Rüländ: *Interregionalism – Stepping Stone to Global Governance*. Auszüge aus dem Manuskript zum Tagungsband.
- Hänggi, Heiner / Ralf Roloff / Jürgen Rüländ, 2003: Interregionalism: A New Phenomenon in International Relations. In: Heiner Hänggi / Ralf Roloff / Jürgen Rüländ: *Interregionalism – Stepping Stone to Global Governance*. Auszüge aus dem Manuskript zum Tagungsband.
- Harding, Christopher, 2002: The Globalisation of Anti-cartel Law and Enforcement. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos, 319–335. [Stiftungs-Az: 77574]
- Harris, Stuart / Simon Nuttall, 2000: The Multilateralist Record in Asia and Europe. In: Council for Asia-Europe-Cooperation (Hrsg.), *Strengthening International Order. The Role of Asia-Europe Co-operation. A CAEC Task Force Report*, 66–98.
- Heins, Volker, 2000: Modernisierung als Kolonialisierung? Interkulturelle Konflikte um die Patentierung von Leben. In: Daniel Barben / Gaby Abels (Hrsg.), *Biotechnologie, Globalisierung und Demokratie*. Berlin: Edition Sigma, 131–154.
- Heins, Volker, 2001: Der Neue Transnationalismus. Nichtregierungsorganisationen und Firmen im Konflikt um die Rohstoffe der Biotechnologie. Frankfurt am Main: Campus.

- Heins, Volker / Michael Flitner, 1998: Biologische Ressourcen und ‚Life Politics‘. In: Michael Flitner / Christoph Görg / Volker Heins (Hrsg.), *Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik*. Opladen: Leske+Budrich: 13–38.
- Heller, Regina: Konferenz „Internationale Risikopolitik“. Studien zur Politik gegenüber neuen Risiken im transatlantischen Bereich. [Stiftungs-Az: 76415]
- Hirsch, J. / Chr. Görg: Globales Management genetischer Ressourcen. Strukturen eines neuen Politikfeldes. [Stiftungs-Az: 76117]
- Hofmann, Frank, 2002: Globale Waldpolitik in Deutschland. Eine Untersuchung über die Wirkung internationaler Regime in föderalen Strukturen. Dissertation. Freiburg i.Br.: Universität Freiburg.
- Johnson, Rebecca, 2003: *Reconstructing the Balkans: The Effects of Instrumental Global Governance. Challenging Global Governance, A Critical Perspective*. Konferenzpapier. ELRC / CPOGG Workshop, Harvard Law School, 3.-4. Oktober 2003. [Stiftungs-Az: 78483]
- Kaiser, Robert, 2002: Die WTO im Prozess der Globalisierung: Die Aufnahme Chinas und Russlands. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos, 129–145. [Stiftungs-Az: 77574]
- Kammler, Hans, 1999: Symposium „Emerging Governance? Inter-State Cooperation in an Age of Global Challenges“. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 74196]
- Kammler, Hans, 2000: *Asymmetrische Kooperation: Führung in der Staatengesellschaft und die Bereitstellung internationaler Kollektivgüter*. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 74757]
- Kammler, Hans, 2002: Liberale Führungsmächte – gestern und heute. In: *Zeitschrift für Politik* 49(4), 361–379.
- Klemmer, Paul, 2000: Handel und Umwelt – ein Millenniumsproblem. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, 12, 449–455.
- Klemmer, Paul, 2001: Steuerung moderner Technologierisiken in einer globalisierten Gesellschaft. Zwischenbericht. [Stiftungs-Az: 75866]
- Klins, Ullrich, 2000: *Die Zertifizierung von Wald und Holzprodukten – eine forstpolitische Analyse*. Dissertation. München: TU München, Fakultät für Forstwissenschaft.
- Kohler-Koch, Beate, o.J.: Legitimationspotentiale von Nichtregierungsorganisationen am Beispiel eines transnationalen Frauennetzwerkes. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 76011]
- Krause, Joachim, 2000: Overview. In: Council for Asia-Europe-Cooperation (Hrsg.), *Strengthening International Order. The Role of Asia-Europe Co-operation. A CAEC Task Force Report*. Tokyo: Council for *Asia-Europe Cooperation*, 1–29.
- Krause, Karl: Asien und Europa – Verbesserte Zusammenarbeit zur Ausgestaltung der internationalen Ordnung. [Stiftungs-Az: 74755]
- Lederer, Markus, 2003: *Exchange and Regulation in European Capital Markets*. Dissertation München: Universität München. Münster: Lit-Verlag. [Stiftungs-Az: 76412]
- Lehmann, Jean-Pierre, 2000: Peace and Prosperity versus Protectionism and Conflict. In: Council for Asia-Europe-Cooperation (Hrsg.), *Strengthening International Order. The Role of Asia-Europe Co-operation. A CAEC Task Force Report*. Tokyo: Council for *Asia-Europe Cooperation*, 108–135.
- Liese, Andrea, o.J.: Normbereich Kinderarbeit. In: Eva Senghaas-Knobloch, *Die regulative Politik der Internationalen Arbeitsorganisation in Zeiten der Globalisierung*. Anhang zum Zwischenbericht. VW. [Stiftungs-Az: 76096]
- Lutz, Dieter S., 2000: Internationale Polizei als Instrument der Konfliktbearbeitung. Zwischenbericht. VW Hamburg. [Stiftungs-Az: 74630]
- Lutz, Dieter S., 2002: Internationale Polizei als Instrument der Konfliktbearbeitung. Abschlussbericht. VW Hamburg.
- Maier, Matthias, 2002: *Negotiating Greenhouse Gas Emission Limits in the European Union. Report on a Case Study Conducted for the Project on Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations*, Florenz. [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Massing, Ortwin, 2002: Die Weltbank im Prozess der Globalisierung. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos, 197–232. [Stiftungs-Az: 77574]
- Mattli, Walter / Thomas Plümper, 2002: The Demand-Side Politics of EU Enlargement: Democracy and the Application for EU Membership. In: *Journal of European Public Policy*, 9(4), 550–574.

- Müller, Harald, 1998: Bröckeln die Brücken? Kooperation und Konflikt in den sich wandelnden transatlantischen Beziehungen. Abschlussbericht. Wissenschaftliche Jahreskonferenz der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Hessischer Landtag Wiesbaden, 14.-15. November 1997. [Stiftungs-Az: 73847]
- Müller, Harald, 1999: Rechtsinstrumente zur Nichtverbreitung. Die Wirksamkeit multilateraler Verträge. In: *Internationale Politik* 10(54), 31–37.
- Müller, Harald, 2001a: International Negotiations and Moral Discourse. Constructivist and Rationalist Understanding of „Communication. Discussion Paper im Anhang zum Zwischenbericht zum Projekt „Arguing and Bargaining in Multinational Negotiations.
- Müller, Harald, 2001b: The Future of Arms Control. In: Thérèse Delpech et al. (Hrsg.), *Nuclear Weapons: A New Great Debate*. Chaillot Papers 48. Paris: Institute for Security Studies, 33–52.
- Müller, Harald, 2001c: Das Zusammenleben der Kulturen. Ein Gegenentwurf zu Huntington. 5. Auflage. Frankfurt am Main: Campus.
- Müller, Harald: Verhandlungen zur Verlängerungs- und Überprüfungs-konferenz des Atomwaffensperrvertrages 1995 und 2000. [Stiftungs-Az: [76051 / 76052]
- Müller, Harald / Niklas Schörnig, 2001: „Revolution in Military Affairs“. Abgesang kooperativer Sicherheitspolitik der Demokratien? HSFK-Report 8 / 2001. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Müller, Harald / Annette Schaper, 2003: US-Nuklearpolitik nach den Kalten Krieg. HSFK-Report 3 / 2003. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Müller, Philipp S., 2003: *Unearthing the Politics of Globalization*. Dissertation. Münster: Universität Münster. [Stiftungs-Az: 76412]
- Nahamowitz, Peter, 2002: Der Internationale Währungsfonds im Prozess der Globalisierung. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos, 147–196. [Stiftungs-Az: 77574]
- Nahamowitz, Peter / Rüdiger Voigt: *Internationale Organisationen und Regelungsbereiche im Prozess der Globalisierung des Rechts*. [Stiftungs-Az: 77574]
- Nölke, Andreas, 2004: Transnational Private Authority and Corporate Governance. In: Stefan A. Schirm (Hrsg.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 155–175. [Stiftungs-Az: 79058]
- Owen, Julie L., 2003: Human Rights as Civil Religion: The Glue for Global Governance? Challenging Global Governance. A Critical Perspective. Konferenzpapier. ELRC / CPOGG Workshop, Harvard Law School, 3.-4. Oktober 2003. [Stiftungs-Az: 78483]
- Paulus, Andreas L., 2003: From Territoriality to Functionality? Towards a Legal Methodology of Globalization. Challenging Global Governance. A Critical Perspective. Konferenzpapier. ELRC / CPOGG Workshop, Harvard Law School, 3.-4. Oktober 2003. [Stiftungs-Az: 78483]
- Rieth, Lothar, 2004: Corporate Social Responsibility in Global Economic Governance: A Comparison of the OECD Guidelines and the UN Global Compact. In: Stefan A. Schirm (Hrsg.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 177–192. [Stiftungs-Az: 79058]
- Risse, Thomas, 2000: „Let’s Argue!“ Communicative Action in World Politics. In: *International Organization* 54(1), 1–39.
- Risse, Thomas, 2002: Von der Anerkennung der Menschenrechte zu ihrer Einhaltung – Ein Spiralmodell des Menschenrechtswandels. Arbeitspapier. FU Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaft, Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik.
- Risse, Thomas: Menschenrechte im globalen Kontext (Zusammenfassung verschiedener Arbeiten zu diesem Thema). [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Risse, Thomas: Die deutsche Wiedervereinigung (Zusammenfassung verschiedener Arbeiten zu diesem Thema). [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Risse, Thomas: Critical Perspectives on Global Governance. [Stiftungs-Az: 78483]
- Roloff, Ralf, 2003: Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Art. In: Heiner Hänggi / Ralf Roloff / Jürgen Rüländ, *Interregionalism – Stepping Stone to Global Governance*. Auszüge aus dem Manuskript zum Tagungsband.

- Roth, Markus, 2002: Globalisierung des Handelsrechts. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche*. Baden-Baden: Nomos, 129–145. [Stiftungs-Az: 77574]
- RUFIS (Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik), o.J.: *Steuerung moderner Technologierisiken in einer globalisierten Gesellschaft*. Abschlussbericht.
- Rüland, Jürgen: *Interregionalismus in der internationalen Politik. Ein Projekt über die Beziehungen zwischen internationalen Regionen seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes*. [Stiftungs-Az: 77669]
- Scheller, Susanne, 2002: Migration: Kulturelle und normative Determinanten divergierender Risikoperzeption in Deutschland und den USA. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 65–86. [Stiftungs-Az: 76415]
- Schimmelfennig, Frank, 2002: Liberal Community and Enlargement: an Event History Analysis. In: *Journal of European Public Policy* 9(4), 598–626.
- Schimmelfennig, Frank, 2003: *The EU, NATO and the Integration of Europe, Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank / Ulrich Sedelmeier, 2002: Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research. In: *Journal of European Public Policy* 9(4), 500–528.
- Schimmelfennig, Frank: *European Governance in Nonmember States: Conditions, Mechanisms, and Outcomes*. [Stiftungs-Az: 78200]
- Schirm, Stefan A., 2004a: The Divergence of Global Economic Governance Strategies. In: Stefan A. Schirm (Hrsg.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 3–21.
- Schirm, Stefan A. (Hrsg.), 2004b: *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Schirm, Stefan A.: Workshop „Global Economic Governance“. [Stiftungs-Az: 79058]
- Sedelmeier, Ulrich, 2002: Sectoral Dynamics of EU Enlargement: Advocacy, Access and Alliances in a Composite Policy. In: *Journal of European Public Policy* 9(4), 627–649.
- Seidelmann, Reimund, 2004: EU-Latin American Biregionalism as Object and Subject of Global Change. In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, 6–42, im Erscheinen. [Stiftungs-Az: 76191 / 77597]
- Seifert, Arne, C., 2002: Muslime im gemeinsamen Haus Europa – Der zentralasiatische Islam und die Sicherheitspolitik der OSZE. In: Bruno Schoch et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2002*. Münster: Lit, 117–125.
- Seifert, Arne C., 2003: Euro-asiatischer Islam und Europäische Sicherheit: Gegengewalt oder Zusammenarbeit und Koexistenz? In: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung* (Hrsg.), *Jihad vs. McWorld? Friedenspolitik im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und fundamentalistischer Bedrohung*. Münster: Agenda Verlag, 228–245.
- Seifert, Arne C. / Irina Zvyagelskaja, 2003: *Reconciling Europe and Islam in the Eurasian Area*. Working Paper.
- Senghaas-Knobloch, Eva, 2002: Menschenwürdige Arbeit weltweit. Die Politik der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unter Veränderungsdruck. In: Bernd Kraske (Hrsg.), *Pflicht und Verantwortung*. Baden-Baden: Nomos, 185–194.
- Senghaas-Knobloch, Eva, 2003: *Die regulative Politik der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Zeiten der Globalisierung*. Abschlussbericht. VW. [Stiftungs-Az: 76096]
- Shijuro, Ogata / John Roper, 2000: *The Nature and State of International Order*. In: Council for Asia-Europe-Cooperation (Hrsg.), *Strengthening International Order. The Role of Asia-Europe Co-operation*. A CAEC Task Force Report. Tokyo: Council for Asia-Europe Cooperation, 30–46.
- Sikkink, Kathryn, 1993: Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America, in: *International Organization* 47: 3, 411–441.
- Steffek, Jens, 2001: Arguing in International Economic Relations and the Emergence of the Generalised System of Trade Preferences (GSP). In: Cornelia Ulbert (Hrsg.), *Arguing and Bargaining in Multinational Negotiations*. Zwischenbericht. [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Steffek, Jens, 2003: *Arguing about Fairness Principles: the Case of the UN Framework Convention on Climate change*, Case study report to the Volkswagen Foundation. Unveröffentlichter Bericht. Bremen. [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]

- Stevenson, Jonathan, 2000: Preventing Conflict: The Role of the Bretton Woods Institutions. Adelphi Paper 336. Oxford: Oxford University Press.
- Stodiek, Thorsten, 2002: Die Rolle internationaler Polizeikräfte in der Krisenprävention. In: Reinhard Mutz (Hrsg.), Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Baden-Baden: Nomos: 148–164.
- Stodiek, Thorsten, 2004: The Police Component of Post-conflict Security Sector Reform. In: SOE-Monitor 4(1), 4–6.
- Strulik, Torsten, 2000: Funktionen und Folgen privater Rating-Agenturen im Kontext der Regulierung globaler Finanzmärkte. In: Soziale Welt 51, 443–462.
- Take, Ingo, 2001: Allianzbildungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen im Nord-Süd-Verhältnis. In: Achim Brunnengräber / Ansgar Klein / Heike Walk (Hrsg.), NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen: Leske+Budrich, 239–259.
- Tänzler, Dennis, 2002: Klimawandel: Divergierende Perzeptionsbedingungen als Ursache gescheiterter Klimaverhandlungen. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 87–112. [Stiftungs-Az: 76415]
- Teubner, Gunther, 2004: Kurzdarstellung des Forschungsprojektes „Globales Recht für grenzüberschreitende Schuldverträge zwischen Unternehmen und Verbrauchern im elektronischen Geschäftsverkehr“. In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.), Globale Strukturen und deren Steuerung. Kolloquium in Kooperation mit der VW-Stiftung am 14.-16. Januar 2004, Loccum, 1–5. [Stiftungs-Az: 4722 / 7]
- Treutner, Erhard, 2002: Die ILO im Prozess der Globalisierung: Chancen auf wirksame internationale Arbeits- und Sozialstandards? In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche. Baden-Baden: Nomos, 257–278. [Stiftungs-Az: 77574]
- Ulbert, Cornelia, 2001a: Arguing and Bargaining in Multinational Negotiations. Zwischenbericht. [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Ulbert, Cornelia, 2001b: Worst Forms of Child Labour Convention. Case Study on ILO, 128. In: Cornelia Ulbert, Arguing and Bargaining in Multinational Negotiations. Zwischenbericht.
- Ulbert, Cornelia, 2003: Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations: Case Study on the ILO „Worst Forms of Child Labour Convention“. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin.
- Umbach, Frank, 2001: Regionalkonflikte und internationale Energiesicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Strategische Herausforderungen einer Ordnungspolitik unter Bedingungen der Globalisierung. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 74531]
- Umbach, Frank, 2003: Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik. München: Oldenbourg.
- Volz, Karl-Reinhard, 2002: Globale Waldpolitik in Deutschland. Eine Untersuchung über die Wirkung internationaler Regime in föderalen Strukturen. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 75522]
- Wai, Robert, 2003: Transnational Private Litigation as Transnational Governance. Challenging Global Governance. A Critical Perspective. Konferenzpapier. ELRC / CPOGG Workshop, Harvard Law School, 3.-4. Oktober 2003. [Stiftungs-Az: 78483]
- Walk, Heike / Achim Brunnengräber, 2000: Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Wessels, Wolfgang, 2002: Der Transatlantic Business Dialogue- Steuerungsmodelle im Mehrebenensystem zwischen Politik und Wirtschaft. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 75718]
- Westphal, Kirsten, 2004a: Biregionalism: Projecting a New Pattern of Governance? EU's Relations with Latin America. In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System, 159–235, im Erscheinen.
- Westphal, Kirsten, 2004b: European Decision-Making towards Latin America: A policy Approach of a Visionary Partnership or of Anachronistic North-South Relations? In: Wolf Grabendorff / Reimund Seidelmann (Hrsg.), Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System, 412–487, im Erscheinen.
- Willke, Helmut / Torsten Strulik, 2002: Rating Agencies als Institutionen der Zweiten Moderne? Die Produktion autoritativer Expertise und ihre globalen Steuerungseffekte. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 74971]

- Wink, Rüdiger, 2000: Generationengerechtigkeit im Zeitalter der Gentechnik. Evolutionär-institutionenökonomische Betrachtungen. Habilitationsschrift. Bochum: Universität Bochum.
- Wisotzki, Simone, 2001: The Ottawa Process. Discussion Paper im Anhang zum Zwischenbericht zum Projekt „Arguing and Bargaining in Multinational Negotiations. [Stiftungs-Az: 76051 / 76052]
- Wisotzki, Simone, 2002: Menschliches Leid durch überlegene Feuerkraft. Demokratien und der Einsatz von Streubomben im Krieg. HSFK Standpunkte 3 / 2003. Frankfurt: HSFK.
- Wisotzki, Simone, 2004: The Ban on Anti-Personnel Mines: A Case of Effective Persuasion. Case Study Report to the Volkswagen Foundation. Unveröffentlichtes Manuskript. Frankfurt a.M.
- Wolf, Dieter, 2002: Die Weltbank: Wirksamkeit ihrer Politik und Regelungsbefolgung. In: Peter Nahamowitz / Rüdiger Voigt (Hrsg.), Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche. Baden-Baden: Nomos, 233–256. [Stiftungs-Az: 77574]
- Wolf, Jörg, 2002: Staatszerfall: Die riskante Stabilisierungsstrategie der Europäischen Union für den südlichen Mittelmeerraum. In: Christopher Daase / Susanne Feske / Ingo Peters (Hrsg.), Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 243–266. [Stiftungs-Az: 76415]
- Wolf, Klaus-Dieter, 2002: Globalisierung als Triebfeder einer weltweiten Angleichung von Mustern und Zielen politischer Steuerung. Abschlussbericht. [Stiftungs-Az: 75094]
- Wolf, Klaus Dieter: Governance by Enlargement. The Expansion of Regional Organization in Europe. [Stiftungs-Az: 76189]
- Zimmermann, Hubert, 2004: Governance by Negotiation: The EU, the United States and China's Integration into the World Trade System. In: Stefan A. Schirm (Hrsg.), New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy. Hampshire: Palgrave Macmillan, 67–85. [Stiftungs-Az: 79058]



## Abkürzungen

|         |   |
|---------|---|
| ADB     | Asian Development Bank  |
| ADR     | Alternative Dispute Resolution  |
| APEC    | Asia Pacific Economic Cooperation                                     |
| ASEM    | Asia-Europe Meeting   |
| ATCA    | US Alien Tort Claims Act  |
| BECs    | Business Enlargement Tables   |
| BIS     | Bank for International Settlements                                    |
| BMU     | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit       |
| BMVEL   | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| CalPERS | California Public Employees' Retirement System                        |
| CBD     | Convention on Biodiversity  |
| CDM     | Clean Development Mechanism   |
| CEN     | Comité Européen de Normalisation (Europäisches Komitee für Normung)   |
| CEO     | Chief Executive Officer   |
| CII     | Council of Institutional Investors                                    |
| COLAT   | Committee on Latin America  |
| COMECON | Council for Mutual Economic Assistance/Aid                            |
| COREPER | Committee of Permanent Representatives                                |
| COREU   | Correspondance européenne   |
| CSCE    | Conference on Security and Cooperation in Europe (KSZE)               |
| CSD     | Commission on Sustainable Development                                 |
| DG      | Directorate General   |
| DSB     | Dispute Settlement Body   |
| EAI     | Enterprise for the Americas Initiative                                |
| ECOSOC  | Economic and Social Council of the United Nations                     |
| EFF     | Extended Fund Facility  |
| EG      | Europäische Gemeinschaften  |
| EMP     | Euro-Mediterrane Partnerschaft  |
| EuGH    | Europäischer Gerichtshof  |
| FAO     | Food and Agriculture Organization                                     |
| FCCC    | UN Framework Convention on Climate Change                             |
| FDA     | Federal Drug Agency   |
| FSC     | Forest Stewardship Council  |
| FTAA    | Free Trade Area of the Americas                                       |
| GAAP    | Generally Accepted Accounting Principles (US-GAAP)                    |
| GASP    | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik                              |
| GATS    | General Agreement on Trade in Services                                |
| GATT    | General Agreement on Tariffs and Trade                                |
| GBDe    | Global Business Dialogue on E-Commerce                                |
| GEF     | Global Environment Facility   |

|          |   |
|----------|---|
| GSP      | General System of Preferences   |
| GVO      | gentechnisch veränderte Organismen  |
| HGB      | Handelsgesetzbuch   |
| IAIS     | International Association of Insurance Supervisors                        |
| IAK      | Internationale Arbeitskonferenz   |
| IAS      | International Accounting Standard   |
| IBRD     | International Bank for Reconstruction and Development                     |
| ICANN    | Internet Corporation for Assigned Numbers and Names                       |
| ICC      | International Chamber of Commerce   |
| ICGN     | International Corporate Governance Network                                |
| ICSID    | International Center for the Settlement of Investment                     |
| IDA      | International Development Association                                     |
| IDRC     | International Development Research Centre                                 |
| IFC      | International Finance Corporation   |
| IGH      | Internationaler Gerichtshof   |
| IGO      | Intergovernmental Organization  |
| ILC      | International Labour Conference   |
| ILO      | International Labour Organization   |
| INGO     | International Non-Governmental Organization                               |
| IOSCO    | International Organization for Governmental Securities Commissions        |
| IPCC     | Intergovernmental Panel on Climate Change                                 |
| IRAA     | Inverstors' Rights Association of America                                 |
| ISO      | International Standardisation Organisation                                |
| ITU      | International Telecommunication Union                                     |
| IWF      | Internationaler Währungsfonds   |
| JI       | Joint Implementation  |
| KFOR     | UN Kosovo Force   |
| KMU      | kleine und mittlere Unternehmen   |
| KWG      | Kreditwesengesetz   |
| MAI      | Multilateral Agreement on Investment                                      |
| MEBF     | Mercosur–EU Business Forum  |
| MEDA     | Euro-Mediterranean Partnership  |
| Mercosur | Mercado Común del Cono Sur (Gemeinsamer Markt im südlichen Lateinamerika) |
| MIGA     | Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur                               |
| MNC      | multinationale Unternehmen  |
| MRA      | Mutual Recognition Agreements   |
| NAALC    | North American Agreement on Labor Cooperation                             |
| NAFTA    | North American Free Trade Agreement /Area                                 |
| NATO     | North Atlantic Treaty Organization  |
| NFP      | Nationales Forstprogramm Deutschland                                      |
| NGO      | Non-governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)               |
| OECD     | Organization for Economic Cooperation and Development                     |

|           |   |
|-----------|---|
| OPEC      | Organization of Petroleum Exporting Countries   |
| Osha      | Occupational Safety and Health Agency   |
| OSZE      | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa                                |
| PEFC      | Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes                           |
| PrepCom   | Preparatory Committee   |
| PRGF      | Poverty Reduction and Growth Facility   |
| RAFI      | Rural Advancement Foundation International  |
| SADC      | African Development Community   |
| SBA       | Stand-By-Arrangement  |
| TABD      | Transatlantic Business Dialogue   |
| TBT/SPS   | Agreements on Technical Barriers to Trade<br>and on Sanitary and Phytosanitary Measures |
| TNC       | Transnational Company   |
| TRIPS     | Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights                      |
| UCK       | Ushtria Çlirimtare Kosoves, »Befreiungsarmee für Kosovo«                                |
| UDRP      | Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy   |
| UN        | United Nations  |
| UN/CEFACT | United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business                    |
| UNCED     | United Nations Conference on Environment and Development                                |
| UNCITRAL  | United Nations Commission on International Trade Law                                    |
| UNDP      | United Nations Development Programme  |
| UNEP      | United Nations Environment Programme  |
| UNIFEM    | United Nations Development Fund for Women   |
| UNMIK     | United Nation Mission in Kosovo   |
| UNO       | United Nations Organization   |
| UNPROFOR  | United Nation Protection Force (Blauhelme)  |
| WEU       | Westeuropäische Union   |
| WHO       | World Health Organization   |
| WIPO      | World Intellectual Property Organization  |
| WMO       | World Meteorological Organization   |
| WTO       | World Trade Organization  |
| WWF       | Worldwide Fund for Nature   |

Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ist eine Einrichtung der Spitzenforschung in den Sozialwissenschaften. Es betreibt anwendungs offene Grundlagenforschung mit dem Ziel einer empirisch fundierten Theorie der sozialen und politischen Grundlagen moderner Wirtschaftsordnungen. Im Mittelpunkt steht die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen ökonomischem, sozialem und politischem Handeln. Mit einem vornehmlich institutionellen Ansatz wird erforscht, wie Märkte und Wirtschaftsorganisationen in historisch-institutionelle, politische und kulturelle Zusammenhänge eingebettet sind, wie sie entstehen und wie sich ihre gesellschaftlichen Kontexte verändern. Das Institut schlägt eine Brücke zwischen Theorie und Politik und leistet einen Beitrag zur politischen Diskussion über zentrale Fragen moderner Gesellschaften.

The Max Planck Institute for the Study of Societies conducts advanced basic research on the governance of modern societies. It aims to develop an empirically based theory of the social and political foundations of modern economies by investigating the interrelation between economic, social and political action. Using primarily an institutional approach, it examines how markets and business organizations are embedded in historical-institutional, political and cultural frameworks, how they develop, and how their social contexts change over time. The institute seeks to build a bridge between theory and policy and to contribute to political debate on major challenges facing modern societies.

