

Winter, Gerd

Working Paper

Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes

TranState Working Papers, No. 145

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Winter, Gerd (2011) : Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes, TranState Working Papers, No. 145, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43891>

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.



TranState Working Papers

ZUR ARCHITEKTUR GLOBALER
GOVERNANCE DES KLIMASCHUTZES

GERD WINTER

No. 145

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Gerd Winter

Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes

TranState Working Papers

No. 145

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2011

[ISSN 1861-1176]

Gerd Winter

Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes

(TranState Working Papers, 145)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2011

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.: +49 421 218-8720

Fax: +49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes

ZUSAMMENFASSUNG

Der Klimawandel mit seinen Folgen für das Erdsystem lässt sich nur mit einer globalen Rechtsarchitektur bewältigen. Diese integriert eine Vielfalt von Steuerungsarrangements von lokaler und transnationaler Selbstregulierung in Gesellschaft und Wirtschaft über innerstaatliches Recht und horizontaler Rechtsdiffusion bis zu transnationaler Administration, internationalem Recht und Recht internationaler Organisationen. Mit einem funktions-strukturellen Ansatz ist zu untersuchen, was die einzelnen Formationen zum Klimawandel beitragen und wie sie auf klimafreundliche Ziele eingestellt werden können. Dafür sind Wechselwirkungen zwischen ihnen zu optimieren sowie geeignete Strategien und Instrumente auszuwählen. Die Realisierbarkeit wirksamer Klima-Governance hängt jedoch von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einsichten und Kräfteverhältnissen ab, die vermutlich nur aus Krisen lernen. Zudem wirft sie Legitimationsprobleme auf, die sich durch Einführung prozeduraler und inhaltlicher Anforderungen an nicht-staatliche Formationen mit verfassungsrechtlichen Geboten in Einklang bringen lassen.

INHALT

I.	ERDSYSTEMANSATZ	1
II.	STAATLICHKEIT IM WANDEL	1
III.	ANSÄTZE DER GLOBALEN GOVERNANCE	4
	1. Vom Struktur-Funktionalismus zum Funktion-Strukturalismus	4
	2. Großtheorien von globaler Governance	5
	a) Gesellschaftliche Selbststeuerung	5
	b) Staatengesellschaft und Staatengemeinschaft	5
	c) Transnationale Governance	7
	d) Plurale globale Governance	7
IV.	FUNKTIONEN, STRUKTUREN, WECHSELWIRKUNGEN	11
	1. Ziele	11
	2. Regulatives Potenzial pluraler Governance	12
	3. Wechselwirkungen	16
VI.	DER KLIMARUCK, ODER: KLIMASCHUTZ UND KAPITALISMUS	18
	1. Sozialer Wandel in der System- und Konflikttheorie	18
	2. Kräfteverhältnisse in der Klimaschutzpolitik	20
VII.	STRATEGIEN UND INSTRUMENTE	24
	1. Überblick	24
	2. Strategien	24
	3. Instrumente	26
	a) Instrumente und ihre Effektivität und Effizienz	26
	b) Vermeidung von Zielkonflikten	29
VIII.	LEGITIMATION	30
	1. Allgemeines	30
	a) Gesellschaftliche Governance und Legitimation	31
	b) Staatliche Governance und Legitimation	33
	c) Verfassungsrecht und Eigenlegitimation	33
IX.	ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN	34
	LITERATUR	36
	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG	42

Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes¹

I. ERDSYSTEMANSATZ

Die Naturwissenschaften betrachten die Erde heute als ein umfassendes System. Dabei wird auch der Mensch als Systemkomponente angesehen; wegen seines immer stärkeren „Fußabdrucks“ sprechen manche von einem Anthropozän, das das Holozän ablöse. Ein solcher Erdsystemansatz findet allmählich auch Eingang in die Wissenschaften von den gesellschaftlichen und politischen Institutionen. Zwar haben Rechts- und Politikwissenschaft durch Studium des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen immer schon den Globus im Auge gehabt, sie haben sich aber auf die internationalen Rechtsformen und Politiken konzentriert und damit nur einen kleinen Teil der Governance-Architektur erfasst, die den menschlichen Beitrag im Erdsystem steuert. Soweit sie – umgekehrt - innerstaatliche Rechtsnormen und Politiken untersuchen, nehmen sie zwar grenzüberschreitende Auswirkungen einzelner Staaten in den Blick, weniger jedoch, wie das Konglomerat aller Staaten das Erdsystem insgesamt beeinflusst. Globale Governance, die alle Governance-Quellen zusammenstellt, ist deshalb erst noch zu entwickeln. Sie ist nachgefragt, weil nur sie die Transformation zur Nachhaltigkeit bewerkstelligen kann.

Dies kann aus der Perspektive des Staates geschehen, der sich in eine globale Governance einordnet und nach seiner spezifischen Funktion im Gesamtsystem fragt – eine legitime Frage, weil sich Politik nach wie vor von Staaten aus artikuliert (II.). Es kann aber auch aus der Perspektive des Erdsystems erfolgen, die deutlicher macht, dass die Staaten nur eine begrenzte Rolle im Governance-Komplex spielen (III.). Hauptadressat von Handlungsempfehlungen ist im ersten Fall der Staat, im zweiten Fall sind es alle Governance-Mechanismen.

II. STAATLICHKEIT IM WANDEL

Der Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, aus dem dieser Aufsatz hervorgegangen ist, hat die erste Perspektive eingenommen.² Welche Erkenntnisse können aus dem Sfb 597 also

¹ Der Artikel ist die überarbeitete Fassung eines Gutachtens für den Wissenschaftlichen Beirat „Globale Umweltveränderungen“, das durch zwei Beiträge ergänzt wurde, die Teilaspekte näher beleuchten, nämlich Olaf Dilling, Gesellschaftliches Engagement für den Klimaschutz: Rechtliche Voraussetzungen, Potentiale und Grenzen, sowie Alexandra Lindenthal, Die G20-Umweltreform als Element einer Dekarbonisierungsstrategie.

² S. den Antrag für die zweite Phase, zugänglich über http://www.sfb597.uni-bremen.de/download/de/forschung/01_2007_Forschungsprogramm.pdf.

für die Frage nach der Transformation der Weltgesellschaft zur Nachhaltigkeit fruchtbar gemacht werden?

Im Vordergrund steht die Erkenntnis, dass der Staat nicht mehr als zentraler und omnipotenter Akteur zur Verfügung steht, sondern sich endogen und auf Grund externer Ursachen gewandelt hat.

Der Sfb 597 hat in seiner ersten Phase eine Zerfaserung des Staates beschrieben, die aus Auslagerungen und Anlagerungen von Staatlichkeit in internationalen, transnationalen und gesellschaftlichen Räumen besteht. Es wird deshalb nicht nur nach dem „Wandel des Staates“, sondern nach dem „Wandel der Staatlichkeit“ gefragt, d.h. nach steuernden Mechanismen, die u.U. ohne den Staat operieren („governance without the state“). Verfassungsrechtlich wird die Frage unter dem Zeichen von Rechtsstaatlichkeit ohne Staat behandelt (Leibfried/ Zürn 2006).

Die Zerfaserung hat den Staat als Institution aber nicht verdrängt, sondern in komplexere Zusammenhänge der multiplen Governance einbezogen. Der Staat ist dabei nicht nur passives Opfer von externen Governance-Strukturen, vielmehr kann er bei gewisser Größe und geeigneter Strategie auch neues Steuerungspotential in Richtung auf die anderen Governance-Strukturen hinzugewinnen, was ihm sonst mangels Kompetenzen und geeigneter Governance-Arenen nicht möglich ist.

Der Sfb hat verschiedene Theoreme diskutiert, wie die Stellung des Staates in der Zerfaserung von Governance charakterisiert werden kann. Eine Variante ist die These vom Staat als Schnittstellenmanager, d.h. eine Instanz, die letztlich entscheidet, welche Governance-Emanationen (Normen, Regulierungen, Leistungen) im konkreten Fall respektiert werden sollen (Messner 2002; Herberg 2008). Die These ist m.E. einerseits zu stark, weil der Staat manche Einwirkung gar nicht (mehr) kontrollieren kann, und andererseits zu schwach, weil sie zu formal bleibt und ungeklärt lässt, dass der Staat auf vielen Feldern, wie z.B. der Sozialpolitik, doch sehr viel mehr Funktionen behalten hat als nur plurale Ordnungen kompatibel zu halten. Ein anderes, sehr verbreitetes Theorem sieht einen Übergang vom Interventions- zum Gewährleistungsstaat. Dies bedeutet, dass der Staat die Daseinsvorsorge nicht mehr selbst erbringt sondern privatisiert und nur noch reguliert, dass er die interventionistische Regulierung zurücknimmt und auf regulierte Selbstregulierung setzt, und dass er die Regulierung weitgehend ebenfalls privatisiert, wobei er sich auf die Organisation, Überwachung und Ausfallhaftung beschränkt (Genschel/Zangl 2008). Diese Sichtweise dürfte jedenfalls als normative Vorstellung hinfällig sein, seit in der Finanzkrise deutlich wurde, dass der Rückzug der Staaten aus der Regulierung fatale Konsequenzen hat, und dass die Staaten überfordert sind, wenn sie nur als Schlusslichter Schäden begleichen müssen, um Systemkrisen abzuwenden. Die daraus resultierende neue In-Funktion-Setzung des Staates wird auch von der Öff-

fentlichkeit und weiten Teilen der Wirtschaft akzeptiert. Dies erweitert den Handlungsspielraum, einen solchen Weg zu beschreiten.

Für den Zusammenhang des vorliegenden Gutachtens ist festzuhalten, dass der Staat nicht abgedankt hat, sondern trotz komplexer Vernetzung Spielraum für Initiativen besitzt.

Der Sfb 597 hat in seiner zweiten Förderungsphase die Veränderungen der Staatlichkeit zu erklären versucht. Dabei wird zwischen Antriebskräften und Weichenstellern unterschieden. Erstere verweisen auf die „großen“ Ursachen, letztere auf Umstände, die die Entwicklung im Einzelnen aussteuern und auch zu Korridoreffekten führen, d.h. zu Variationen zwischen Ausprägungen der Zerfaserung in unterschiedlichen Regionen. Zu den „großen“ Ursachen gehören insbesondere die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, technologische Veränderungen, demographische Verschiebungen und die Verknappung natürlicher Ressourcen. Zu den Weichenstellern gehören Problemkonstellationen („Funktionalismus“), Interessenkonstellationen („Realismus“), Strategien („rational choice“), Ideologien („Konstruktivismus“) und eine sich selbst verstärkende Institutionalisierung („Institutionalismus“).³

Für den Zusammenhang des WBGU-Gutachtens ist festzuhalten, dass die Chancen für eine neue institutionelle Konstellation, die gewünschte Transformation herbeizuführen, von den vorhandenen Antriebskräften und Weichenstellern abhängt. Diese müssen deshalb mit untersucht werden, wenn eine Erfolgsprognose abgegeben werden soll. Im vorliegenden Gutachten ist darauf unter den Gesichtspunkten der Anstöße für Wandel und der Legitimation von neuen Herrschaftsformationen zurückzukommen.

In seiner jüngst bewilligten dritten Phase will der Sfb die Zerfaserung der Staatlichkeit im Hinblick auf ihre Auswirkungen untersuchen und evaluieren. Zudem soll erforscht werden, inwieweit die Zerfaserung mit Verfassungswerten wie Grundrechten und Demokratie in Einklang gebracht werden kann.⁴

Die Dimensionen, in denen die Auswirkungen erfasst werden sollen, sind solche der sozialen Wohlfahrt, der Erhaltung von Steuerungsressourcen (wie Steuereinkünfte) und der Sicherheit. Manche Projekte untersuchen dabei die Auswirkungen auf die Erhaltung natürlicher Ressourcen als eines zunehmend prekären Elementes sozialer Wohlfahrt.

Für den Zusammenhang des Gutachtens kann festgehalten werden, dass der Blick auf die Auswirkungen Aussagen darüber ermöglicht, ob die Zerfaserung des Staates Steuerungsgewinne oder –ausfälle hervorbringt. Auch sind Aussagen darüber möglich, ob es für einzelne Problemlösungen bessere Steuerungsarrangements gibt als die jeweils prak-

³ S. Antrag für die zweite Phase, S. 29 ff. (s. Fn. 2)

⁴ S. Antrag für die dritte Phase, S. 45 ff. Der Antrag wird in Kürze über die website des Sfb zugänglich sein.

tizierten. Darüber hinaus können Aussagen über Defizite oder auch Zugewinne von materieller und prozeduraler Legitimation gemacht werden.

III. ANSÄTZE DER GLOBALEN GOVERNANCE

1. Vom Struktur-Funktionalismus zum Funktion-Strukturalismus

Die Forschungsstrategie des Sfb ist insgesamt strukturell-funktional ausgerichtet, d.h. sie fragt von Strukturen des Staates und ihrem Wandel ausgehend nach deren Wirkungen oder – in Bezugssystemen gesprochen - Funktionen. Demgegenüber ist aus der Erdsystemperspektive eine funktional-strukturelle Betrachtung geboten. Aus dieser Sicht stellt sich ein Problem des Erdsystems – der Klimawandel und seine Begrenzung -, das dazu drängt, *alle* relevanten Governance-Strukturen daraufhin zu untersuchen, welche Folgen sie für das Problem haben und welche Lösungen sie beitragen können. In gewisser Weise wird also die systemtheoretische Sicht verfolgt, die die Systembildung als Übersetzung von Funktionen in Strukturen begreift (Luhmann 1973: 261 f.), mit dem Unterschied allerdings, dass anders als in der soziologischen Systemtheorie die Elemente und Operationen des Systems nicht nur aus Kommunikation, sondern auch aus Akteuren und ihrem Verhalten sowie auch aus der physischen Natur und ihren Prozessen bestehen.

Gegen diesen Ansatz könnte man den Einwand vereinfachenden funktionalistischen Denkens erheben. Die Welt bestehe nicht aus kausalen Zusammenhängen, sondern erscheine immer schon in Deutungen. In der Tat wäre es unterkomplex, Zusammenhänge zwischen Funktionen und Strukturen als einfache Kausalitäten zu konstruieren. Die Probleme sind selbst gesellschaftliche Konstrukte, desgleichen auch die Governance-Strukturen und ebenso die Annahmen über Zusammenhänge zwischen Funktionen und Strukturen.

Versteht man diesen Einwand allerdings in einem fundamentalen Sinn (Baudrillard 1978), wäre alles Suchen nach Transformation der wirklichen Verhältnisse unsinnig. Zu untersuchen wären dann ausschließlich die Entwicklung und Pluralität der gesellschaftlichen und politischen Deutungsmuster in Hinsicht auf das Klimaproblem und seine Lösung. Mit einem solchen radikalen Konstruktivismus würde jedoch die Chance vertan zu vermeiden, dass im Streit der Deutungen letztlich die Faktizität des Klimawandels durchschlägt. Denn die Welt ist bisher mit der Annahme nicht schlecht gefahren, dass es innerhalb des unausweichlich Konstruierten Diskurse gibt, die von der Unvermeidlichkeit des Konstruierens absehen, sich als Auseinandersetzung über Realität verstehen und ihren Beitrag dazu validieren.⁵ Zu unterscheiden ist deshalb zwischen einem kon-

⁵ Vgl. das Konzept der „Objektivität mit Klammern“ bei Maturana 2000, 226 ff.

struierten und einem pragmatischen Zugang zum Klimaproblem. Letzterer wird hier zu Grunde gelegt. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass das Phänomen der Deutungsmuster nicht aus den Augen gerät. Sie erscheinen in der pragmatischen Perspektive als Realität, mit der zu rechnen ist, und als normative Erwartung, die zu erfüllen ist. Im vorliegenden Text konstituieren sie das Legitimationsproblem (s. später).

Im Folgenden wird die funktional-strukturelle Sicht also weiter verfolgt. Im Verhältnis zur Sicht des Sfb 597 bedeutet dies nicht, dass die Ergebnisse des Sfb in diesem Gutachten irrelevant werden. Im Gegenteil sind die von ihm untersuchten Strukturen, Ursachen, Funktionen und Legitimation einzelner Governance-Strukturen und -Funktionen wichtige Bausteine von globaler Governance.

2. Großtheorien von globaler Governance

Nimmt man die Gesamtheit der verfügbaren Strukturen von Governance in den Blick, sind zunächst Großtheorien der globalen Governance zu konsultieren. Hier stehen sich zwei große Schulen gegenüber, die Theorie der gesellschaftlichen Selbststeuerung und die Theorie der staatsbasierten Steuerung.⁶

a) Gesellschaftliche Selbststeuerung

Die Theorie der gesellschaftlichen Selbststeuerung sieht den Staat und seine internationalen Konfigurationen aus verschiedenen Gründen bestenfalls als handlungsunfähig und schlimmstenfalls als kontraproduktiv, jedenfalls aber als weitgehend überholt an. An seine Stelle tritt die autopoietisch emergierende Selbststeuerung der Gesellschaft. Sie besteht in vielfältigen Initiativen von Einzelnen, Gruppen, Netzwerken, Verbänden, die sich selbst verstärken, „hyperzyklisch“ auf sich reflektieren, sich ausdifferenzieren, in Interferenz treten und sich dadurch immer stärker stabilisieren (Teubner 1989, 1996, 2003; Luhmann 1985: 30 ff.). Solche Formationen entstehen im Bereich der privaten Haushalte, der Unternehmen, der Gemeinden und beziehen sich auf Aktivitäten wie Eigenversorgung, Produktion, Dienstleistungen, Handel und Konsum (Haufler 2001). Unter Umweltaspekten sind sie Gegenstand vielfältiger Untersuchungen und großer Erwartungen (Beck 2008; Sloterdijk 2009; Leggewie 2009, 154 ff.)

b) Staatengesellschaft und Staatengemeinschaft

Staatsorientierte Varianten messen dagegen gesellschaftlicher Selbstorganisation keine besondere Bedeutung bei. Gesellschaftliche Initiativen seien nicht von Dauer, unter-

⁶ Einen neueren Überblick gibt Sanson (2008), die die folgenden Richtungen unterscheidet: Localists- Network globalists – Conservatists – World Unionists – Federalists – Global Citizenists.

nehmerische Initiativen seien zu stark in den Wettbewerb und das Gewinnstreben gebunden. Der Staat bleibe deshalb die bedeutendste Steuerungsressource. Nur er könne der Gesellschaft und Wirtschaft allgemeingültige Vorgaben machen und politische Notwendigkeiten interventionistisch durchsetzen (Schmidt-Assmann 2008).

Staatsorientierte Theorien erkennen dabei an, dass der Staat in der Epoche der Globalisierung nicht mehr nur aus sich heraus, sondern nur in seinen internationalen Beziehungen zu verstehen ist. Zwei Richtungen sind dabei zu unterscheiden: die Konzeption der Staatengemeinschaft und die der Staatengesellschaft (vgl. Paulus 2001, Giegerich 2009).

Die erste Konzeption, die der Staatengemeinschaft, beobachtet – und hält für notwendig - Tendenzen der Herausbildung internationaler Strukturen, die supranationale (i.e. durch Mehrheitsentscheidung ausführbare) Kompetenzen erhalten, die Durchsetzung ihrer Entscheidungen forcieren können und ihre Legitimation nicht nur von den Mitgliedstaaten, sondern im direkten Umgang mit der Weltgesellschaft beziehen (Falk 1995; Chayes & Chayes 1995; MacCormick 1999; Singer 2002; Sanson 2008). Sie ist bereit, öffentliche Güter als globale common goods anzusehen und in das Management der internationalen Formationen zu stellen (Bothe 2006). Im Umweltbereich propagiert sie die Idee einer internationalen Umweltorganisation (WBGU 2000). Sie hält eine Konstitutionalisierung des Völkerrechts für möglich und arbeitet an ihr. Vorbilder und zugleich treibende Kräfte der Vergemeinschaftung der Staaten sind verdichtete regionale Gebilde wie die EU, die im internationalen Feld in mancher Beziehung als ein Quasi-Staat angesehen werden kann (Sanson 2008).

Die zweite These, die der Staatengesellschaft, hält solche verdichteten inter- und supranationalen Strukturen für Ausnahmereischeinungen (wie im Falle des UN-Sicherheitsrats) und beharrt darauf, dass der Staat nach wie vor Herr im Hause sei (Bull 2002, 252; Röben 2007; Giegerich 2009). Völkerrecht ist hiernach auch heute noch wesentlich horizontales Recht zwischen Staaten. Es kann in seiner Entstehung und Durchsetzung beschleunigt und effektiviert werden, ohne dass die Staaten dadurch ihre Veto-position verlieren. Bindungen an den globalen common concern können durch Konzepte des Staates als trustee der Weltgemeinschaft gefasst werden (Sand 2006).⁷ Zu den generativen Mechanismen für globale Governance gehören dabei nicht nur die internationalen Vereinbarungen und Organisationen, sondern auch die genuinen Traditionen der Staaten wie auch das horizontale Lernen vom jeweils anderen (Tews 2006).

⁷ Eine sehr weitgehende Variante dieser Konzeption beharrt sogar darauf, dass selbst in supranationalen Verdichtungen wie der EU die Souveränität nicht geteilt sei, sondern letztlich bei den Mitgliedstaaten verbleibe. Kronzeugen dafür sind die Urteile des BVerfG zum Maastricht (Urteil v. 12. 10. 1993, BVerfGE 89, 155 ff., 182-188) und zum Lissabon-Vertrag (Urteil v. 30. 6. 2009, BVerfGE 123, 267 ff., 347-369).

c) *Transnationale Governance*

Eine dritte, neuere Variante der Theorien von globaler Governance kreist um den Begriff des Transnationalen. Sie beobachtet „transnationale“ Governance und arbeitet an einem „transnationalen“ Recht. „Transnational“ bezeichnet nach einer klassischen Definition von Jessup alle den staatlichen Bereich überschreitenden Beziehungen (Jessup 1956). Diese Definition stützt sich auf die ursprüngliche Bedeutung des lateinischen „trans“, nämlich „hinüber“ wie in Transformation. Heute wird der Begriff dagegen verbreitet enger verstanden. Dabei liegt eine zweite, später hinzugekommene Bedeutung von „trans“ zu Grunde, nämlich „hindurch“ wie in Transparenz. Gemeint ist, dass nationale Akteure, Netzwerke und Organisationen aus verschiedenen Staaten durch den Souveränitätspanzer des Staates hindurch in direkte Verbindung treten und in „partnerships“ zusammenwirken (Benner/Streck/Witte 2003).

Dabei sind zwei theoretische Strömungen feststellbar. Eine konzentriert sich auf Formationen, die sich von gesellschaftlichen Strukturen ableiten (transnationale Unternehmen, Netzwerke und Organisationen) und stellt im Grunde eine grenzüberschreitende Erweiterung der oben zu a) genannten gesellschaftlichen Selbststeuerungskonzeption dar (Calliess 2006 am Beispiel Internet; Calliess/Renner 2008). Die andere hat Formationen im Auge, die sich von Staaten und internationalen Organisationen ableiten, nämlich grenzüberschreitende administrative Netzwerke und Gremiensysteme (Keohane/Nye 2000; Keohane 2002; Slaughter 2004; Fischer-Lescano 2005: 254 ff.). Beide lassen sich zusammendenken, weil sie oft ineinander verflochten sind, sei es dadurch, dass die öffentlichen Strukturen private Strukturen prozedural einbeziehen, sei es auch in der Gestalt gleichberechtigter informeller Ko-Regulierung (Ladeur 2004; Pattberg 2010). Gemeinsam ist allen jedenfalls die Entgegensetzung von Governance zu den formalen Strukturen des Staates und der internationalen Organisationen.

d) *Plurale globale Governance*

Die genannten Ansätze neigen dazu, Teilphänomene unzulässig zu verallgemeinern. Zum Beispiel ist es stark übertrieben, das Phänomen der transnationalen administrativen Netzwerke zu einer „New World Order“ (Slaughter 2004) oder die Verstärkung der Implementationsinstrumente internationaler Verträgen als „New Sovereignty“ (Chayes und Handler Chayes 1995) zu stilisieren. Bezogen auf die Theorie gesellschaftlicher Selbststeuerung ist umgekehrt zunächst verwunderlich, dass sie überhaupt notwendig war. An sich ist es ja eine Selbstverständlichkeit, dass die Gesellschaft die primäre Handlungsebene ist und eine Fülle von Leistungen und Regelungen hervorbringt, während der Staat immer schon nur partiell eingreift. Es ist die staatsfixierte Sicht - die „juristische Weltanschauung“ (und heute teils auch die politologische Weltanschauung), zugespitzt noch durch die interventionistische Epoche -, die den Blick dafür getrübt hat, weil sie zu

sehr von staatlichem Recht und staatsbasierter Politik her denkt und die Gesellschaft nur in den beiden Funktionen als (demokratischer) Setzer und Adressat von staatlichem Recht wahrnimmt.

Die Rechtssoziologie hat demgegenüber immer schon auf das Primat der Gesellschaft als der Sphäre der Eigenproduktion von Recht hingewiesen. Dies impliziert auch ein offeneres Verhältnis zur Kategorie des Gewohnheitsrechts (Ehrlich 1913).⁸ Der Hinweis der Autopoiese-Theoretiker auf das gesellschaftliche Selbstorganisationspotential ist insofern richtig, als sie die juristische Weltanschauung korrigiert. Andererseits geht sie aber zu weit, wenn sie ein „global law without a state“ postuliert, wie es Teubner oft behauptet (ohne es aber selbst immer durchzuhalten). Selten setzen sich die Theoretiker allerdings der empirischen Überprüfung aus (anders – an einem Teilphänomen – Callies/ Renner 2008), unter welchen Bedingungen das selbstorganisatorische Potential sich realisiert und auch dauerhaft stabil bleibt. Viele genauere Beobachter sind deshalb überzeugt, dass formales Recht, also Staatlichkeit, als Anstoß, Referenz und Rückzugslinie unverzichtbar ist (Führ 2003; Herberg 2007; Dilling/Herberg/Winter 2008; Glinski 2010; Dilling 2010; Dilling/Herberg/Winter 2010).

Großtheorien sind nützlich für den wissenschaftlichen Kontext, weil sie durch Einseitigkeit Widerspruch wecken und zum genaueren Hinsehen animieren. Ihre Vertreter überziehen jedoch, wenn sie ihre theoretischen Erkenntnisse in Handlungsempfehlungen ummünzen, in denen das unvermeidbare ‚praemissis praemittendis‘ jeder Theorie fallengelassen wird (vgl. Weber 1904, Ausg. 1968: 277 f.; Dahrendorf 1967: 78 ff.). Zum Beispiel wäre es für internationale Verhandlungen fatal, wenn aus einer Netzwerkperspektive gesagt würde, die Bemühungen lohnten sich nicht, weil der Staat als Akteur keine wesentliche Bedeutung mehr habe und förmliche Festlegungen unmöglich seien. So würde Theorie zur self-fulfilling prophecy.

Für praktische Zusammenhänge, in denen der WBGU steht, empfiehlt es sich, die Theorien nicht in der Absolutheit zu nehmen, mit der sie auftreten, sondern als Aussagen über Teilphänomene. In dieser Perspektive erscheinen die Governance-Formen, die sie thematisieren, als Bausteine einer übergreifenden Gesamtheit von globaler Governance (Biermann/Zelli/Pattberg/van Asselt 2010; Winter 2006, 1 ff.; ähnlich Brunnengräber 2009, 204 ff.; Fischer-Lescano 2005). Zu den Bausteinen gehören:

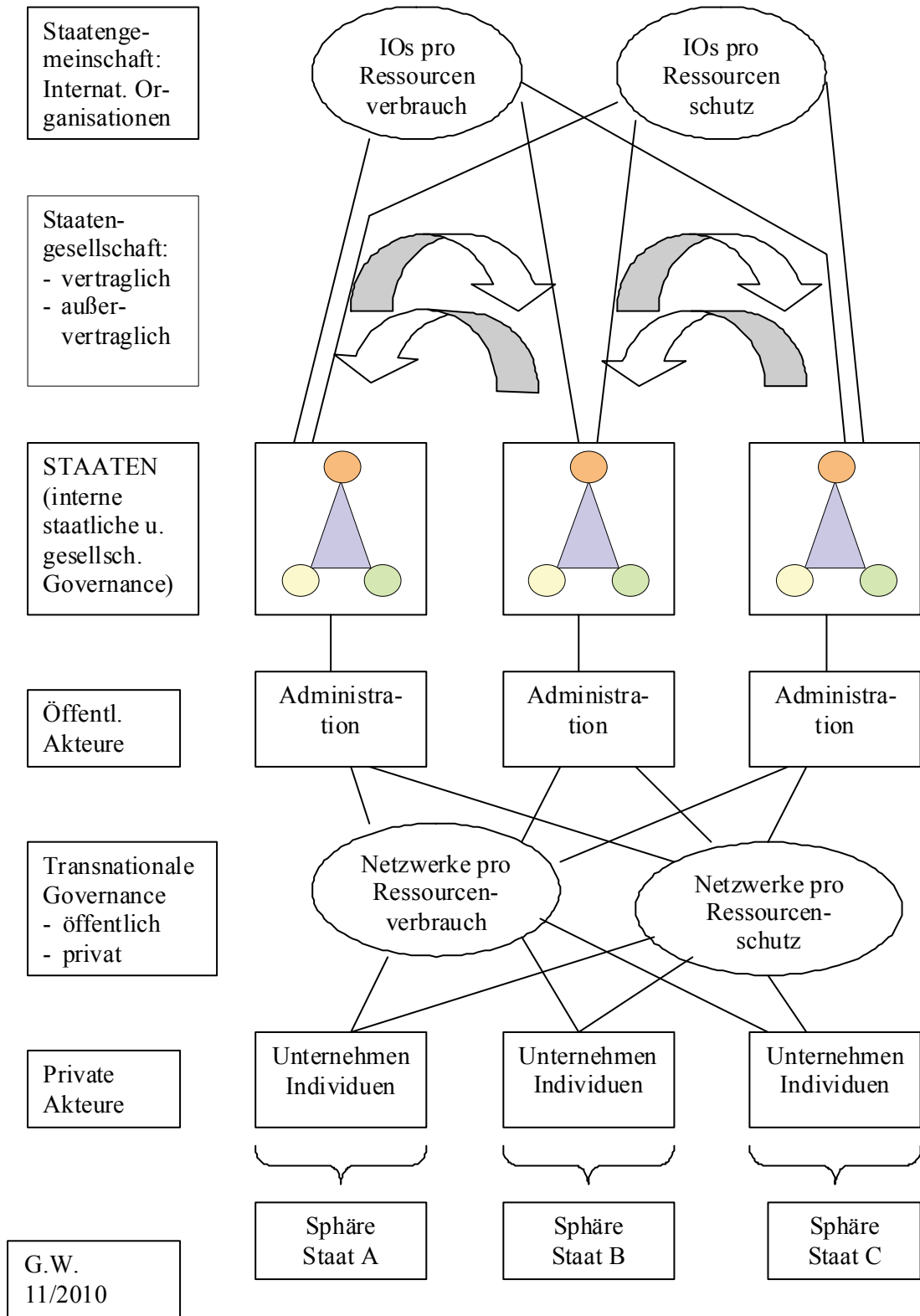
- **Innerstaatliche Governance-Formationen**
 - » gesellschaftliche Netzwerke und Verbünde
 - › Produzenten
 - › Konsumenten

⁸ Vgl. Ehrlich (1913) S. 11: „Es hat nie eine Zeit gegeben, wo das vom Staate als Gesetz verkündete Recht das einzige Recht gewesen wäre, auch nicht für die Gerichte und andere Behörden, und es war deshalb immer eine Unterströmung vorhanden, die dem außerstaatlichen Rechte eine entsprechende Stellung zu verschaffen suchte“.

- » wirtschaftliche Unternehmen, Netzwerke, Verbünde
 - › Produzenten
 - › Handel
- » Administrative Netzwerke und Verbünde
- » Innerstaatliche Ko-Regulierungssysteme
- **Transnationale Governance-Formationen**
 - » Netzwerke und Verbünde von gesellschaftliche Gruppen und Wirtschaftsunternehmen
 - » Grenzüberschreitende administrative Netzwerke
 - » Transnationale Ko-Regulierungssysteme
- **Governance-Formationen der Staatengesellschaft**
 - » Staaten, als autonom gesehen
 - » Staaten in außervertraglichen Beziehungen
 - » Internationale Vertragsbeziehungen
- **Governance-Formationen der Staatengemeinschaft**
 - » Regionale Bündelung
 - » Internationale Organisationen

Das Schaubild stellt diese Ebenen zusammen. Dabei ist wichtig zu betonen, dass die Ebenenstruktur weder eine Geltungshierarchie noch eine Ordnung nach realer Bedeutung impliziert. Angestrebt ist nur eine übersichtliche Darstellung der Pluralität der Formationen. Neben den vertikal angeordneten Ebenen werden im Schaubild zwei Grundorientierungen der Formationen unterschieden und horizontal platziert: Formationen, die eher den Ressourcenverbrauch, und solche, die eher den Ressourcenschutz organisieren. Zum Beispiel zielen die WTO, die Schwellenländer, die administrativen und industriellen Gremiensysteme der Produktnormung und die Netzwerke der Autohersteller (bei aller Neuorientierung, s. dazu unten) insgesamt eher auf Öffnung der Märkte und damit auf gesteigerten Energieverbrauch, während UNEP, die westeuropäischen Staaten, die administrativen und industriellen Gremiensysteme der Umweltnormung und die Netzwerke der Umweltschutz-NGOs eher auf Ressourcenschutz hinarbeiten.

Architektur der globalen Governance des Klimaschutzes



IV. FUNKTIONEN, STRUKTUREN, WECHSELWIRKUNGEN

Die Formationen von globaler Governance sollen im Folgenden im Hinblick auf ihre Leistung für das Klimaproblem genauer betrachtet werden. Dabei sind drei Aspekte von Interesse:

- die Ziele, die erreicht werden sollen
- das generative Potential der pluralen Governance-Formationen
- Wechselbeziehungen zwischen den pluralen Governance-Formationen im Hinblick auf die Zielerreichung

1. Ziele

Um den jeweiligen Beitrag dieser Steuerungsreserven zu dem Erdsystemproblem zu identifizieren, ist das Problem zunächst noch näher zu bestimmen und sind aus ihm Ziele abzuleiten.

Das Problem besteht in der globalen anthropogenen Erwärmung mit ihren Folgen für die Biosphäre. Als Reaktion könnte man auf muddling through oder -anspruchsvoller - Adaptation setzen. Doch damit nähme man enorme Katastrophen in Kauf, die sich aus einem massiven Anstieg des Meeresspiegels, aus Wetterkatastrophen und aus einem fundamentalen Umbau der Niederschlags- und Wärmemuster ergäben. Mitigation steht deshalb weiterhin an erster Stelle der Ziele einer durchdachten globalen Agenda. Mitigation müsste auf drei Unterziele gerichtet sein (SRU 2008):

- Direkte Reduktion von Klimagasemissionen
- Indirekte Reduktion durch Steigerung der Energieeffizienz
- Indirekte Reduktion durch Umstieg von fossilen auf regenerative Energiequellen.

Während diese drei Unterziele unstreitig und vielfach in gesellschaftliche und staatliche Praxis umgesetzt worden sind, ist ein viertes - Energiesuffizienz - umstritten. Während die drei genannten Unterziele sich auf die *Instrumente* der Bedürfnisbefriedigung beziehen, geht es bei der Suffizienz um einen Umbau der Bedürfnisse selbst (Hennicke 2004). Teils zielt Suffizienz auf „wohlverstandene Bedürfnisse“ (Fahrrad statt Auto), teils auch auf Verzicht (weniger Reisen). Vor allem Verfechter der erneuerbaren Energien halten sie für überflüssig, weil das weltweite Reservoir an Sonnen- und Windenergie exorbitant sei (Nitsch 2007).

Jedoch führt die Erschließung dieses Reservoirs in Zielkonflikte. Zum Beispiel hat die umfangreiche Erzeugung von Biomasse für Kraftstoffherstellung negative soziale und ökologische Folgen (Lebensmittelversorgung, kleinteilige Landwirtschaft, Monokulturen) SRU 2008; WBGU 2009). Zumindest aus Vorsorgegründen sollte deshalb auch Energiesuffizienz als Unterziel geführt werden.

Die Erreichung der vier genannten Unterziele ist zunächst eine Frage tatsächlichen klimaverträglichen Handelns der Einzelnen und Organisationen in Gesellschaft und Wirtschaft. Im Bereich des Staates (im weitesten Sinn) kommt die Daseinsvorsorge hinzu, d.h. die Eigenvorkehrung von Energieversorgung durch die öffentliche Hand, die sich ebenfalls energiepolitisch neu orientieren kann, indem z.B. die Stadtwerke von fossiler auf Windenergie umsteigen. Neben dem tatsächlichen Handeln sind Steuerungsleistungen (Organisation, Aufbringung und Einsatz von Geldmitteln, rechtliche Verkehrsformen, Regulierung) erforderlich. Diese werden traditionell vom Staat erbracht; interessant für die Transformationsfrage ist aber gerade, inwieweit sie von den Trägern des klimaverträglichen Verhaltens selbst erbracht werden können. Deshalb wird hier vorgeschlagen, die gesellschaftlichen Regeln in das Konzept der Governance einzubeziehen.

Gesucht sind demnach Governance-Strukturen, die die genannten vier Unterziele verwirklichen helfen.

2. Regulatives Potenzial pluraler Governance

Self-Governance durch Gesellschaft und Wirtschaft stützt sich auf unterschiedliche Formen sozialer Institutionalisierung. Auf gesellschaftlicher Ebene sind dies Netzwerke, Bürgerinitiativen und Vereine, die sich organisieren, um Energieeinsparung zu praktizieren, erneuerbare Energien selbst herzustellen und entsprechende Nachfragemacht aufbauen. Auf unternehmerischer Ebene sind es die mehr oder weniger hierarchische Organisation des Unternehmens sowie Netzwerke und Verbände von Unternehmen im Produktions-, Dienstleistungs- und Handelssektor (Leggewie 2009).

Das regulative Potenzial von Gesellschaft und Wirtschaft wird immer häufiger auch transnational organisiert: in grenzüberschreitenden Stewardship Councils, in denen Normen für umweltverträgliche Produktherstellung beschlossen und angewendet werden (Meidinger 2008), in multinationalen Unternehmen (Herberg 2007), in grenzüberschreitenden Produktionsnetzwerken (Dilling 2010), in internationalen Standardisierungsorganisationen (Schepel 2005) und internationalen Unternehmensverbänden.

Diesen Formationen, die als *private Governance* bezeichnet werden können, weil sie sich von der Gesellschaft ableiten, stehen andere gegenüber, die sich von der staatlichen Exekutive ableiten und als *öffentliche Governance* bezeichnet werden können. Auch ihr Steuerungspotential beruht auf Netzwerken, Gremiensystemen und anderen Verbänden. Sie treten ebenso wie die privaten Formationen innerstaatlich wie transnational auf. Beispiele für Netzwerke sind für den Bereich der europäischen und weltweiten Chemikalienregulierung beschrieben worden (Warning 2009). Dauerhafte Gremienstrukturen besitzen innerhalb Deutschlands die Länderarbeitsgemeinschaften zum Vollzug des Umweltrechts in den Bereichen Naturschutz (LANA), Abfall (LAGA), Wasser

(LAWA), Bodenschutz (LABO), Gentechnik (LAG)⁹, auf europäischer Ebene das Netzwerk Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) der mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden im Umweltrecht¹⁰, und international die Codex Alimentarius Kommission (Arnold 2010). Es wäre denkbar, dass sich solche Initiativen auch im Bereich des Klimaschutzes herausbilden.

Auf *einzelstaatlicher Ebene* ist das regulative Potential von einer Vielzahl ökonomischer, kultureller und politischer Gegebenheiten abhängig. Jeder Staat kann seinen eigenen Weg zur Klimapolitik finden, die Mehrheitsdemokratie, die Autokratie, die Subsistenzgesellschaft, die low-tech und die high-tech Gesellschaft, die christliche, islamische, hinduistische, konfuzianische und animistische Kultur, etc. Vergleichende Analysen, welche Hemmungen und welche Potentiale in unterschiedlichen Staaten im Hinblick auf den Klimaschutz wirken, stehen erst am Anfang. Vorherrschend sind Annahmen aus westlicher Perspektive: dass sich der westliche Konsumstil verbreiten wird, und dass die Lösung nur nach westlichem Muster erfolgen kann, d.h. in der Trennung von privater Wirtschaft und regulativem Staat und mit Hilfe einer Mischung von ökonomischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten. Für die Erkundung von anderen Varianten der „Wege nach Rom“ wäre eine eigene Methodik introspektiver Analyse erforderlich. Ein Beispiel, wie sie aussehen könnte, hat Max Weber in seiner Analyse der Wirtschaftsethik der Weltreligionen gegeben (Weber 1916). Eine dem entsprechende Umweltethik der Weltreligionen steht m.W. noch aus.¹¹

Im Bereich der *Staatengesellschaft* besteht der traditionelle Mechanismus der Generierung von Governance in dem Abschluss *zwischenstaatlicher Verträge*. Der Prozess der Rechtserzeugung kann dabei durch neuartige Rechtstechniken beschleunigt werden, so z.B., indem Rahmenkonventionen und ausfüllende Protokolle nacheinandergeschaltet werden, und indem opting-out-Klauseln Vetopositionen erschweren. Dies ist mit einigem Erfolg in Gestalt der Klimarahmenkonvention, des Kyoto-Protokolls und der Marrakesh-Accords geschehen. Der Abschluss des Protokolls entsprach der Logik schrittweiser Verdichtung der internationalen Vereinbarungen; die Marrakesh Accords wurden auf Grundlage der Art. 6 (2), 12 (7) und 17 Kyoto-Protokoll mit der Beschlussfassung durch die Vertragsparteienkonferenz verbindlich, ohne dass ein opting-out Verfahren

⁹ Selbstdarstellungen jeweils auf den websites www.laga-online.de, www.la-na.de, www.lawa.de, www.labo-deutschland.de, www.lag-gentechnik.de.

¹⁰ Selbstdarstellung auf der website <http://ec.europa.eu/environment/impel/>.

¹¹ Als Versuch s. Kinsley (1995), der die ökologische Neigung der Religionen aber wohl zu positiv sieht (vgl. Jacobsen 1996). Erforderlich wäre zunächst eine analytische Perspektive, die gerade auch die Indolenz und Aggressivität von Religionen gegenüber der natürlichen Umwelt erfasst („warum kann der heilige Ganges so verschmutzt sein?“). Erst darauf aufbauend kann das Änderungspotential erschlossen werden.

vorgesehen war. Andererseits belegt den zwischenstaatlichen Charakter des Arrangements, dass keine internationale Klimaschutzorganisation errichtet worden ist. Auch ist das Kyoto-Protokoll nicht auf Dauer gestellt. Werden keine neuen Quoten beschlossen, erschöpft es sich. Desgleichen entfallen die Sanktionen für diejenigen Staaten, die ihre Reduktionsquoten nicht erfüllt haben, denn die Sanktionen bestehen in Abzügen von den neuen Quoten, die an die Kyoto-Quoten anschließen, aber in Zukunft womöglich ausbleiben.¹² Das System droht auf den Stand der sehr allgemein formulierten Klimarahmenkonvention zurückzufallen. Die Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 hat einmal mehr gezeigt, wie langsam der Mechanismus der Staatengesellschaft voranschreitet.

Eine Möglichkeit, die Zahl der dem Kontraktieren eigenen Vetopositionen zu verringern, ist die Beschränkung der Zahl der Verhandlungspartner wie in den Formationen der G5, G8 und G20. Indem hier die größten Verursacher und zugleich die größten Konkurrenten zusammenkommen, sind Vereinbarungen möglicherweise leichter erreichbar und zugleich effektiver.¹³

Neben dem Vertragsschluss stehen *außervertragliche Mechanismen*: während die Standortkonkurrenz zwischen den Staaten an sich einen *race to the bottom* nahelegt, kann sich auch *Pionierverhalten* lohnen, weil es technologische Vorsprünge vermittelt. Die freiwilligen Meldungen von Reduktionsquoten zu Ende Januar 2010 zeigen zwar, dass solche Mechanismen im Klimaschutz bisher kaum greifen. Im Verhalten der EU, die ihr Versprechen von 20 % Reduktion bei Mitziehen anderer auf 30 % aufstocken will, wird aber deutlich dass es auch eine Art positiven Überbietungswettbewerb geben kann, einen allerdings, der bisher wenig Wirkung gezeigt hat. Pioniere können zudem auf das Energieverhalten in nachlässigeren Staaten einwirken, indem sie für Importprodukte bestimmte energiesparende Anforderungen stellen (Tietje 2006) oder Ausgleichs-abgaben erheben (Ekardt/ Schmeichel 2008).

Höchst wirksam, vielleicht von allen Mechanismen am wirksamsten, ist ein weiterer Mechanismus außervertraglicher Kooperation zwischen den Staaten: der *horizontale Transfer von policy- und Rechtskonzepten*. Früher wurde der Mechanismus in der Rechtsvergleichung thematisiert. Dabei standen aber die Rezeption von fremdem Recht in einer andersgearteten Rechtsordnung und die Entstehung von Rechtsfamilien im Vordergrund (Constantinesco 1971). Eine modernere Debatte fragt nach dem Verhältnis von Universalität und Lokalität bestimmter Rechtsfiguren (Knieper 2004; Rehm 2008). Die Transferstrukturen als solche – Rechtsberater und Counter Parts mit ihren jeweiligen Geber- und Nehmerorganisationen im Hintergrund - wurden dagegen kaum thema-

¹² Vgl. Marrakesh Accords Kap. XV Nr. 5 (a) 20 CP/VII.

¹³ S. dazu A. Lindenthal (2010).

tisiert. Heute richtet sich das wissenschaftliche Interesse auch auf die Gestalt und Einfluss dieser intermediären Strukturen. Die Rechtssoziologie wie auch die politische Wissenschaft haben sich dieses Bereichs angenommen (Halliday/ Carruthers 2007; Tews 2006). Die Gestalt und Einflüsse variieren je nachdem, ob das (meist aus Industrieländern stammende) transferierte Recht in andere Industrieländer, in Schwellenländer oder in Entwicklungsländer transferiert wird. Im ersten und zweiten Fall ist die Beteiligung der Rezipienten stärker, im letzten schwächer (aber keineswegs inexistent). Der Sfb 597 hat hierzu einige Beiträge hervorgebracht (Winter 2010). Für den Klimaschutz ist von Bedeutung, wovon es abhängt, ob – um nur einige Beispiele zu nennen - das europäische Emissionshandelssystem (s. dazu unten) etwa in Japan und Russland übernommen wird, ob die Einspeisevergütung und die Anbieter- oder Verbrauchsquote für erneuerbare Energien (s. dazu unten) z.B. in Brasilien, Indien oder China angenommen wird, und ob die Verwirklichung von CDM-Projekten in Schwellen- und Entwicklungsländern das dortige Klimaschutzrecht anstößt oder desavouiert.

Soweit *staatengemeinschaftliche Entwicklungen* beobachtbar sind, ist der zentrale Mechanismus aktiver Governance die internationale Organisation. In fortgeschrittener Gestalt besitzt sie neben dem Sekretariat und der Conference of Parties ein gewähltes Ministerkomitee und ein Direktorat sowie eine Reihe von permanenten und/oder ad hoc eingesetzten Fachkommissionen. Zudem kann sie mit Mehrheit Beschlüsse fassen, die der Annahme im opting-out-Verfahren bedürfen oder – wie etwa im Ozonschicht-Regime – sogar unmittelbar verbindlich werden. Für den Vollzug der Beschlüsse ist ein eigenes System aus Kommissionen und Prozeduren eingerichtet. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind solche Organisationsformen durch die Marrakesh Accords eingeführt worden. Allerdings werden sie nur solange agieren, wie das Kyoto-Protokoll Bestand hat. Zudem beschränkt sich ihre Zuständigkeit auf den Vollzug; für die Weiterführung der Zielquoten selbst sind keine aktiven Organe vorgesehen. Im Rahmen des weiteren Umweltrechts, das durch starke Fragmentierung von internationalen Organisationen gekennzeichnet ist, geht die staatengemeinschaftliche Entwicklung in die Richtung eines Clustering von Sektoren (v. Moltke 2006) und weitergehend die Heraufstufung der UNEP zu einer Weltumweltorganisation (Consultative Group 2010).

Die Staatengemeinschaft hat im *Sonderfall der EU* eine regionale Verdichtung bis an die Grenze der Entstehung eines größeren föderalen Staates erreicht. Dies hat sich auch in einer nach Innen und Außen aktiven Klimaschutzpolitik niedergeschlagen (Lindenthal 2009). Ob dies Schule machen kann, soll hier nicht vertieft werden (dazu Krämer 2006). Jedenfalls kann eine solche regionale Formation als Bindeglied zwischen den einzelnen Staaten und der universellen Staatengemeinschaft fungieren. Erleichtert werden auch horizontale Verhandlungen zwischen den Weltregionen.

3. Wechselwirkungen

Die Formationen globaler Governance fügen sich nicht problemlos ineinander. Sie können sich gegenseitig stören und damit im Hinblick auf die Problemlösung kontraproduktiv wirken. Sie können sich aber auch wechselseitig ergänzen und von der Seite, die Ergänzung wünscht, gefördert und angestoßen werden.¹⁴

In theoretischer Begrifflichkeit wird diese Problematik als Rechtskollision (Teubner 1989) bezeichnet. Unterschiedlich beurteilt wird, ob aus der Vielfalt der Kollisionen Ordnung entsteht oder geschaffen werden kann. Während eine Richtung dies mit einem „lasciate ogni speranza“ verneint (Fischer-Lescano/Teubner 2007) und allenfalls - in systemtheoretischer Tradition - eine aus sich selbst emergierende Kompatibilisierung erwartet (Ladeur 2004; auch noch: Fischer-Lescano/ Teubner 2006: 170), hält eine andere Richtung an der Möglichkeit sinnvoller Konfliktlösungen fest (Joerges/ Rödl 2009). Danach können Kollisionen von Teilordnungen durch Regeln der Entscheidung über die anwendbare Ordnung und gegenseitige praktische Konkordanz überwunden werden. Dieser Ansatz ist auch für die Frage nach einer globalen Governance des Klimaschutzes nutzbar. Allerdings ist er in der Beobachtung von Kollisionen und aktivem Koordinierungsbedarf zu eng. Viele Teilordnungen stehen bereits spontan in einem Ergänzungsverhältnis, etwa deswegen, weil das anstehende Problem sich staatlichen Lösungen entzieht und deshalb auf Behandlung durch angelagerte Staatlichkeit angewiesen ist. Wieder andere Teilordnungen berühren sich nicht oder wirken aneinander vorbei. Je nach den Wechselwirkungen der Teilordnungen ist auch der Bedarf nach Abstimmungsregeln unterschiedlich. Es ist deshalb fruchtbarer, eine Vielfalt von Wechselwirkungen ins Auge zu fassen, eine Vielfalt allerdings, die typisiert werden kann und nicht beliebig ist. Zu beachten ist auch, dass die Wechselwirkungen nicht statisch gegeben sind, sondern sich entwickeln und dabei wiederum Entwicklungsmuster herausbilden.

Wechselwirkungen solcher Art treten in verschiedenen Dimensionen von Relationen von Teilstrukturen und Teilordnungen auf:

- „horizontal“ im Hinblick auf das anwendbare Recht, wenn in einer Situation die Rechtsordnungen mehrerer Staaten oder mehrerer internationaler Organisationen als anwendbar in Betracht kommen
- „vertikal“ im Hinblick auf die Kompetenzverteilung zwischen Staaten und relativ verselbständigten internationalen Organisationen
- „formal“ im Hinblick auf das Verhältnis von formalen (staatsbasierten) und informellen (z.B. netzwerkbasierten) Strukturen

¹⁴ Vgl. Biermann/Zelli/Pattberg/van Asselt (2010, 16-22), die synergetische, kooperative und konfliktive Wechselwirkungen unterscheiden

- „material“ im Hinblick auf das Verhältnis unterschiedlicher policies, die die Teilordnungen verfolgen

Je nach der Dimension sind auch die Regeln, die die Wechselwirkungen gestalten, unterschiedlich. Will man sie systematisieren und fortentwickeln, darf dies nicht losgelöst von der jeweiligen Eigenart der beteiligten Teilordnung und der Besonderheit der Relation zwischen zwei Ordnungen und der Art der Wechselwirkung geschehen.

„Horizontal“, d.h. in Bezug auf konkurrierende Rechtsnormen verschiedener Staaten haben wir es mit der klassischen Situation des sog. internationalen Privat-, Verwaltungs- und Strafrechts zu tun. Die Regeln der Konfliktlösung sind eigentlich solche des nationalen Rechts, werden aber durch Abkommen und durch Völkergewohnheitsrecht harmonisiert. Im internationalen Verwaltungsrecht gilt z.B. ein *Trennungsgrundsatz*, d.h. die Regel, dass das nationale Recht und Verwaltungshandeln an die Gebietshoheit gebunden ist und nicht ins Ausland überwirkt, außer es gibt begründbare Anknüpfungspunkte dafür; zum Beispiel wirkt der gesetzliche und administrative Schutz vor Gefahren innerstaatlicher Anlagen auch im Ausland. Betroffene im Ausland können daraus Rechte ableiten und im Inland geltendmachen.¹⁵

„Vertikal“, d.h. in Bezug auf die organisatorischen Ebenen ist im Klimaschutzrecht innerhalb derjenigen Staaten, die sich auf das Kyoto-Protokoll eingelassen haben, ein recht abgestimmtes *Koordinationsverhältnis* zwischen den Ebenen zu beobachten. Dies gilt sowohl für die Herstellung des Regelungsgebäudes wie auch für den Verwaltungsvollzug. Allerdings würde dieses mehrstufige Regime sich mit Auslaufen des Kyoto-Protokolls auflösen. Das Problem fällt dann auf die Ebene der Staatengesellschaft zurück. Solange das System besteht, können allerdings in Einzelfragen auch Kollisionen auftreten. In solchen Situationen stehen Kollisionsregeln zur Verfügung, die zwar komplex sind, aber - entgegen dem manchmal von Pluralismus-Vertretern erweckten Eindruck - in den meisten Konstellationen geklärt sind, häufig im Sinne der oft perhorreszierten *Hierarchie*. Eine erste Regel entscheidet über die direkte Anwendbarkeit des höherrangigen Rechts im niederrangigen Recht. Sie ist im Verhältnis von (genauem und unbedingtem) Völkerrecht zum EU-Recht im positiven Sinne beantwortet. Dasselbe gilt für das Verhältnis von EU-Recht zum mitgliedstaatlichen Recht. Ob Völkerrecht auch im staatlichen Recht direkt anwendbar ist, entscheidet sich nach den staatlichen Verfassungen, außer wenn Mitgliedstaaten über die EU völkerrechtlich gebunden sind. Eine zweite Regel entscheidet, ob bei direkter Anwendbarkeit das höherrangige das niederrangige Recht verdrängt. Dies ist für das Verhältnis des Völkerrechts zum EU-Recht ebenso wie für das Verhältnis des EU-Rechts zum nationalen Recht zu bejahen. Schwie-

¹⁵ So zum Fall der Genehmigung eines Kernkraftwerks an der Grenze zu den Niederlanden BVerwG v. 17. 12. 1986, BVerwGE 75, 285 ff.

rig wird es nur, wenn das höherrangige Recht gegen Verfassungsnormen des niederrangigen Rechts verstößt. Dann setzt sich, wenn das höherrangige Recht von seinen eigenen Verfassungsnormen eklatant unzureichend kontrolliert wird, das Verfassungsrecht der niedrigeren Ebene durch.¹⁶

In formaler Hinsicht kann es zwischen staatlichem Recht und unternehmerischer Selbstorganisation ein *Ergänzungsverhältnis* geben, wenn das Versprechen einer Selbstorganisation einer anstehenden Regulierung zuvorkommen soll. Nicht selten bleiben die Versprechen allerdings uneingelöst (Krämer 2008). Das Versprechen der europäischen Autoindustrie, zum Beispiel, den CO₂-Ausstoß ihrer Kfz-Flotten zu reduzieren, ist nicht eingehalten worden. Die Organisationskapazität des zuständigen Verbandes hat versagt. Daraufhin hat der EU-Gesetzgeber sich des Problems angenommen und Grenzwerte verbindlich gemacht. Allgemein wird von staatlicher Seite daraus der Schluss gezogen, dass Selbstverpflichtungen nur unter bestimmten Voraussetzungen (Berichtspflichten, Vertragsstrafen, etc.) vertrauenswürdig sind.

In der materialen Dimension sind dagegen *Spannungen* recht häufig. Für den vorliegenden Zusammenhang sind Spannungen zwischen policies der Ressourcenausbeutung und der Ressourcenschonung relevant. Zum Beispiel tritt das Wirtschaftsrecht häufig mit dem Umweltrecht in Gegensatz, wenn das Patentrecht die Verwertung eines Produkts fördert und das Chemikalienrecht sie einschränkt oder gar verbietet. Die Kollision wird dann vermieden, indem die Reichweite der geltenden Teilordnungen voneinander getrennt wird: das Patent vermittelt nur den Ausschluss Dritter von der Verwertung, es garantiert aber nicht die Verwertung selbst. Wenn die Anwendungs- und Schutzbereiche nicht getrennt werden, müssen andere Wege gesucht werden, formale wie die *lex posterior* und *lex specialis*-Regeln, oder inhaltliche, bei denen durch Interpretation praktische Konkordanz gesucht wird. Ein Beispiel ist das Verhältnis zwischen den Teilordnungen des internationalen Freihandels, insbesondere der WTO, einerseits, und andererseits Teilordnungen der Handelsbeschränkungen aus Umweltgründen wie z.B. der CITES. Konkordanz erfolgt dann in der Weise, dass der Schutz durch CITES zur Interpretation der Ausnahmebestimmungen des GATT, die selbst grundsätzlich Handelsbeschränkungen anerkennen, herangezogen wird (Puth 2003).

VI. DER KLIMARUCK, ODER: KLIMASCHUTZ UND KAPITALISMUS

1. Sozialer Wandel in der System- und Konflikttheorie

Wenn es richtig ist, dass nicht eine Teilstruktur, sondern nur die Gesamtheit der global Governance-Mechanismen globalen Wandel hervorbringen kann, stellt sich die weitere

¹⁶ Zu einer solchen der Inversion der Hierarchie bei Grundsatzkonflikten s. Röben 2007.

und im Grunde zentrale Frage, wie der ganze Zug in Bewegung gesetzt werden kann, und nicht nur dies, sondern wie er angesichts des kurzen Zeitfensters, das anscheinend nur noch bis zum Eintritt katastrophaler Folgen verbleibt, rasch an Tempo gewinnt.

Fasst man die Governance-Formationen und die von ihnen produzierten Teilordnungen als Systeme und betrachtet man diese mit systemtheoretischem Blick, so ist Wandel nur in inkrementaler Weise zu erwarten: Systeme sind auf ihre eigene Stabilisierung ausgerichtet und absorbieren oder resozialisieren Abweichungen (Parsons 1964: 480 ff.). Sie evoluierten im Modus Variation, Selektion und Restabilisierung (Luhmann 1997: 498 ff.). Änderungen ihrer Umwelt vermögen sie nur als Rauschen wahrzunehmen, auf das sie versuchsweise, aber nicht proaktiv reagieren (Luhmann 1986). Gegen diese immobilisierende Macht des Systems steht die empirisch evidente Bedeutung der Interessen und Akteure. Sie ist vor allem von der Konflikttheorie thematisiert und gegen die Systemtheorie in Anschlag gebracht worden (Dahrendorf 1959).¹⁷ Nach der Konflikttheorie, die heute mE zu Unrecht vergessen ist, aber in einer langen geistigen Tradition steht¹⁸, findet sozialer Wandel meist auf Grund von Konflikten statt, nicht auf Grund von inkrementalen Prozessen, Konflikten, die auf Interessen basieren und durch Akteure artikuliert werden.

Die soziologische Konflikttheorie ist eine Abstraktion aus der Marx'schen Kapitalismusanalyse (Dahrendorf 1959). Während Marx und Engels den Klassenkonflikt als zentral ansahen, hält die Konflikttheorie eine Vielzahl weiterer sozialer Gegensätze für mögliche Grundlagen von Konflikten, wie Religionen, Ethnien, Zugriff auf Ressourcen, Entwicklungsunterschiede, etc. Solche Konflikte schaffen Raum für sozialen Wandel, den die Governance-Strukturen nutzen können.

Für unseren Zusammenhang ist der Klassenkonflikt keine relevante Kategorie, weil sich Kapital und Arbeit im Hinblick auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen weitgehend verbündet haben. Die Front der Verteidiger der natürlichen Ressourcen wird eher von einer Koalition von Bürgern aus Berufen wie dem Dienstleistungssektor bestritten, die nicht auf die zerstörende Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen angewiesen sind. Wie der Konflikt dieser Fronten ausgeht, und welche Handlungsmöglichkeiten der Staat in ihm besitzt, ist einerseits von der Stärke der bürgerlichen Koalition, andererseits von der Stärke des Widerstands abhängig, den Ressourcenverbraucher objektiv und subjektiv dem Klimaschutz entgegensetzen können.

¹⁷ Der politologische Ansatz akteursbezogener Erklärungen politischen Handelns kann vielleicht als eine domestizierte Variante der Konflikttheorie angesehen werden.

¹⁸ Vgl. die bekannte Sentenz von Heraklit: „Man soll aber wissen, dass der Krieg allgemein ist und das Recht der Zwist und dass alles geschieht auf Grund von Zwist und Schuldigkeit“ (Diels 1957: 28).

2. Kräfteverhältnisse in der Klimaschutzpolitik

Was die politische Stärke der Klimaschützer angeht, so fällt ins Auge, dass es bei ihnen an öffentlichen Protesten fehlt. Die NGOs des Klimaschutzes waren zwar auf der FCCC-Konferenz von Dezember 2009 in Kopenhagen präsent, es gibt aber außerhalb solcher Großereignisse nur wenige grassroots-Bewegungen. Anders als Kernenergie, Gentechnik, Nachrüstung, BSE etc. scheint der Klimawandel die Menschen kaum politisch zu mobilisieren. Dies dürfte zum Einen daran liegen, dass eine erhebliche geistige Abstraktionsleistung erforderlich ist, wenn jemand sich vom Klimawandel betroffen fühlen und entsprechend engagieren soll. Klimaschäden sind für die Zivilgesellschaft der Industrieländer meist nicht konkret, sondern geschehen anderswo in der Welt, als Trockenheit, Wirbelsturm, Gletscherschwund und Poleisschmelze. Wo extreme Ereignisse dagegen erlebt werden, steht der Verursacher nicht im Visier; für Protest wird aber ein konkreter Gegner gebraucht. Die dementsprechend notwendigen gedanklichen Abstraktionen (eine Welt, kollektive Verursachung) motivieren kaum zu Protesten.

Bedeutsamer als dieser Umstand ist aber etwas anderes: Im Klimaschutz sind die Gegner die Bürger selbst, nicht die Atomindustrie, die Regierung, etc. Der Konflikt hat sich in die eigene Person verlagert. Wer protestiert, kann zunächst darauf verwiesen werden, dass er selbst Mitverursacher ist, als Verkehrsteilnehmer, Hausbewohner, Konsument, etc. So kommt es zu einer doppelbödigen Haltung, die zwar für Klimaschutz eintritt, dies aber durch alltägliches Verhalten konterkariert (Leggewie 2009). Daraus entsteht nicht Protest, sondern eine Art kollektive Schizophrenie. Wandel kann in dieser Situationen nur dadurch entstehen, dass mehr und mehr Menschen ihr eigenes Verhalten ändern. Dies könnte mit einer Umwertung verbunden sein, die vorher positiv besetzte Muster stigmatisiert. Ähnlich wie das Rauchen, das lange den dynamisch-sportlichen Typus kennzeichnete und heute als Zeichen von Schwäche gilt, könnten auch klimaschädliche Verhaltensweisen neue Label und Stigmata erhalten. Möglicherweise wird eine grassroots-Bewegung des Klimaschutzes erst entstehen, wenn sie auf einer Basis neuer Verhaltensmuster aufbauen kann.

Trotz dieses In-Sich-Gekehrtseins der Klimaschutzbewegung stehen hinter der Klimaschädigung der Einzelnen aber auch potente Strukturen. Um beurteilen zu können, ob diese überwunden werden können, ist die Struktur der Wirtschaftssysteme in den Blick zu nehmen, im Westen also die kapitalistische Wirtschaftsweise.¹⁹ Diese besteht darin, Geld in die Produktion von Waren zu investieren, um mehr Geld daraus zu machen, und dies in einer Situation der Konkurrenz, die heute globalen Charakter hat (Fulcher 2007). Im Wege der „Landnahme“ (Dörre und Lessenich 2010), die die ursprüngli-

¹⁹ Entsprechende Untersuchungen wären für andere Wirtschaftssysteme durchzuführen. Dies ist eine dringliche Aufgabe einer Erforschung der Möglichkeiten globaler governance.

che Akkumulation der Frühzeit des Kapitalismus bis in die Gegenwart fortsetzt, unterwirft sie sich immer weitere vormals gemeinschaftliche oder höchstpersönliche Güter, Fähigkeiten, Kulturtraditionen und Wissensbestände. Für unseren Zusammenhang bedeutsam ist nicht so sehr das Zentrum dieses Prozesses, die Zurichtung der Arbeitskraft, sondern die Aneignung von Produktionsmitteln. Herkömmlich geht es dabei um den Zugriff auf Land und Bodenschätze im Inland und Ausland. Neuerdings tritt der Zugriff auf diejenigen Ressourcen hinzu, die die Biosphäre für den Menschen lebensfähig machen, nämlich die Kapazität der Natur, sich zu regenerieren, Schadstoffe abzubauen und Kohlenstoff in Kreisläufen zu führen. Der Zugriff führt nicht zu einer Pflege der Ressource, sondern zur Internalisierung von Nutzen und Externalisierung von Kosten. Das Ausmaß dieses Zugriffs ist inzwischen so gewaltig, dass die natürlichen Ressourcen sich erschöpfen. Man könnte prognostizieren, dass der Systemzwang der Kapitalverwertung in globaler Konkurrenz so mächtig ist, dass staatliche Gegensteuerung aussichtslos erscheint, weil sie etwas ganz unkapitalistisches, nämlich den teilweisen Verzicht auf Verwertung fordert.

So einfach liegen die Dinge jedoch nicht. Der Staat - oder in unserem Zusammenhang Staatlichkeit - spielt im Kapitalismus eine Doppelrolle. Einerseits stellt Staatlichkeit die Institutionen zur Verfügung, ohne die die Kapitalverwertung nicht funktionieren kann, wie Eigentum, Vertrag, Gesellschaft, Patent etc., ja, sie hat den Kapitalismus durch aktive Förderung (Subvention, Infrastruktur, etc.) zu allererst heraufbeschworen.

Andererseits muss Staatlichkeit das Kapital vor sich selbst schützen, weil diesem die Tendenz zum Wachstum und zur Zerstörung seiner Voraussetzungen (der Arbeitskraft, der Produktionsmittel) innewohnt. Dies hat die Theorie des Spätkapitalismus bereits in den siebziger Jahren herausgearbeitet (Offe 1972). Der Systemintegration wird eine Sozialintegration entgegengesetzt. Diese nimmt zunächst die Gestalt des Wohlfahrtsstaates an, obzwar (obwohl) Wohlfahrtsstaat in einer minimalisierten Variante, denn seine Utopie des guten Lebens wurde von den Theoretikern des Spätkapitalismus immer schon als Illusion angesehen (vgl. Rosa in Dörre/Lessenich/Rosa 2009). Während jeder dieser Gegenentwürfe dennoch jeweils den Protest des Kapitals hervorruft, dient er doch zugleich der Stabilisierung der spätkapitalistischen Formation. Hinzu kommt ein Überschuss, der von der politischen Stärke der Gegenbewegungen (hier: der Klimaschutzbewegung) abhängt. Diese Sachlage erklärt, warum chiliastische Untergangsszenarien eines Karl Marx bis heute von der Anpassungsfähigkeit dieser Formation widerlegt worden sind.

Der nur für kurze Zeit und nur in wenigen glücklichen Ländern realisierte Wohlfahrtsstaat ist inzwischen einem anderen Gegenmodell gewichen, dem Modell der „Aktivierung“ (Boltanski/Chiapello 2003; Dörre/Lessenich/Rosa 2009). Dieses Modell setzt auf die Selbstverantwortung des Subjekts, die Kreativität des Einzelnen, die Ich-AG, die

private Altersvorsorge, etc. Es ist heiß umstritten, ob dies nur ein neuer Trick der Subsumtion unter die Verwertungslogik ist, oder ob sich hier systemüberwindendes Potential auftut (vgl. die Kontroverse zwischen Dörre und Lessenich, 2009).

Die Theorien des Staates im Spätkapitalismus und des „neuen Geistes des Kapitalismus“ (Boltanski/Chiapello 2003) haben auch für den Zusammenhang der Transformation zur Nachhaltigkeit Erklärungswert. Auch im Bereich der Ausbeutung natürlicher Ressourcen gilt, dass Staatlichkeit verdoppelt agiert: einerseits ermöglicht sie die Landnahme von Ressourcen²⁰, andererseits begrenzt sie sie, und dies durchaus im - langfristigen - Interesse der Kapitalverwertung. Insofern ist sie geradezu systemar auf Erfolg angewiesen, so sehr auch kurzfristig denkende Proteste das politische Geschäft erschweren.

Hinsichtlich des Aktivierungstheorems besteht für die Transformation zur Nachhaltigkeit die Analogie in dem Paradigmenwechsel von der staatsbasierten regulativen Begrenzung der Industrie zum Erfindungsgeist in kleinen Nischen, zur Politisierung der Nachfrage, etc. Gleichermaßen analog stellt sich aber auch der Zweifel ein, ob eine Aktivierung strukturell dauerhaft und effektiv sein kann, ob also die kommunitaristische Idee, die sie stützt, real wird, oder ob sie Ideologie ist, weil sie ein bloßes Nischenpotential über Gebühr generalisiert. Denn wenn es wohl noch zum Handlungsspielraum gehört, ob man z.B. auf Fleischkonsum oder auf manche Reisen verzichtet, ist es doch strukturell begrenzt, ob man angesichts der städtischen Funktionentrennung vom PKW auf öffentliche Verkehrsmittel umsteigen kann, ob das Einkommen für die teureren Bioprodukte ausreicht und ob die Wohnsituation es erlaubt, regenerative Energie zu produzieren. Vieles deutet darauf hin, dass der Umstieg doch wieder nur effektiv vorankommt, wenn er in kapitalistischen Formen erfolgt. In der Tat ist es ja ertragreich, Energieeffizienz, Emissionsreduktion und regenerative Energie (kaum aber auch Energiesuffizienz) zu produzieren und zu verkaufen. Es könnten sich neue Wirtschaftszweige entwickeln, die die alten Industrien zur Anpassung zwingen. Einmal mehr hätte der Kapitalismus dann seine Anpassungsfähigkeit bewiesen.

Trotzdem ist in kapitalismuskritischer Sicht Skepsis angebracht, weil der kapitalistische Umstieg mit neuer Landnahme verbunden sein könnte. Wie oben bereits gesagt, zerstört die Plantagenwirtschaft der Biomasseindustrie im Seiteneffekt Biodiversität und kleinbäuerliche Existenzen. Selbst ein prima facie perfektes Projekt wie DESERTEC,

²⁰ Nur hingewiesen sei darauf, dass der Gedanke der Landnahme bezüglich natürlicher Ressourcen das theoretisch vernachlässigte dritte Element des Staatsbegriffs – das Staatsgebiet – in neues Licht zu rücken vermag. Vgl. Schmitt (1950), der daran anknüpft, dass Nomos vom griechischen *nemein* stammt und dieses den ursprünglichen Vorgang der Zuteilung von Weideland bezeichnet.

das Sonnenenergie in der Sahara ernten und nach Norden transportieren will, dürfte erhebliche Probleme der Umwelt- und Sozialverträglichkeit aufwerfen.

Noch tiefergreifend als nach Nebenfolgen ist aber danach zu fragen, ob die Kombination aus Aktivierung des Individuums und neuer Kapitalverwertung ausreicht, das Hauptziel zu erreichen, nämlich die Klimakatastrophe abzuwenden. Denn der an sich notwendige Einschnitt in die gewohnten Produktions- und Konsummuster - man denke an das globale Emissionsbudget, das nach Rechnung des WBGU nur noch zur Verfügung steht (WBGU 2009a) - ist so radikal, dass die Widerstände in den normalen Strukturen der Entscheidungsbildung schwerlich überwunden werden könnten, auch dann nicht, wenn man die vom Staat ausgelagerten und ihm angelagerten Governance-Mechanismen in Rechnung stellt.

Damit stellt sich die Frage nach *Krisen* als Auslöser fundamentaler Neuorientierungen. Historisch scheint es insoweit ein Paradox zu geben: Die Wandlungen zum Besseren - die Überwindung der Feudalgesellschaft, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, die Durchsetzung des Protestantismus und die Zivilisierung des Katholizismus - haben jeweils viele Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte in Anspruch genommen, während die Wandlungen zum Schlechteren - im Wesentlichen Kriege, Selbstzerfleischung durch Überbevölkerung, Verhungern durch klimatische Katastrophen - meist in ganz kurzer Zeit erfolgten. Immerhin hat die Staatengemeinschaft nach langen schmerzlichen Wiederholungen einen Typus von Krieg weitgehend gebändigt, nämlich den der Territorialpolitik aus Gründen der Vormachtgewinnung und Einflussssicherung. Hierfür stehen die UNO und regional z.B. die EU.

Nicht gebändigt ist dagegen der Krieg um andere „Landnahmen“, nämlich um den Zugriff auf knapper werdende natürliche Ressourcen. Dass Menschen, die Opfer einer katastrophalen Verknappung natürlicher Ressourcen werden, sich ihrem Schicksal ergeben und sterben oder sich selbst zerfleischen – wie z.B. die normannischen Grönländer, die Maya, die Hutu und Tutsi, die Haitianer (Diamond 2009) – ist im Zeitalter der Globalisierung unwahrscheinlich. Es wird zu massenhaften Migrationen, Gewalt und schließlich Kriegen kommen, nicht weil Staaten neue Gebiete beanspruchen, sondern weil sie ihren Staatsangehörigen Lebensmöglichkeiten verschaffen wollen (Welzer 2009).

Trotzdem ist nicht ausgeschlossen, dass die Weltgesellschaft sich eines Besseren besinnt und die Gesamtheit der Governance-Mechanismen im Zusammenwirken zu schnellen Lösungen kommt. Vielleicht sind es die Wissensgesellschaft und ihre epistemic communities, die so überzeugendes Wissen produzieren, dass es Zweifler marginalisiert. Vielleicht sind es neue Werte und rechtliche Prinzipien, die durch alle Teilordnungen hindurchwandern und sie – systemtheoretisch gesprochen – zu Interferenz (Teubner 1987, 102 ff.) veranlassen (Winter 2006: 31). Einstweilen bleibt wohl nichts

Besseres als ein „starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“ (Weber 1919, 185), d.h. der politischen Arbeit in allen Formationen der globalen Governance.

VII. STRATEGIEN UND INSTRUMENTE

1. Überblick

Unterstellt man, dass neues Wissen, neue Werte und Prinzipien des Klimaschutzes sich herausbilden und die Bereitschaft der Governance-Formationen zu handeln erzeugen, so geht es weiter darum zu klären, welche Strategien und welche Instrumente geeignet sind, die vier genannten Unterziele Emissionsminderung, Energieeffizienz, Umstieg auf erneuerbare Energien und Energiesuffizienz zu verwirklichen und dabei zugleich schädliche Nebenwirkungen auf ebenfalls schützenswerte andere Ziele zu vermeiden. Es wäre fatal, wenn die Bereitschaft zu handeln an der Unzulänglichkeit der Strategien und Instrumente scheitern würde.

2. Strategien

Strategie bedeutet der grundsätzliche Ansatz, der eine gegebene Menge von Instrumenten charakterisiert (OECD 2004). Unterschieden wird zwischen interventionistischen und marktlichen Strategien einerseits und struktur-, niveau- und wirkungsbezogenen Strategien andererseits.²¹

Im Hinblick auf die erste Unterscheidung lässt sich feststellen, dass sich in den letzten zwei Dekaden Marktstrategien stärker ausgebreitet haben, dass sie sich bei näherem Besehen aber häufig als recht interventionistisch herausstellen, weil die künstlich geschaffenen Märkte ordnungsrechtlich nachgesteuert werden müssen. Im übrigen blieb das Ordnungsrecht in vielen Bereichen weiterhin dominant. Es gibt Anzeichen, dass es sogar ein revival erlebt.²² Insgesamt sind allenthalben Mischungen marktlicher und interventionistischer Ansätze festzustellen, so dass sich die trennende Analyse beider nicht als besonders fruchtbar erweist.

Bedeutsamer ist die zweite Unterscheidung. Wenn mit starkem Effekt gehandelt werden muss, sind strukturbezogene Strategien besser geeignet als niveau- und wirkungsbezogene Strategien, weil sie nicht das einzelne Verhalten korrigieren, sondern

²¹ Rehinder 2007. Die zusätzliche Unterscheidung von sektoralen und ganzheitlichen Strategien lasse ich hier unberücksichtigt, weil sie eher auf Feinsteuerung bezogen ist.

²² Vgl. z.B. die Erkenntnis der EU-Kommission, dass der Emissionshandel die das Ziel der Emissionsreduktion zu verfehlen droht, und dass deshalb „zusätzliche Maßnahmen“ – und das sind durchweg ordnungsrechtliche Maßnahmen – erforderlich seien (Kommission 2007).

erreichen können, dass das korrekturbedürftige Verhalten gar nicht erst auftritt. Das Umweltrecht hat sie bisher kaum entdeckt (Rehbinder 2007: 208), aber es lohnt sich, sie näher in den Blick zu nehmen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der motorisierte Individualverkehr (MIV). Er ist unter vielfältigen Gesichtspunkten - der Gesundheit, der Lebensqualität, der Natur, des Landschaftsverbrauchs und nicht zuletzt des Klimas - schädlich (zusammenfassend SRU 2005) und kommt für diese sozialen Kosten nicht auf (Bundesamt für Raumentwicklung 2008). Eine niveaubezogene Strategie, die ihn umweltverträglich zu machen versucht, ist zum Scheitern verurteilt, weil sie nur zu Problemverschiebungen führt: die Verlagerung der Durchgangsstraße in eine Umgehungsstraße verbraucht Landschaft, Tempo 30 reduziert Unfallgefahren, erhöht aber den Kraftstoffverbrauch, der Katalysator vermindert den CO-Ausstoß, erzeugt aber Lachgas, etc. Allgemein gilt: die Fortschritte hinsichtlich der einzelnen umweltbelastenden Aktivitäten werden durch die wachsende Menge dieser Aktivitäten bald aufgezehrt. Ein strukturbezogenes Vorgehen bedeutet deshalb, dass zuallererst die Menge des MIV reduziert wird, bevor die einzelnen Verkehrsvorgänge „begrünt“ werden. Dies kann durch Verkehrsbeschränkungen, Abgaben (Kfz-Maut), Kontingentierung und Verknappung von Straßenraum geschehen (Winter 2010a). Hinzu kommen stadtplanerische Maßnahmen, die die Notwendigkeit von Verkehren reduzieren, und eine angemessene Ausweitung des Angebots von öffentlichen Verkehrsmitteln.

Eine weitere Strukturstrategie, die das Auftreten korrekturbedürftigen Verhaltens zu reduzieren trachtet, richtet sich auf die Energiesuffizienz. Um im Beispiel des Verkehrs zu bleiben: der Schadstoffausstoß des MIV kann auch dadurch reduziert werden, dass Menschen auf die Benutzung des Pkw schlicht verzichten. Auch hier hängt wieder viel an Zuschreibungen und Stigmatisierungen: Der Normale fährt Auto, der Freak strampelt sich auf dem Fahrrad ab. Wie wäre es umgekehrt: Der Kranke oder sonst Bedürftige sitzt im Auto, der Gesunde oder sonst Privilegierte fährt Fahrrad. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat eine solche Umwertung für den Begriff des Verkehrs vorgeschlagen (SRU 2005): Definiert man Verkehr nicht als Straßenverkehr, sondern als Mobilität, dann kommen Menschen in den Blick, die durch den Straßenverkehr gerade immobil werden, nämlich z.B. Kinder, die ihren Spielraum verlieren, Alte, die nicht über die Straße kommen, Betriebe, die ihre Laufkundschaft verlieren. Mobilitätspolitik dieser Art stellte deshalb Strukturpolitik da. Sie wäre in der Lage, Verkehrspolitik zu einem guten Teil überflüssig zu machen (Winter 2010a).

Man könnte denken, dass strukturbezogene Strategien nur von staatlichem Recht ausgehen können. Dies ist nicht der Fall, wie das Beispiel des MIV zeigt: bottom up-Initiativen, die von den Verkehrsteilnehmern selbst ausgehen, sind oft gerade auf Mengenpolitik gerichtet, wie etwa car-sharing, Fahrradclubs, etc. Sie können die Entwick-

lung besserer Fahrzeugtechnik kaum beeinflussen, aber sie können durch eigenes Verhalten die Strukturen mitgestalten, die über Mengen entscheiden.

3. Instrumente

Im Hinblick auf die Instrumente des Umweltschutzes gibt es unterschiedliche Möglichkeiten der Kategorisierung. Stellt man, wie es in unserem Zusammenhang als nützlich erscheint, auf die unterschiedlichen Wirkungsmechanismen ab, so lassen sich mit Rehlinger (2007) sechs Gruppen unterscheiden:

- direkte Verhaltenssteuerung durch Grenzwerte, Gebote, Verbote, Erlaubnisvorbehalte etc.
- indirekte Verhaltenssteuerung durch Lenkungsabgaben, handelbare Emissionsberechtigungen, etc.
- weiche Instrumente wie Selbstverpflichtungen, informelle Absprachen, Pflichten zur Selbstüberwachung, organisatorische Vorkehrungen
- Umweltnutzungsentgelte wie Abwasserabgaben, Ausgleichsabgaben im Naturschutz
- Planerische Maßnahmen in Gestalt von integrierter Planung, Sektorplanung und Projektplanung
- staatliche Eigenvorhaben wie Kläranlagen, Abfalldeponien etc.

Wie oben gesagt, dominiert im Klimaschutzrecht der Instrumentenmix. Zum Teil sind auch sehr innovative Instrumente ausprobiert worden. Im Folgenden soll nur ein Überblick über ausgewählte Instrumente gegeben werden, und zwar zum einen unter dem Gesichtspunkt ihrer Effektivität und Effizienz, zum anderen unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Konflikten mit konkurrierenden legitimen Zielen. Weitere Bewertungskriterien, die hier nicht weiterverfolgt werden können, sind die Klimaeffizienz, d.h. das Postulat, dass das gewählte Mittel nicht mehr Klimaschäden anrichtet als es vermeidet, und die Umweltverträglichkeit, d.h. die Forderung, dass das gewählte Mittel nicht erhebliche Luft-, Boden- oder Gewässerverschmutzung verursacht.

a) Instrumente und ihre Effektivität und Effizienz

Energieeffizienz und -einsparung wird mit einer traditionellen Mischung von direkter Verhaltenssteuerung (z.B. Standards für Wärmedämmung, Anschluss- und Benutzungszwang für Fernwärme), indirekter Verhaltenssteuerung (z.B. Abgaben auf Mineralöl) und weichen Instrumenten (z.B. Selbstverpflichtung zur Minderung von CO₂-Ausstoß aus Kraftfahrzeugen) betrieben.

Neu sind dagegen die Instrumente des *Umstiegs auf erneuerbare Energien*:

Auf der *Nachfrageseite* hat die Trennung von Netzbetrieb und Durchleitung die Energieversorgungsmonopole aufgelöst und den Verbrauchern mit der Wahlfreiheit auch die Freiheit des Umstiegs auf Strom aus erneuerbaren Quellen gebracht.

Auf der *Angebotsseite* hat die feste *Einspeisevergütung* Investitionen in erneuerbare Stromgewinnung induziert (§ 17 Erneuerbare Energiengesetz - EEG). Sie hat den Charme, dass sie nicht aus öffentlichen Haushalten bezahlt werden muss, sondern von den Energieversorgungsunternehmen und ihnen nachgeschaltet von der Gesamtheit der Stromkunden. Das Grundproblem von Subventionen - mögliche Mitnahmeeffekte und Fehlsteuerung - sind aber auch dieser Subvention eigen: Zur Zeit ist die Vergütung für Sonnenenergie offenbar zu hoch. Und es könnte sein, dass die Investition in Sonnenenergiegewinnung z.B. im sonnenarmen (Nord-) Deutschland ineffizient ist.

Ähnlich wie die Einspeisevergütung, die im Grunde eine Abnahmegarantie zu kostendeckendem Preis darstellt, wirkt die *obligatorische Abnahmequote*. Sie wird in sechs EU-Mitgliedstaaten, z.B. Polen und UK, praktiziert. In einer elaborierten Variante wird der regenerierbare Strom in zwei Produkte aufgespalten, nämlich den physikalischen Strom und „grüne“ Zertifikate. Der reale Strom wird an der Börse gehandelt, die Zertifikate werden an einem Zertifikatemarkt gehandelt. Bestimmte Abnehmer müssen eine bestimmte Quote ihrer Abnahmemenge regenerativ decken. Zum Nachweis müssen sie grüne Zertifikate vorlegen, die ihnen entweder für eigenerzeugten Strom zugeteilt wurden, oder die sie am Zertifikatemarkt erworben haben. Die Förderung besteht in dem Zertifikatspreis, den der Erzeuger erneuerbaren Stroms zusätzlich zu dem Marktpreis für Strom erhält. Im Endeffekt wird auch diese Subvention von den Stromverbrauchern bezahlt. Das Instrument der obligatorischen Abnahmequoten ist in einer schlichteren Variante in Deutschland für den Wärmebereich eingeführt worden: Bauherren müssen eine bestimmte Quote des Wärmeverbrauchs aus erneuerbaren Energien decken (EE-WärmeG). Das Quotenkonzept kann aber auch auf Erzeuger bezogen werden: In Deutschland gilt es im Biokraftstoffbereich: die Anbieter von Kraftstoffen müssen einen bestimmten Prozentsatz aus erneuerbaren Energien (hier: Biomasse) auf den Markt bringen (EEKraftQuG).

Die Krone der instrumentellen Innovation stellt jedoch das „cap and trade“ als Instrument der *Reduktion der CO₂-Emissionen* dar. Es wird auch als Emissionshandel bezeichnet, was aber die grundlegende Bedeutung des „cap“ verschweigt. Die Kappung läuft auf eine Kontingentierung der zulässigen Emissionsmengen hinaus, die dem Staat ein Gesamtbudget gibt, mit dem er haushalten muss. Obwohl Kontingentierung an sich das Instrument kat exochen der Plan- und Notwirtschaft darstellt (Huber 1956) , ist es überraschend widerstandslos in die moderne Instrumentenpalette aufgenommen worden. Hierzu hat vermutlich beigetragen, dass die Kontingente zunächst nur geringe Verhaltensänderungen implizierten. Es könnte sein, dass sich dies ändert, wenn sie wirklich

einschneidenden Charakter annehmen. Reicht das Gesamtbudget eines Staates nicht aus, kann sich weitere Kontingente von anderen Staaten kaufen; überzählige kann er an andere Staaten verkaufen.

Die Gesamtkontingente werden gestückelt und einzelnen Emittenten zugeteilt. Diese können auf Basis ihrer Grundausstattung je nach ihrer Emissionssituation Emissionsberechtigungen verkaufen oder dazukaufen (Emissionshandel ieS). Daneben können sie durch emissionsmindernde Investitionen im Ausland Emissionsberechtigungen erwerben. Investitionen in Staaten, die am Kontingentierungssystem beteiligt sind (joint implementation - JI), führen zu einer Reduktion des Kontingents des Investitionsstaates; dies bedeutet, dass sie das Gesamtkontingent der beiden beteiligten Staaten nicht erhöhen. Investitionen in Drittstaaten (clean development mechanism -CDM) führen dagegen zu einer Erhöhung des Kontingents des Ursprungsstaates ohne Gegenrechnung eines Abzugs an anderer Stelle.

Diese sog. flexiblen Mechanismen sollen erreichen, dass das zulässige Kontingent zu möglichst geringen Kosten erfüllt wird. Obwohl Effizienz ein wichtiges Kriterium der Bewertung von Instrumenten ist, stellt sich aber doch die Frage, ob die verbreitete Fixierung auf den Effizienzgesichtspunkt nicht zu einem Verlust von Orientierung auf den realen Klimaschutz geführt hat. Ökonomisches Denken hat ökologisches Denken weitgehend überlagert (Winter 2010b).

Zum Einen ist kritisch anzumerken, dass CDM-Maßnahmen, weil sie die staatlichen Kontingente erhöhen und wenn sie in sehr großem Umfang stattfinden, den Industriestaaten jegliche Investition im eigenen Land vermeiden helfen, dass also die Schwellen- und Entwicklungsländer letztlich für die Emissionen der Industriestaaten aufkommen.²³ Die zulässige Menge an per CDM importierten Emissionsberechtigungen sollte deshalb stark limitiert werden. Gleiches gilt für Ankäufe von Emissionskontingenten durch Staaten, die sich eine relativ strenge Reduktion vorgenommen haben, von weniger ambitionierten Staaten. Für solche Ankäufe hat die EU gar keine Obergrenze gesetzt.

Zum Anderen sind auch der Emissionshandel und die JI-Maßnahmen Kritik ausgesetzt. Die Fixierung auf Effizienz der Kontingenterfüllung tötet den Anreiz ab, mehr zu tun als was geboten ist. Anders als bei ordnungsrechtlichen Grenzwerten, die normalerweise nicht ausgeschöpft werden, ist bei den flexiblen Instrumenten derjenige töricht, der die ihm zugeteilte Menge nicht auch voll ausnutzt. Im Grenzwertkonzept geht die Nichtausnutzung der Grenzwerte nicht als Kostenpunkt in die Rechnung ein, im Emissionshandelskonzept wird die zugeteilte Menge dagegen als (weitgehend geschenkter) Wert gebucht; sie führte zu einem Verlust, wenn sie nicht genutzt würde. Es sollten

²³ Nach Art. 11a Abs. 8 UA 5 der Richtlinie 2009/29 ist ein Anteil von immerhin bis 50 % der Reduktionsmenge vorgesehen.

deshalb Vorkehrungen getroffen werden, die zur Übererfüllung der Kontingente anreizen. Dies kann durch ordnungsrechtliche Elemente geschehen, etwa dadurch, dass nur denjenigen Emissionsberechtigungen zugeteilt werden, die die die „best available techniques“ (BAT) der Emissionsvermeidung realisieren. Auch die geplante Auktionierung der Emissionsberechtigungen ist dafür geeignet, wenn die Menge der auktionierten Berechtigungen die Kontingente nicht ausschöpft.

b) Vermeidung von Zielkonflikten

Abgesehen von diesen Effektivitätsproblemen können Instrumente negative Nebenfolgen für andere Rechtsgüter neben dem Klimaschutz haben. Dies ist ausgiebig am Beispiel der Biomasse als einer erneuerbaren Energiequelle gezeigt worden (SRU 2008; WBGU 2009). In Frage stehen vor allem negative Nebenwirkungen auf die Biodiversität und auf die gesellschaftlichen Verhältnisse in den Anbauländern. Biodiversität wird durch monokulturelle Plantagenwirtschaft geschädigt. Gesellschaftliche Auswirkungen bestehen in der Ausbeutung von Arbeitern, der Beseitigung kleinbäuerlicher Existenzen und Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung. Das soll hier nicht näher erläutert werden. Zu behandeln ist lediglich die rechtliche Instrumentierung, die zur Vermeidung von solchen Nebenfolgen gewählt wird.

Zu unterscheiden ist zwischen (hier sog.) peripheren und energierechtlichen Regelungen. Periphere Regelungen sind solche „vor Ort“, d.h. z.B. bei Biomasseanbau in Indonesien das indonesische Forst- und Naturschutzrecht. Da dieses oder/und sein Vollzug aber nicht stark genug ist, dem Nachfragesog aus den Industrieländern standzuhalten (Wahyuni 2007), wird eine Steuerung der Nachfrage hinzugefügt, die im Energierecht der Nachfragestaaten selbst platziert ist.

In der EU geschieht dies durch die Richtlinie 2009/28. Sie schafft einerseits den erwähnten Nachfragesog, indem sie Biomasse als erneuerbare Energie fördert und für nachwachsende Rohstoffe auf nationaler deutscher Ebene sogar noch einen besonderen Bonus vorsieht (sog. NaWaRo-Bonus, s. Anlage 2 zum EEG), andererseits setzt sie in ihrem Art. 17 aber sog. Nachhaltigkeitskriterien fest. Diese sind zum Einen auf Biodiversitätsschutz ausgerichtet, indem Biomasse aus bestimmten wertvollen Naturgebieten (z.B. Primärwald, artenreiches Grünland, Feuchtgebiete) nicht als Erfüllung der vorgegebenen Quoten gerechnet wird. Andererseits wird unter dem Gesichtspunkt Sozialverträglichkeit auf die Einhaltung von bestimmten Arbeitsschutzabkommen gedrungen.

Kritisch ist zu bemerken, dass die Nachhaltigkeitskriterien nur sehr schwach ausgestaltet sind. Sie gelten nur für Verwendung von Biomasse zur Biokraftstoffgewinnung, nicht für die Erzeugung von Strom und Wärme, und bezogen auf Drittländer kümmern sie sich nicht um das Problem der Intensivierung der Landwirtschaft durch Düngemittel- und Pestizideinsatz. Hinsichtlich Sozialverträglichkeit ist die Einhaltung der Ar-

beitsschutzkonventionen nur adhortativ formuliert, nicht als zwingende Voraussetzung. Die Probleme der Vertreibung von indigenen und Kleinbauern sowie der Nahrungsmittelkonkurrenz bleiben vollkommen ausgeblendet.

VIII. LEGITIMATION

1. Allgemeines

Governance-Strukturen und die Instrumente, die sie einsetzen, können Herrschaft ausüben. Das ist immer dann der Fall, wenn sie Geltung für diejenigen beanspruchen, die ihnen nicht zugestimmt haben. Herrschaft solcher Art wirft die Frage einer Legitimation auf. Diese Frage ist sozialwissenschaftlich geprägt aus der Beobachtung heraus, dass Herrschaft empirisch in Legitimationszusammenhängen steht, d.h. dass Herrschende Legitimation anbieten und Betroffene sie einfordern, und sie stellt sich verfassungsrechtlich insofern, als die Legitimation (politischer) Herrschaft normativ geboten ist. Legitimation kann Akzeptanz fördern und ist in unserem Zusammenhang deshalb auch für die Erfolgsaussichten von Klimaschutzinstrumenten bedeutsam. Sie geht darin aber nicht auf, sondern enthält, weil Akzeptanz auch durch Manipulation oder auf ähnliche Weise erzeugt werden kann, ein normatives Element des Gerechtfertigtseins der Akzeptanz (Habermas 1992, 349 ff.). Sie wird deshalb besser als Akzeptabilität von Herrschaft bezeichnet.

Legitimation im Sinne der Akzeptabilität entsteht auf unterschiedliche Weise. Für die weltweite Perspektive, die mit unterschiedlichen Herrschaftssystemen rechnen muss, sind auch heute noch die Max Weber'schen Idealtypen der Legitimation durch Charisma, durch Tradition und durch Legalität erhellend. In Staaten mit demokratischem Anspruch ist sicherlich Legalität ein zentraler Mechanismus, wird aber durch eine Vielfalt weiterer, über den Wahlakt hinausgehende Mitwirkung der Öffentlichkeit ergänzt, wie – in unserem Zusammenhang - die Partizipation der Zivilgesellschaft an Exekutiventscheidungen. Über die Bedeutung dieser zivilgesellschaftlichen Partizipation streiten sich drei Theorierichtungen: die liberale Konzeption sieht sie lediglich als Erkenntnisbereicherung für die Exekutive, nicht als demokratische Mitentscheidung (Böckenförde 1987); die sozialistische Richtung sieht in ihr Elemente einer Rückgabe der Staatsgewalt an das Volk (Gramsci 1983; modifizierend Fisahn 2008, 236 ff.), und die republikanisch-deliberative Konzeption sieht sie als Raum des Öffentlichen zwischen Staat und Gesellschaft (Smend 1933; Habermas 1992, 349ff.).²⁴

²⁴ Der Unterschied zwischen republikanischer und deliberativer Richtung (dazu insbesondere Habermas 1992, 324 ff.) scheint mir eher in Details zu liegen, die im Vergleich zu der liberalen und der sozialistischen Konzeption zu vernachlässigen sind.

Quer zu diesen Richtungen steht die Unterscheidung zwischen *input- und output-Legitimation* (Scharpf 1970). Input-Legitimation bezieht sich auf die Verfahren der Teilnahme der Betroffenen an der Entscheidungsfindung, output-Legitimation auf die Qualität der Problemlösung durch den Inhalt der Entscheidung. *Legitimation durch Verfahren* kann eher äusserlich konzipiert werden als eine Verstrickung in Mitwirkungsprozesse, die zur Absorption von Gegnerschaft führen (Luhmann 1969), oder sie kann als voraussetzungsvoller, möglichst *herrschaftsfreier Diskurs* gefasst werden (Habermas 1992).

Die sozialwissenschaftliche Unterscheidung zwischen Legitimation durch input und output oder – weniger kybernetisch ausgedrückt - zwischen Verfahren und Inhalt von Entscheidungen spiegelt sich auch im Verfassungsrecht. Unter dem prozeduralen Gesichtspunkt wird in Demokratien Herrschaft durch Repräsentation und letztlich Wahlakt des Staatsvolkes legitimiert, und zwar vermittelt über parlamentarische Gesetze und über die parlamentarische oder direkte Wahl und Verantwortlichkeit der Exekutive (Böckenförde 1987). Unter inhaltlichen Gesichtspunkten wird im Rechtsstaat Herrschaft durch die Beachtung von Grundrechten legitimiert.

Die hiermit gezeichnete Palette von Legitimationsweisen bezieht sich traditionell auf politische Herrschaft der staatlichen Exekutive. Für den vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies: soweit der Staat klimapolitisch handelt, muss die Anforderungen seiner Verfassung an die prozedurale und inhaltliche Legitimation seines Handelns erfüllen. Für die Staaten, die keine Demokratien westlicher Prägung sind, müssten die ihnen eigenen Legitimationskriterien rekonstruiert werden, was für den Aufbau einer komplexen globalen Governance hoch bedeutsam wäre, hier aber nicht geleistet werden kann.

Im Hinblick auf die Governance-Mechanismen, die dem Staat angelagert oder aus ihm heraus verlagert sind, stellt sich die Legitimationsfrage ebenfalls, aber differenzierter. Denn Legitimation ist kein Problem - weder ein empirisch vorfindliches noch verfassungsrechtlich aufgegebenes - wenn Herrschaft abwesend ist (Lepsius 2007, 356). Herrschaft ist inexistent, wenn die Adressaten der Steuerungsinstrumente diesen zustimmen.

Um herauszufinden, ob und wie Herrschaft in solchen informellen Governance-Mechanismen funktioniert, empfiehlt sich, die Bereiche von gesellschaftlicher und staatlicher Governance zu unterscheiden.

a) *Gesellschaftliche Governance und Legitimation*

Seit Begründung des modernen Staates ist Herrschaft grundsätzlich Monopol des Staates. In der bürgerlichen Gesellschaft tritt an die Stelle des „Status“ mit seinen Relationen von Unterwerfung und Abhängigkeit der *Vertrag*, d.h. die Bindung durch vorherige

Zustimmung. Verträge können auf Austausch gerichtet sein, sie könnten aber auch im Eintritt in einen Verband (Verein, Gesellschaft, Konzern, etc.) bestehen.

Allerdings gibt es *Marktmacht*, die die Zustimmung im Vertrag als fiktiv erscheinen lässt, weil der Zustimmende keine wirkliche Wahl hatte. Hiergegen stellt staatliches Recht die Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen, marktbeherrschender Stellung, Kartellen und Fusionen. Wenn z.B. ein Energieversorgungsunternehmen seine Marktmacht nutzt, um Kunden vom Umstieg auf erneuerbare Energien abzuhalten, greift die Wettbewerbsaufsicht ein.

Eine solche *Wirtschaftsaufsicht* über Marktmacht ist etwas anderes als Legitimation von Herrschaft. Wirtschaftsaufsicht zielt auf die Verhinderung von Macht und deren Ersetzung durch Wettbewerb, während Legitimation Macht anerkennt aber in ihrer Qualität verbessern soll. Trotzdem gibt es auch legitimatorische Elemente im Wirtschaftsrecht, insbesondere die Mitbestimmung. Während diese aber nur die Arbeitnehmer einbezieht und Marktmacht unberührt lässt, bezogen ältere Vorstellungen der Wirtschaftsdemokratie (Naphtali 1928, Vilmar 1978, Negt 2008) und der Sozialgemeinschaft (Winter 1976, 245 ff.) die Konsumenten und Teile der politischen Öffentlichkeit mit ein. Heute werden solche legitimatorischen Strategien wieder neu entdeckt, allerdings nicht allein in der Form des Einbaus der Öffentlichkeit in die Organisation des Unternehmens, sondern auch in spontaneren Formen wie Demonstrationen, Käuferboykotten, Selbstrechtfertigungen durch die Unternehmen, etc. (Beiträge in Palazzo/ Scherer 2008).²⁵ Wenn also ein Unternehmen sich moderner Energiepolitik verweigert oder umgekehrt in erneuerbare Energien investiert und dabei problematische Nebenfolgen verursacht (z.B. Tropenwaldrodung und Plantagenwirtschaft zur Brennmaterial für Stahlerzeugung), muss es erwarten, sich vor der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen (Wolf 2006).

Herrschaft im gesellschaftlichen Bereich findet auch in Form privater Rechtssetzung statt. Dies gilt vor allem für die selbstverwaltete technische Normung, in Gestalt des Deutschen Instituts für Normung (DIN), des Centre Européen de Normalisation (CEN) und der International Standardisation Organisation (ISO). Die von diesen Organisationen beschlossenen Normen, die auch für den Klimaschutz bedeutsam sind, haben erheblichen Einfluss auf das Verhalten vieler Akteure. Da diese den Normen nicht zugestimmt haben, kann deshalb von Herrschaft gesprochen werden. Die Wirtschaftsaufsicht per Wettbewerbsrecht hat hier nur periphere Wirkung, weil technische Normung als Wettbewerbsrahmen grundsätzlich als zulässig gilt. Traditionell wird Legitimation als eine Aufgabe des staatlichen Rechts angesehen. Indem es die technischen Normen durch gesetzliche Verweisung (qua ausdrückliche Inbezugnahme oder flexiblere Schar-

²⁵ S. dazu auch die Forschungsdesigns für die dritte Förderungsphase in den Teilprojekten A3 und B3 des Sfb. 597.

nierbegriffe) in Bezug nimmt, soll es sie zugleich parlamentarisch legitimieren. Dies wird jedoch der Dynamik und Technizität der Normen nicht gerecht. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die Normierungsorganisationen und –verfahren so ausgestaltet sind oder werden können, dass sie sich selbst legitimieren und nicht mehr einer innerstaatlichen nachlaufenden Legitimation bedürfen. (Falke 2000; Herberg 2007).

b) Staatliche Governance und Legitimation

Im Bereich der aus- und angelagerten staatlichen Governance ist Herrschaft stärker präsent, weil die Aufgaben aus der Perspektive öffentlicher Interessen gestellt werden, zu deren Verfolgung Herrschaft ein kaum vermeidbares Mittel ist. In diesen pluralen Strukturen erscheint Herrschaft aber weniger monolithisch und offen als in der gewohnten Gestalt der staatlichen Exekutive. Internationale Organisationen und transnationale Verwaltungsnetzwerke fassen Beschlüsse, die nicht unmittelbar für die Einzelnen verbindlich sind, gleichwohl aber auf das alltägliche Leben starken Einfluss haben. Man denke etwa an international beschlossene Emissionsreduktionsquoten, die letztlich zur Kontingentierung der individuellen Emissionen führt, oder an transnational erarbeitete Normen wie das Global Harmonised System (GHS) der Chemikalieneinstufung, die letztlich von den Herstellern zu beachten sind und von den Verbrauchern als verlässliche Warnung angesehen werden. Zwar werden die Normen meist erst durch nationale Gesetzgebung, welche den internationalen Quoten oder transnationalen Normen zustimmt und sie in nationales Recht umsetzt, für die Einzelnen verbindlich. Aber ein Parlament könnte sich bei seiner Entscheidung über das Zustimmungs- und Ausführungsgesetz dem inter- oder transnational gefassten Beschluss kaum noch verweigern (Warning 2009). Die von ihm vermittelte Legitimation ist schwach. Deshalb stellt sich auch insoweit die Frage, ob die Strukturen und Prozesse der internationalen und transnationalen Entscheidungsfindung so geartet sind, dass man von einer Art Eigenlegitimation sprechen kann.

c) Verfassungsrecht und Eigenlegitimation

Für das Verfassungsrecht der Staaten, innerhalb derer sich die transnationalen und internationalen Normen ja letztlich auswirken, bedeutet das Potential der Eigenlegitimation der transnationalen Governance, dass es sich den neuen Verhältnissen anpassen sollte. Zwei Haltungen wären unangemessen: die Zurückweisung a limine der produktiven Ergebnisse der innerstaatlichen, transnationalen und internationalen Governance-Formationen auf der Grundlage einer strengen Konzeption parlamentarischer Legitimation, umgekehrt aber auch die unbesehene Hinnahme jeder dieser Äußerungen. Gesucht ist demgegenüber ein Verfassungsrecht, das Maßstäbe für Eigenlegitimation jener Formationen aufstellt und den innerstaatlichen normativen Raum öffnet, wenn diese Regeln

eingehalten worden sind, bzw., wenn die Regeln verletzt werden, auf der engeren Position der parlamentarischen Legitimation beharrt.²⁶

Dabei empfiehlt es sich, nicht, wie es häufig geschieht, einfach mit der pauschalen Forderung nach Transparenz und Partizipation der Betroffenen aufzuwarten. Differenzierungsbedarf stellt sich ein, wenn man zunächst die selbstgesetzten Regeln der transnationalen und internationalen Formationen selbst studiert. Dabei ist die jeweilige Problemstellung relevant: Überwiegend wissenschaftliche Kontroversen bringen Eigenlegitimation hervor, wenn der einschlägige Sachverstand vertreten ist und – soweit es geht – wissenschaftliche Fragen von politischen Wertungen unterscheiden werden. Dagegen ist bei stark politisch geprägten Fragen die Beteiligung der Betroffenen geboten. In jedem Fall ist Transparenz essentiell, ebenso auch die Sorge für Repräsentanz solchen Sachverstands und solcher Interessen, denen die ökonomischen und logistischen Mittel zur Teilnahme fehlen.²⁷

IX. ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN

- (1) Die naturwissenschaftliche Erdsystemanalyse sollte um eine sozialwissenschaftliche Komponente ergänzt werden. Zu dieser gehört auch die Analyse der Institutionen, die die Rolle des Menschen im Erdsystem steuern.
- (2) Zu diesen Institutionen gehört vor allem der Staat. Der Staat hat die zentrale Stellung, die er als demokratischer Rechts- und Interventionsmodell in der Nachkriegszeit eingenommen hat, jedoch verloren. An die Stelle ist eine Vielfalt von Governance-Formationen getreten, die aus dem Staat auf internationale oder private Strukturen verlagert worden sind, oder die sich in Gestalt informeller innerstaatlicher und transnationaler Strukturen dem Staat angelagert haben. Insofern kann von einer Pluralisierung der Staatlichkeit gesprochen werden.
- (3) Die Fragestellung „Transformation zur Nachhaltigkeit“ legt eine funktionalstrukturelle Analyse nahe, d.h. den Blick von der Funktion – der Transformation – auf die Strukturen – die Governance-Formationen.
- (4) Die Großtheorien der globalen Governance – Governance durch gesellschaftliche Netzwerke, Staatengesellschaft, Staatengemeinschaft und transnationale Formationen – tendieren zur Verallgemeinerung von Partialphänomenen. Jedenfalls aber sind sie in ihrem Ausschließlichkeitsanspruch für die pragmatische Frage nach der Transformation zur Nachhaltigkeit ungeeignet.

²⁶ S. die Beiträge in Dilling/Herberg/Winter 2008.

²⁷ S. die Beiträge in Dilling/Herberg/Winter 2011 und das Forschungsdesign im Antrag für die dritte Förderungsphase des Teilprojekts A3 des Sfb 597.

- (5) Eine Transformation ist nur aussichtsreich, wenn *alle* Formationen der globalen Governance ausgelotet werden. Sie lassen sich strukturieren als
 - » innerstaatliche Formationen (gesellschaftliche und unternehmerische Netzwerke und Verbände)
 - » transnationale Formationen (grenzüberschreitende gesellschaftliche und unternehmerische Netzwerke und Verbände; grenzüberschreitende administrative Netzwerke und Verbände; grenzüberschreitende privat/öffentliche Formationen)
 - » Formationen der Staatengesellschaft
 - › autonome Formationen der Staaten
 - › außervertragliche Beziehungen durch horizontalen Rechtstransfer, Pionierverhalten und Beeinflussungsstrategien,
 - › vertragliche Beziehungen und Bildung von Gewohnheitsrecht und Rechtsprinzipien
 - » Formationen der Staatengemeinschaft
 - › Regionale Bündelung
 - › Internationale Organisationen
- (6) Die pluralen Formationen stehen in Wechselwirkungen zueinander. Diese bestehen nicht nur aus Kollisionen, sondern auch aus Ergänzungsverhältnissen. Staatliche Governance ist nicht nur Opfer, sondern häufig auch Anstoßgeber.
- (7) Will man die Regeln, die die Wechselwirkungen gestalten, systematisieren und fortentwickeln, darf dies nicht losgelöst von der jeweiligen Eigenart der beteiligten Teilordnung, der Besonderheit der Relation zwischen zwei Ordnungen und der Art der Wechselwirkung zwischen ihnen geschehen.
- (8) Ob die pluralen Formationen für den Klimaschutz wirksam werden, kann am besten konflikttheoretisch erfasst werden. Maßgeblich ist das politische Kräfteverhältnis der Ressourcenschützer und Ressourcenverbraucher.
- (9) Eine soziale Bewegung für den Klimaschutz besteht kaum, weil der Gegner, der zu bekämpfen ist, weitgehend die Akteure selbst sind. Aus einer Schizophrenie von Einsicht und Verhalten kann schlecht Protest hervorgehen.
- (10) Für die kapitalistischen Weltregionen (für die anderen wären entsprechende Analysen erst noch durchzuführen) ist eine „Landnahme“ charakteristisch, die auf immer mehr natürliche Ressourcen, nunmehr auch das Klima, zugreift.
- (11) Der spätkapitalistische Staat spielt eine Doppelrolle: er stützt die Kapitalverwertung, verteidigt zugleich aber auch öffentliche Güter gegen deren Zugriff. Dies hat entgegen chiliastischen Untergangsszenarien zu einer erheblichen Anpassungsfähigkeit der kapitalistisch geprägten Staaten geführt. Insofern besteht ein Spielraum für Klimaschutzpolitik.

- (12) Ob dieser Spielraum angesichts der Dramatik der Situation ausreicht, ist zu bezweifeln. Ohne Krisen einschließlich massenhafter Migration und klimabedingter Gewaltsamkeit wird es kaum fundamentalen Wandel geben.
- (13) Das „Bohren von harten Brettern“ (M. Weber) nötigt dennoch zur Arbeit an kleinen Schritten. Hierzu gehört die Optimierung von Strategien und Instrumenten.
- (14) Besonders aussichtsreich sind strukturpolitische Strategien, d.h. solche, die die Regulierung von Verhalten überflüssig machen, indem sie einerseits Gelegenheit zu Alternativen schaffen und andererseits Bedürfnisse neu interpretieren.
- (15) Die Instrumente der Klimapolitik bestehen aus Mischungen, die auf die Hauptfunktionen Emissionsreduktion, Energieeffizienz, Umstieg auf erneuerbare Energien und Energiesuffizienz eingestellt sind. Hervorzuheben sind neue Instrumente wie die Einspeisevergütung, die Angebots- und Nachfragequotierung und das „cap and trade“. Während die erstgenannten erfolgreich waren, ist „cap and trade“ bisher wenig effektiv. Es scheint, dass die Effizienzorientierung den ökologischen Sinn des Instruments in Vergessenheit geraten lässt.
- (16) Im Drang nach beschleunigter Klimapolitik dürfen Zielkonflikte nicht vergessen werden. Dies gilt u.a. für Nebenfolgen, die die großflächige Biomasseerzeugung auf Biodiversität und Sozialverträglichkeit ausübt.
- (17) Aus- und angelagerte Staatlichkeit ist in weiten Teilen – oft indirekte - Herrschaft und insofern legitimationsbedürftig. Das klassische Muster der parlamentarischen Legitimation sollte jedoch dafür geöffnet werden, dass es Mechanismen der demokratischen Eigenlegitimation der neuen Formationen geben kann. Sie sollten vom nationalen Verfassungsrecht eingefordert werden.

LITERATUR

- Arnold, D. (2010) The Codex Alimentarius Commission – A View from Practice, in: Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (2010) Transnational Administrative Governance: Performance, Powers, and Legitimation, Oxford (Hart Publishing) (iE)
- Beck, U. (2008) Weltrisikogesellschaft, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- Biermann, F., F. Zelli, Ph. Pattberg, H. van Asselt, The architecture of global climate governance: setting the stage (2010), in: F. Biermann, Ph. Pattberg, F. Zelli (Hrsg.) Global climate governance beyond 2010. Architecture, agency and adaptation, Cambridge (Cambridge University Press), pp. 15-24.
- Benner, Th., Ch. Streck, J. M. Witte (2003) Progress or Peril? Networks and Partnerships in Global Environmental Governance. The Post-Johannesburg Agenda (Berlin/Washington D.C., Global Public Policy Institute)
- Böckenförde, E.-W. (1987) Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HStR I § 22, II § 24
- Bothe, M. (2006) Whose environment? Concepts of commonality in international environmental law, in: G. Winter (ed.) Multilevel governance of global environmental change, Cambridge (CUP) 539-558

- Brunnengräber, A. (2009) Die politische Ökonomie des Klimawandels, München (Oekom Verlag)
- Bundesamt für Raumentwicklung und Bundesamt für Umwelt (2008) (Hrsg.) Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Eigenverlag
- Bull, H. (2002) The anarchical society: a study of order in world politics, New York (Palgrave)
- Calliess, G.-P., M. Renner (2008) Rechtssicherheit ohne Staat? Eine empiriegestützte Theorie, in: D. Gosewinkel & G. F. Schuppert (Hrsg.), Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, Berlin: WZB-Jahrbuch 2007, 205-222
- Calliess, G.-P. (2006) Grenzüberschreitende Verbraucherverträge. Rechtssicherheit und Gerechtigkeit auf dem elektronischen Weltmarktplatz, Tübingen (Mohr Siebeck)
- Chayes, A., A. Handler Chayes (1995) The new sovereignty. Compliance with international regulatory agreements, Cambridge, Mass. (Harvard UP)
- Constantinesco, L.-J. (1971) Rechtsvergleichung, Köln (Carl Heymanns)
- Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, Co-Chairs Paper for the Helsinki Meeting of 21-23 November 2010, Elaboration of Ideas for Broader Reform of International Environmental Governance, <http://www.unep.org/environmental-governance/Portals/8/ElaborationBroaderReformIEG.pdf> (visited 20.11.2010)
- Dahrendorf, R. (1967) Sozialwissenschaft und Werturteil. Nachwort zum Werturteilsstreit, in: Derselbe, Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie
- Dilling, O. (2010) Grenzüberschreitende Produktverantwortung - Zum prozeduralen Recht zwischenbetrieblicher Risikobewältigung, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (2008) (Hrsg.) Responsible Business. Self-Governance and the Law in Transnational Economic Transactions, Oxford: Hart Publishing
- Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (2010) Transnational administrative governance: Performance, Powers, and Legitimation, Oxford (Hart Publishing) (iE)
- Dörre, K., St. Lessenich, H. Rosa (2009) Soziologie Kapitalismus Kritik. Eine Debatte, Frankfurt (Suhrkamp)
- Ehlers, E., Th. Krafft (2005) (Hrsg.) Earth system science in the anthropocene. Emerging issues and problems, Berlin (Springer) 2005
- Ehrlich, E. (1913) Grundlagen der Soziologie des Rechts, Berlin (Duncker & Humblot)
- Genschel, Ph., B. Zangl (2008). "Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager." *Leviathan* 36(3): 430-454
- Ekardt, F., A. Schmeichel (2008) Border Adjustments, WTO Law, and Climate Protection, in: Critical Issues in Environmental Taxation 2008, 737 ff.
- Falk, R. A. (1995) On humane governance: towards a new global politics, Cambridge (Polity Press)
- Falke, J. (2000) Rechtliche Aspekte der Normung in den EG-Mitgliedstaaten und der EFTA, Band 3: Deutschland, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Fischer-Lescano, A. (2005) Globalverfassungen. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte, Weilerswist (Velbrück Wissenschaft)

- Fischer-Lescano, A., G. Teubner (2007) Fragmentierung des Weltrechts: Vernetzung globaler Regimes statt etatistischer Rechtseinheit, in: M. Albert und R. Stichweh (Hrsg.), *Weltstaat und Weltstaatlichkeit: Beobachtungen globaler politischer Strukturbildung*, Wiesbaden (Verlag für Sozialwissenschaften) 37-61, zusammen mit Andreas Fischer-Lescano
- Fisahn, A. (2008) *Herrschaft im Wandel. Überlegungen zu einer kritischen Theorie des Staates*, Köln (PapyRossa Verlag)
- Führ, M. (2003) *Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat*, Berlin (Duncker & Humblot)
- Giegerich, Th. (2009) The is and the ought of international constitutionalism: how far have we come on Habermas's road to a "well-considered constitutionalization of international law"? *10/1 German Law Journal*, 31 – 62
- Glinsky, C. (2010) *Die rechtliche Bedeutung privater Regulierung globaler Produktionsstandards*, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Habermas, J. (1992) *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M: Suhrkamp
- Halliday, T. H., B. G. Carruthers (2007) The recursivity of law: global norm-making and national law-making in the globalization of corporate insolvency regimes, *4 American Journal of Sociology*, 1135 ff.
- Haufler, V. (2001) *A public role for the private sector: industry self-regulation in a global economy*, Washington: Carnegie Endowment
- Hennicke, P. (2004) Effizienz und Suffizienz in einem System nachhaltiger Energienutzung, in: *28 Zeitschrift für Energiewirtschaft* S. 55-63
- Herberg, M. (2007) *Globalisierung und private Selbstregulierung. Umweltschutz in multinationalen Unternehmen*, Frankfurt/Main (Campus Verlag)
- Herberg, M. (2008) Globalisierung des Rechts, Öffnung des Staates: Der Staat als Koordinator pluraler Teilrechtsordnungen, in: A. Hurrelmann, St. Leibfried, K. Martens, P. Mayer (Hrsg.) *Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung*, Frankfurt/M (Campus Verlag 2008) 113-142
- Jacobsen, K. A. (1996) Book review, in: *64/ 4 Journal of the American Academy of Religion* Thematic Issue on "Religion and American Popular Culture" pp. 907-909
- Joerges, Chr., F. Rödl (2009) Zum Funktionswandel des Kollisionsrechts II: Die kollisionsrechtliche Form einer legitimen Verfassung der postnationalen Konstellation, in: G.-P. Calliess, A. Fischer-Lescano, D. Wielsch, P. Zumbansen (Hrsg.) *Soziologische Jurisprudenz, Festschrift für Gunther Teubner zum 65. Geburtstag*, Berlin (de Gruyter) 765-778
- Keohane, R. O., R. Nye (2000) Introduction, in: J. S. Nye, J. D. Donahue (eds.) *Governance in a globalizing world*, Washington, D.C. (Brookings Institution Press) 1-45
- Kinsley, D. (1995) *Ecology and religion: ecological spirituality in cross-cultural perspective*, Upper Saddle River, New Jersey (Prentice Hall)

- Knieper, R. (2004) *Judicial co-operation. Universality and context*, Schriftenreihe der GTZ Nr. 278) Eschborn (Universum Verlag)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2007) *Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele von Kyoto*, KOM(2007) 757
- Krämer, L. (2008) *Les approches volontaires et le droit communautaire de l'environnement*, in: N. Hervé-Fournereau (Hrsg.) *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Rennes (Presses Universitaires de Rennes)
- Ladeur, K.-H. (2004) *Globalization and public governance - a contradiction?* In Ladeur (ed.) *Public governance in the age of globalization*, Ashgate (Aldershot)
- Leggewie, C., H. Welzer (2009) *Das Ende der Welt, wie wir sie kannten*, Frankfurt (S. Fischer Verlag)
- Leibfried, St., M. Zürn (2006) *Von der nationalen zur postnationalen Konstellation*, in: St. Leibfried, M. Zürn (Hrsg.) *Transformationen des Staates?*, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- Lepsius, O. (2007) 'Standardsetzung und Legitimation' in Chr. Möllers, A. Vosskuhle, Chr Walter (eds), *Internationales Verwaltungsrecht*, Tübingen (Mohr Siebeck) 345–74
- Lindenthal, A. (2009) *Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik*, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Lindenthal, A. (2010) *Die G20-Umweltreform als Element einer Dekarbonisierungsstrategie*, Teilgutachten für den WBGU, Manuskript über den Autor erhältlich
- Lolive, J., O. Soubeyran (Hrsg.) *L'émergence des cosmo-politiques*, Paris (Editions La Découverte)
- Luhmann, N. (1969) *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied (Luchterhand Verlag)
- Luhmann, N. (1973) *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- Luhmann, N. (1997) *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt (Suhrkamp)
- Luhmann, N. 1985) *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt/M (Suhrkamp Verlag)
- MacCormick, N. (1999) *Questioning sovereignty*, Oxford (OUP)
- Meidinger, E. (2008) *Multi-interest self-governance through global product certification programmes*, in: O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (Hrsg.) *Responsible business. Self-governance and the law in transnational economic transactions*, Oxford: Hart Publishing
- Naphtali, F. (1928, Ausg. 1984 (Hrsg.)), *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel*. Berlin [Ausg. Bund-Verlag, Köln]
- Nitsch, F. (2007) *Technologische und energiewirtschaftliche Perspektiven erneuerbarer Energien*, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
- Maturana, H. R. (2000) *Realität. Die Suche nach Objektivität oder Kampf um ein zwingendes Argument*, in: derselbe, *Biologie der Realität*, Frankfurt (Suhrkamp Verlag), S. 226-319
- Messner, D. (2002) *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?* INEF Report Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Heft 66

- Negt, O., Die Gewalt der Ökonomie - oder Wieviel Wirtschaftsdemokratie benötigt die Zivilgesellschaft?
In: Frankfurter Hefte 11/2008
- OECD, OECD Environmental Strategy, 2004
- Offe, C. (1972) Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/M (Suhrkamp)
- Parsons, T. (1964) The social system, London (The Free Press of Glencoe)
- Pattberg, Ph. (2010) The role and relevance of networked climate governance, in: F. Biermann, Ph. Pattberg, F. Zelli (Hg.) (2010) Global climate governance beyond 2012, Cambridge (Cambridge University Press) pp. 146-164
- Palazzo, G., A. G. Scherer (Hg.) (2008) Handbook of Research on Global Corporate Citizenship, Cheltenham: Edward Elgar, S. 293-311
- Paulus, A. (2001) Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht – Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, München: Beck
- Rehm, M. (2008) Rechtstransplantate als Instrument der Rechtsform und –transformation, *RabelsZ* 72, S. 1 ff.
- Röben, V. (2007) Außenverfassungsrecht. Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, Tübingen (Mohr Siebeck)
- Sanson, M. (2008) International law and global governance, London (Cameron May)
- Scharpf, F. (1970) Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz (Universitätsverlag)
- Schepel, H. (2005) The constitution of private governance, Oxford (OUP)
- Schmidt-Assmann, E. (2008) The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship in *52 German Law Journal* 2061 – 2079
- Singer, P. (2002) One world: the ethics of globalisation, Melbourne (The Text Publishing Company)
- Slaughter, A.-M. (2004) A new world order, Princeton (Princeton UP)
- Sloterdijk, P. (2009) Du musst Dein Leben ändern, Frankfurt/M (Suhrkamp)
- SRU (2005) Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität - Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten, Berlin (Erich Schmidt Verlag)
- SRU (2008) Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Umweltgutachten 2008, Berlin (Erich Schmidt Verlag)
- Smend, R. (1933, 1955) Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: R. Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin (Duncker & Humblot) 1955
- Teubner, G. (1989) Recht als autopoietisches System, Frankfurt (Suhrkamp)
- Teubner, Gunther (2003) Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie, *63 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1-28
- Teubner, G. (1996) (Hrsg.) Global law without a state. Ashgate (Aldershot) 1996
- Tews, K. (2006) The diffusion of environmental policy innovations, in: G. Winter (ed.) Multilevel governance of global environmental change, Cambridge (CUP) 227-253
- Sand, P. (2006) Global environmental change: sovereignty bounded, in: G. Winter (ed.) Multilevel governance of global environmental change, Cambridge (CUP) 519-538

- Tietje, Chr. (2006) Process-related measures and global environmental governance, in: G. Winter (ed.) *Multilevel governance of global environmental change*, Cambridge (CUP) 254-274
- Warning, M. (2009) *Transnational public governance. Networks, law and legitimacy*, London: Palgrave
- Wahyuni, S. (2007) *Rechtsprobleme der Tropenwaldbewirtschaftung in Indonesien*, Berlin (Wissenschaftlicher Verlag Berlin)
- Vilmar, F., Sandler, K.-O. (1978) *Wirtschaftsdemokratie und Humanisierung der Arbeit*. Frankfurt (VSA Verlag)
- WBGU (2000) *Welt im Wandel. Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Berlin (Springer Verlag)
- WBGU (2009) *Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung*, Berlin (Springer Verlag)
- Weber, M. (1904) Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: J. Winkelmann (Hrsg.) M. Weber, *Soziologie. Weltgeschichtliche Analyse. Politik*, Ausg. 1968, Stuttgart (A. Kröner Verlag), S. 186-262
- Weber, M. (1916/17) Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 41. Bd. 1916, 1-87, 335-412, 613-744, 42. Bd. 1916/17, 345-461, 687-814. Einleitung abgedr. in J. Winkelmann (Hrsg.) M. Weber, *Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik*, Ausg. 1968, Stuttgart (A. Kröner Verlag), S. 398-440
- Weber, M. (1919) Der Beruf zur Politik, in: J. Winkelmann (Hrsg.) M. Weber, *Soziologie. Weltgeschichtliche Analysen. Politik*, Ausg. 1968, Stuttgart (A. Kröner Verlag), S. 167-185
- Welzer, H. (2009) *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*, 4. Aufl., Frankfurt (S. Fischer Verlag)
- Winter, G. (1976) (Hrsg.) *Sozialisierung von Unternehmen. Bedingungen und Begründungen*, Frankfurt (Europäische Verlagsanstalt)
- Winter, G. (2005) (Hrsg.) *Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen*, Baden-Baden (Nomos Verlag)
- Winter, G. (2006) Introduction, in: derselbe (Hrsg.) *Multilevel governance of global environmental change*, Cambridge (CUP), S. 1- 35
- Winter, G. (2010) Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, in: *Verwaltungsarchiv* 2010, S. 408-436
- Winter, G. (2010a) Lob des Flaschenhalses. Über Verkehrsbegrenzung durch Straßenplanungsrecht, in: K.-P. Dolde, K. Hansmann, S. Paetow, E. Schmidt-Assmann (Hrsg.) *Verfassung-Umwelt-Wirtschaft*, Festschrift für D. Sellner, München (Verlag C. H. Beck)
- Winter, G. (2010b) The climate is no commodity. Taking stock of the emissions trading system, in: *Journal of Environmental Law* 1/2010, S. 1-25
- Winter, G. (2010c) Transnational administrative comitology: the global harmonisation of chemicals classification and labelling, in: Dilling, O., M. Herberg, G. Winter (Hrsg.) *Public law beyond the state: transnational administrative networks and the state*, Oxford (Hart Publishing) (i.E.)

Wolf, K.-D. (2006) Private actors and the legitimacy of governance beyond the state, in: A. Benz, I. Papadopoulos (Hg) Governance and democracy London (Routledge), 200-227

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Gerd Winter ist Professor für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Verwaltungsrecht, vergleichendes, europäisches und internationales Umweltrecht und Rechtssoziologie an der Universität Bremen und Projektleiter im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“.

Telefon: +49 421 218-66102

E-Mail: gwinter@uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Fachbereich 06: Rechtswissenschaft, Universitätsallee GW1, 28359 Bremen