

Philipp Genschel / Bernhard Zangl

Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager

*I. Was wird aus dem Staat?**

Wer übt in der modernen Gesellschaft politische Herrschaft aus? Bis vor kurzem schien die Antwort klar: der Staat. Heute aber fällt die Antwort weniger eindeutig aus. Während auf der einen Seite eine Reihe von Politikwissenschaftlern behauptet, der Staat sei nicht mehr der einzige und womöglich nicht einmal mehr der wichtigste Herrschaftsträger, weil zunehmend „jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998) in internationalen Institutionen (z.B. Zürn u.a. 2007) und transnationalen Verwaltungsnetzen (z.B. Slaughter 2004), durch privatwirtschaftliche Akteure (z.B. Cutler u.a. 1999), durch globale public-private Partnerschaften (Reinicke 1998) und zivilgesellschaftliche Netzwerke (z.B. Keck/Sikkink 1998) regiert werde, gehen andere Autoren davon aus, dass der Staat nach wie vor die zentrale Herrschaftsinstanz sei (z.B. Krasner 2001; Streeck 2004). Sein Regiment sei nie unumstritten gewesen, immer habe er seine Herrschaft mit anderen, nicht-staatlichen Konkurrenten teilen müssen. Sein Macht- und Autoritätsvorsprung sei aber nach wie vor uneinholbar groß und seine Gestaltungsmacht erheblich (vgl. Garrett 1998; Levy 2006; Weiss 1998).

Welche Diagnose trifft nun zu? Tatsächlich ergeben erst beide zusammen ein zutreffendes Bild. Politische Herrschaft wird heute in den westlichen Ländern der OECD-Welt – und nur auf diese beziehen sich unsere Ausführungen – auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgeübt, Herrschaft wird in diesem Sinne tatsächlich entsprechend der ersten Diagnose „entstaatlicht“. Dies führt aber nicht zu einer Verdrängung und Marginalisierung des Staates. Der Staat bleibt zentral, allerdings nicht deshalb, weil er noch immer alle Herrschaftszusammenhänge unter hierarchischer Kontrolle hätte, wie die zweite Diagnose impliziert, sondern weil er die einzige Institution ist, welche die disparaten staatlichen wie nicht-staatlichen Herrschaftsakte

* Wir danken Ralph Bendrath, Charlotte Dany, Nicole Deitelhoff, Marc Frey, Miriam Golden, Christian Joerges, Stephan Leibfried, Kerstin Martens, Anthony McGrew, Moritz Renner, Jens Steffek, Jörg Werner und Michael Zürn für Kommentare und Kritik. Die Arbeit an diesem Aufsatz wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert (Sonderforschungsbereich 597: Staatlichkeit im Wandel).

zusammenhält und zu einer ‚Herrschaft‘ zusammenfügt „Governance *without* government“ (Rosenau/Czempiel 1992), so wollen wir zeigen, ist *keine* Alternative zu „governance by government“, sondern baut auf ihr auf. Es gibt Voraussetzungen nicht-staatlicher Herrschaft, die nur der Staat zu garantieren in der Lage ist. Die Entstaatlichung ist selbst eine Staatsaufgabe. Sie gefährdet deshalb dessen zentrale Stellung nicht. Aber sie verändert seine Rolle. Der Staat wandelt sich vom „Herrschaftsmonopolisten“, der alles Herrschaftshandeln exklusiv für sich beansprucht, zu einem „Herrschaftsmanager“, der die Herrschaftsakte nicht-staatlicher Akteure aktiviert, komplementiert und synchronisiert, ohne sie freilich bis in die Einzelheiten kontrollieren oder steuern zu können.

Wir zeichnen diesen Formwandel des Staatlichen in drei Schritten nach. Wir rekonstruieren, erstens, wie der Staat überhaupt zu einem Herrschaftsmonopolisten geworden ist (Abschnitt II). In einem zweiten Schritt zeigen wir, wie der Trend der Verstaatlichung von Herrschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von einem Gegentrend der Entstaatlichung von Herrschaft verdrängt wird (Abschnitt III). In einem dritten Schritt skizzieren wir diese neue Rolle des Staates, die darin besteht, nicht-staatliche Akteure zu befähigen, Herrschaftsleistungen zu erbringen, die der Staat selbst nicht mehr erbringen soll oder nur noch schlecht erbringen kann. Unsere Untersuchung bezieht sich nur auf die entwickelten westlichen Industrieländer der sogenannten OECD-Welt, berührt also die Entwicklung von Staatlichkeit in Nicht-OECD Ländern nicht. Wir behaupten auch nicht, dass Herrschaft in allen OECD-Ländern in gleichem Maße entstaatlicht wird und der Staat in gleichem Maße zu einem Herrschaftsmanager mutiert, sondern stellen dies lediglich als eine zentrale Tendenz des Staatswandels fest. Schließlich zielt unsere Analyse nicht auf eine Erklärung, sondern lediglich auf eine Beschreibung des Staatswandels. Wir wollen wissen, wie sich der Staat und seine Rolle im Herrschaftsgefüge verändert haben und stellen die Frage nach den Ursachen vorerst zurück. Um dieser deskriptiven Zielsetzung gerecht werden zu können, integrieren wir zwei Perspektiven, die in der Literatur für gewöhnlich getrennt bleiben, nämlich einerseits eine vergleichende Staatstätigkeitsperspektive, die vor allem darauf schaut, wie sich die Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, zwischen Markt und Staat im Zeitverlauf verändert, und zum anderen die Perspektive der Internationalen Beziehungen (IB), die vor allem Wandlungen in der territorialen Zuständigkeitsteilung zwischen Nationalstaat und internationalen bzw. transnationalen Institutionen in den Blick nimmt.

II. Verstaatlichung politischer Herrschaft

Wir beginnen mit zwei Definitionen. Als *Staat* bezeichnen wir eine Institution, die darauf spezialisiert ist, innerhalb eines bestimmten Territoriums politische Herrschaft auszuüben. *Herrschaft* bedeutet dabei die Fähigkeit, erstens, kollektiv-ver-

bindliche Entscheidungen zu treffen (*Entscheidungskompetenz*), diese Entscheidungen, zweitens, mit geeigneten organisatorischen Mitteln umzusetzen (*Organisationsmacht*) und sie, drittens, normativ soweit rechtfertigen zu können, dass sie auf ein hohes Maß an freiwilliger Befolgung durch die Herrschaftsunterworfenen treffen (*Legitimationsfähigkeit*).

Die üblichen Definitionen des Staates gehen über unsere Minimaldefinition hinaus und betonen das Ausschließliche und Monopolhafte staatlicher Herrschaft (vgl. Nullmeier 2008 mit weiteren Belegen): Der Staat übt demnach territoriale Herrschaft nicht nur aus, sondern ist der *einzig*e, der sie ausübt. Er allein hat die Entscheidungskompetenz, um politische Probleme allgemein-verbindlich zu regeln, einschließlich der Frage, welche Probleme denn überhaupt politisch sind und allgemein-verbindlicher Regelung bedürfen. Er allein besitzt die Organisationsmacht, sprich die Gewalt-, Steuer- und Verwaltungsmittel, um diese Entscheidungen zuverlässig und notfalls gegen Widerstand umzusetzen; und er allein verfügt über die Legitimationsfähigkeit, um diese Entscheidungs- und Organisationsakte normativ abzustützen. Kurz: der Staat ist ein Monopolanbieter politischer Herrschaft. Die Definition des Staates als Herrschaftsmonopolisten ist aber nur bedingt realitätstüchtig. Der Wirklichkeit sogenannter zerfallender Staaten („failed states“) wird sie sowieso nicht gerecht, aber auch die Realität entwickelter westlicher Staaten spiegelt sie, wie in diesem Papier deutlich werden wird, immer weniger. Dass diese Definition dennoch so plausibel und nachgerade zwingend erscheint, liegt daran, dass in ihr die institutionelle Ambition zum Ausdruck kommt, die die Staatsentwicklung in den westlichen Ländern bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts prägte, nämlich Herrschaftsmittel und Herrschaftslegitimation in staatlicher Hand zu konzentrieren, kurz: Herrschaft zu verstaatlichen (vgl. Reinhard 1999; 2007).

II.1 Instrumentelle Verstaatlichung

Die Geschichte der Verstaatlichung von Herrschaft ist zunächst eine Geschichte der Monopolisierung und Ausweitung staatlicher *Entscheidungskompetenz*. Der aufstrebende Staat beschnitt sukzessiv die eigenständigen Entscheidungsbefugnisse nicht-staatlicher Gewalten wie Kirche, Adel, Zünfte oder Städte, bis schließlich nur mehr der Staat allein, oder eng von ihm geführte ‚staatsnahe‘ Agenten, berechtigt waren, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen (vgl. Spruyt 1994). Die Entwicklung begann in den Bereichen militärischer Sicherheit und öffentlicher Finanzen. Der werdende Staat beanspruchte das Alleinentscheidungsrecht darüber, wie Sicherheit nach Außen zu gewährleisten und im Inneren zu garantieren sei (Gewaltmonopol). Zur Überwälzung der damit verbundenen Kosten auf die Stände zog er sukzessive auch die Entscheidungsgewalt über Steuern und Zwangsabgaben an sich (Steuermonopol) (so z.B. Tilly 1990). Im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus dehnte der Staat sein Betätigungsfeld auf die Wirtschaft aus. Er entschied über

den Bau von Straßen, Häfen und Kanälen, die Urbarmachung von Sümpfen und Mooren, die Korrektur von Flüssen und die Förderung von Manufakturen (vgl. North 1981) und schuf so die Grundlagen eines nationalen Marktes. Gewerbefreiheit, Privatrecht, Geldwesen, Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsnetze, all dies wurde staatlich generiert, garantiert und reguliert (Barker 1966). Die Kriege und Wirtschaftskrisen des 20. Jahrhunderts provozierten weitere Interventionen in den Marktprozess. Der Staat begann Investitionsentscheidungen zu lenken, Preise zu regulieren, Sozialsysteme aufzubauen, Industrieforschung zu finanzieren und makro-ökonomische Verläufe zu stabilisieren. Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde zur zentralen Staatsaufgabe (vgl. Alber 1982; Pierson 1991). Auch ursprünglich kaum als regelungsbedürftig wahrgenommene Gesellschaftsfelder – die „natürliche“ Umwelt, Kultur, Sport, Geschlechterverhältnis, Kinderbetreuung oder individuelle Konsum- und Ernährungsgewohnheiten – wurden vom Staat erschlossen und staatlichen Entscheidungen unterworfen (siehe dazu Kaufmann 1996).

Mit der Verstaatlichung von Entscheidungskompetenz ging eine Aneignung von *Organisationsmacht* einher. War der Staat zunächst für die Umsetzung seiner Entscheidungen von der Organisationsmacht nicht-staatlicher Akteure abhängig, so reduzierte er diese Abhängigkeit sukzessive durch den Aufbau eigener Verwaltungsstrukturen. Im 17. und 18. Jahrhundert ersetzte er die privaten Söldnerheere, auf die er zur Entwaffnung des Adels zunächst noch angewiesen war, durch stehende Heere (vgl. Thomson 1994). Lokal organisierte und finanzierte Polizeikräfte wurden unter staatliche Kuratel gestellt, private Steuerpächter durch staatliche Steuerverwaltungen ersetzt (so Tilly 1990). Auch zentrale Organisationsaufgaben – und Ausführungsverantwortung – im Infrastrukturbereich zog der Staat an sich (North 1981; Spruyt 1994). Die Post und die Wasserversorgung, die Bahn und die Müllentsorgung, die Telegraphie, der Straßenbau, der Rundfunk und der Flugverkehr wurden sukzessiv in staatliche Regie genommen oder, wo ihm die Finanzmittel dazu fehlten, staatlich konzessionierten, subventionierten und regulierten Privatunternehmen überlassen. Die soziale Sicherung wurde aus der Organisationskompetenz von Kirche, Zünften oder Selbsthilfevereinen gelöst und entweder direkt dem Staat unterstellt oder auf „staatsnahe“ Körperschaften wie die gesetzlichen Sozialversicherungen in Deutschland übertragen. Auch für die Umsetzung von Entscheidungen im Umweltbereich, in der Kulturpolitik und im Sport wurden staatliche oder staatsnahe Einrichtungen geschaffen – Umweltämter, öffentliche Museen, kommunale Sportstätten, etc. Nirgends ging die Verstaatlichung von Organisationsmacht jedoch soweit, dass der Staat in einem wörtlichen Sinne „alles selbst“, sprich in eigener Verwaltung machte. In praktisch allen westlichen Staaten gab es einen mehr oder weniger großen „staatsnahen Sektor“ (so Mayntz/Scharpf 1995), in dem formal nicht-staatliche Akteure an der Herrschaftsausübung beteiligt wurden. Diese nicht-staatliche Herrschaftsbeteiligung war aber staatlich veranlasst, reguliert und oft auch subventioniert. Trotz formaler Eigenständigkeit waren staatsnahe Akteure wie Sparkassen, Staatsunternehmen und ‚national champions‘, der öffentlich-rechtliche

Rundfunk oder Netzbetreiber wie AT&T in Nordamerika in erheblichem Maße in staatliche Entscheidungshierarchien eingebunden.

II.2 Legitimatorische Verstaatlichung

Mit der zunehmenden Verstaatlichung von Entscheidungskompetenz und Organisationsmacht ging eine Aneignung von *Legitimationsressourcen* einher. Ältere Ideen vom Gottesgnadentum wurden durch Staatsvertragslehren abgelöst und die absolute Fürstenmacht durch die Konstitutionalisierung des Staates (vgl. Elias 1969). Letztere erwies sich für die Steigerung der staatlichen Legitimationsfähigkeit als besonders wichtig, wurde ursprünglich aber nicht von den staatlichen Eliten selbst sondern gegen deren Widerstand durchgesetzt. Den Anfang machten die Revolutionen in Amerika und Frankreich im späten 18. Jahrhundert.

Die Konstitutionalisierung begründet den staatlichen Herrschaftsanspruch rechtlich und begrenzt ihn zugleich (vgl. Grimm 2003). Zwei konstitutionelle Prinzipien sind dafür grundlegend: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Unter Demokratie verstehen wir einen Mechanismus, der politische Herrschaft auf zwei Wegen an die Bedürfnisse und Interessen der Herrschaftsunterworfenen zurückbindet: zum einen dadurch, dass sie jedem herrschaftsunterworfenen Bürger gleiche Chancen zur aktiven Partizipation an ihn betreffenden politischen Entscheidungen einräumt (grundlegend hierfür ist das allgemeine, aktive und passive Wahlrecht); zum anderen dadurch, dass sie die institutionellen Voraussetzungen für eine möglichst offene und machtfreie Deliberation politischer Entscheidungen im Lichte ihrer Gemeinwohlverträglichkeit garantiert (grundlegend hierfür ist die Öffentlichkeit gesetzgeberischer Beratungsprozesse). Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass staatliche Entscheidungen an Recht und Gesetz gebunden sind und den Bürgern effektive Rechtsmittel gegen solche Entscheidungen gewährt werden. Das setzt den freien Zugang jeden Bürgers zur Gerichtsbarkeit (Rechtsweggarantie) voraus und impliziert, dass die Gerichte die ihnen vorgelegten Fälle unabhängig von politischer Einflussnahme ausschließlich nach rechtlichen Kriterien entscheiden (Unabhängigkeit der Gerichte).

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit koppeln die staatliche Herrschaft institutionell an die Interessen und Bedürfnisse der Herrschaftsunterworfenen zurück (vgl. Elias 1969; Held 1995), und erlaubt den Bürgern dadurch, sich als Gesellschaft zu verstehen, die sich durch den Staat selbst regiert. Damit steigt die Legitimationsfähigkeit des Staates und sinkt diejenige nicht-staatlicher Akteure. Ihre Herrschaftsansprüche geraten unter den Verdacht der illegitimen Anmaßung. Demokratie und Rechtsherrschaft werden zur exklusiven Domäne des Staates, zum staatlichen Monopol, an dem er nicht-staatliche Akteure zwar beteiligen kann, das diese aber nicht aus eigenem Recht beanspruchen dürfen.

II.3 Der Staat als (weitgehender) Herrschaftsmonopolist

Die Verstaatlichung von Entscheidungskompetenz, Organisationsmacht und Legitimationsressourcen verlief weder kontinuierlich und bruchlos, noch überall gleich (vgl. Tilly 1990; Spruyt 1994). Verschiedene Staaten folgten verschiedenen „nationalen Eigenwegen“, die im 20. Jahrhundert aber alle zu einer historisch einzigartigen Konzentration von Herrschaftsverantwortung im Staat, ja zu einem weitgehenden Herrschaftsmonopol des Staates, führten (so Reinhard 1999; 2007). Der Staat gewann dadurch ein Zerstörungspotential, welches gesellschaftliche Katastrophen vom Ausmaß des deutschen Nationalsozialismus, des sowjetischen Kommunismus und der beiden Weltkriege erst ermöglichte. Er wurde zugleich aber auch zum idealen Instrument gesellschaftlicher Selbststeuerung: Gerade weil die politische Herrschaft im Staat konzentriert war, konnte sie über die Konstitutionalisierung des Staates auch insgesamt demokratisiert und rechtsstaatlich domestiziert werden (Grimm 2004, S. 7). Als Herrschaftsmonopolist rückte der Staat in die Letztverantwortung für das Gesamt der politischen Herrschaftsverhältnisse. Waren die Verhältnisse schlecht und zogen Gemeinwohlbelange in Mitleidenschaft, so wurde ihm hierfür die Schuld zugeschrieben und er reklamierte diese Letztverantwortung auch für sich.

III. Entstaatlichung politischer Herrschaft

Seit den 1970er Jahren wird der beschriebene Prozess der Verstaatlichung von einer gegenläufigen Entwicklung der Entstaatlichung deutlich überlagert (siehe Zürn 1998). Politische Herrschaft dringt (wieder) aus dem staatlichen Gehäuse und lagert sich bei Akteuren jenseits des Staates an, das staatliche Herrschaftsmonopol löst sich auf (vgl. Reinhard 2007, S. 123). Dabei lassen sich drei Typen nicht-staatlicher Herrschaftsträger unterscheiden (vgl. Schaubild 1).

- *Internationale Akteure* sind zwischenstaatliche Einrichtungen (wie die Vereinten Nationen [VN] oder die Europäische Union [EU]) mit öffentlichem Rechtsstatus. Ihre Herrschaftsverantwortung ist nicht auf ein einzelstaatliches Territorium begrenzt, sondern grenzüberschreitend. Gewinnen internationale Institutionen an Herrschaftsverantwortung, so soll von *Internationalisierung* gesprochen werden.
- *Private Akteure* sind nicht-staatliche Einrichtungen (wie Verbände, Vereine, Genossenschaften und Unternehmen) mit privater Rechtsform. Ihre Herrschaft ist auf das einzelstaatliche Territorium begrenzt und zwar selbst dann, wenn sie in verschiedenen Staaten parallel tätig sind. Wächst privaten Akteuren Herrschaftsverantwortung zu, so bezeichnen wir dies als *Privatisierung*.
- *Transnationale Akteure* sind privatrechtliche Verbände, Vereine und Unternehmen, die Herrschaft grenzüberschreitend ausüben. Typische Vertreter dieser Ka-

tegorie sind die sogenannten Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs). Gewinnen transnationale Akteure an Bedeutung für die Herrschaftsausübung, so soll von *Transnationalisierung* die Rede sein.

Schaubild 1: Staatliche und nicht-staatliche Herrschaftsträger

| | <i>Nationaler Herrschaftsraum</i> | <i>Internationaler Herrschaftsraum</i> |
|-------------------------------|-----------------------------------|--|
| <i>Öffentliche Rechtsform</i> | Staatlicher Akteur | Internationaler Akteur |
| <i>Private Rechtsform</i> | Privater Akteur | Transnationaler Akteur |

III.1 Instrumentelle Entstaatlichung

Die Entstaatlichung von Entscheidungs- und Organisationsverantwortung folgt einem typischen Muster (Schaubild 2): internationale Institutionen gewinnen Entscheidungskompetenz, aber kaum Organisationsmacht. Private Akteure dagegen gewinnen Organisationsmacht, verlieren aber in vielen Fällen Entscheidungsverantwortung. Nur transnationale Organisationen gewinnen sowohl Entscheidungskompetenz als auch Organisationsmacht hinzu.

Schaubild 2: Entstaatlichung von Entscheidungs- und Organisationsmacht

| | <i>Entscheidungskompetenz</i> | <i>Organisationsmacht</i> |
|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| <i>Internationale Akteure</i> | Mehr | Weniger |
| <i>Private Akteure</i> | Weniger | Mehr |
| <i>Transnationale Akteure</i> | Mehr | Mehr |

Internationalisierung von Entscheidungskompetenz

Internationale Institutionen sind ein relativ altes Phänomen. Der Weltpostverband, die Internationale Telegrafien-Union oder das Zentralbüro für internationalen Eisenbahntransport wurden bereits im 19. Jahrhundert gegründet und fast alle der heute zentralen internationalen Institutionen stammen zumindest aus der frühen Nachkriegszeit: Vereinte Nationen (VN), NATO, Europäische Gemeinschaft, GATT, OECD, Internationaler Währungsfond (IWF) oder Weltbank (vgl. Rittberger/Zangl 2006, S. 25-27). Neu sind jedoch das Ausmaß und die Autonomie mit der sie Entscheidungskompetenzen ausüben und staatliche Entscheidungsspielräume einengen (dazu Zürn u.a. 2007; Grande/Pauly 2005).

Ausweitung internationaler Entscheidungskompetenz. Es gibt heute kein Politikfeld mehr, das nicht durch internationale Entscheidungen strukturiert und über-

formt wäre (vgl. Beiträge in Hurrelmann u.a. 2007; Leibfried/Zürn 2005). Selbst in Kernbereichen nationaler Souveränität üben internationale Institutionen Entscheidungsgewalt aus: Die VN lassen Bankkonten von Terrorverdächtigen sperren, und der internationale Strafgerichtshof (ICC) stellt Haftbefehle gegen Kriegsverbrecher wie Slobodan Milosevic und Radovan Karadzic aus. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entsendet eine Beobachtermission in die USA, um den korrekten Ablauf der Präsidentschaftswahlen 2004 zu überprüfen. Und die OECD beherrscht mit ihrer PISA-Studie die bildungspolitische Reformagenda in vielen Mitgliedstaaten. Am weitesten geht die Ausweitung internationaler Entscheidungskompetenz im Wirtschaftsbereich: Die Welthandelsorganisation (WTO) entscheidet, ob europäische Staaten die Vermarktung von amerikanischem Hormonfleisch zulassen müssen und welche Steuervergünstigungen die Vereinigten Staaten ihrer Exportindustrie gewähren dürfen. Und die EU regiert über Binnenmarkt und Währungsunion bis weit ins gesellschaftliche „Kapillarsystem“ der Mitgliedstaaten hinein: Mehrwertsteuersätze, Haushaltsdefizite, Glücksspielkonzessionen, Hochschulzugsregelungen, Betriebsrentensysteme, der Rundfunk, die Kulturförderung all diese und ähnliche Sachverhalte unterliegen heute europarechtlicher Regulierung und Prüfung.

Verselbständigung internationaler Entscheidungskompetenz. Dass internationale Institutionen heute mehr als früher und in größerer Autonomie entscheiden (vgl. Zangl/Zürn 2003, S. 206-245; Zürn u.a. 2007), hängt damit zusammen, dass sich im Schatten solcher Institutionen transgouvernementale Expertennetzwerke ausbilden, die schleichend Entscheidungskompetenzen an sich ziehen. Ein Beispiel ist die sogenannte Codex Alimentarius Kommission, auf deren Lebensmittelstandards sich die WTO beruft, um nationalstaatliche Lebensmittelstandards zu prüfen. Formal sind solche Netzwerke zwar nur mit der Vor- oder Nachbereitung intergouvernementaler Entscheidungen betraut; faktisch bleibt ihnen die Entscheidungsfindung aber oft in hohem Maße überlassen (vgl. Slaughter 2004). Andere Entscheidungsbefugnisse werden an supranationale Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen delegiert, etwa an den Internationalen Strafgerichtshof, an die WTO mit ihrem Streitbeilegungsverfahren oder an die EU-Kommission im Bereich der Wettbewerbsaufsicht. Der einzelstaatliche Kontrollverlust hängt auch einfach mit der wachsenden Mitgliederzahl internationaler Institutionen zusammen. Die einzelstaatlichen Veto-Möglichkeiten werden beschnitten, wenn internationale Institutionen wie die EU verbindliche Mehrheitsentscheidungen einführen, um ihre Entscheidungsfähigkeit zu erhalten. Aber selbst wenn es formal beim Einstimmigkeitserfordernis bleibt, wie etwa in der WTO, nehmen die faktischen Einflussmöglichkeiten einzelner Staaten mit wachsender Mitgliederzahl immer weiter ab.

Rückgang internationaler Organisationsmacht. Trotz wachsender Entscheidungskompetenz verfügen internationale Institutionen heute nicht unbedingt über mehr Organisationsmacht als früher. Dabei standen bei der Gründung vieler internationaler Institutionen ursprünglich durchaus Organisationsaufgaben im Vordergrund,

welche diese mit eigenen Finanz- und Verwaltungsmitteln übernehmen sollten: Die Charta der VN sah den Aufbau stabiler Truppen- und Befehlsstrukturen vor. Die Weltbank sollte durch ihre Entwicklungskredite den Wiederaufbau im kriegszerstörten Europa erleichtern und der IWF durch seine Überbrückungskredite das Bretton-Woods System fester Wechselkurse stabilisieren. Die NATO baute eine weit reichende Infrastruktur gemeinsamer Kommando- und Logistikeinrichtungen auf, um die Verteidigung Westeuropas zu organisieren. Die International Telecommunications Satellite Organization (Intelsat) wurde mit dem Aufbau eines globalen Netzes von Nachrichtensatelliten betraut und die Internationale Kaffeorganisation mit der Stabilisierung von Kaffeepreisen durch zentrale Vorratshaltung. Heute üben diese Institutionen entweder gar keine Organisationskompetenz mehr aus, wie etwa die internationale Kaffeorganisation, oder sie sind in private Unternehmen überführt worden wie Intelsat. Oder die Bedeutung ihrer Organisationsleistungen für die Staaten der OECD-Welt ist zurückgegangen. Die Kredite der Weltbank haben für OECD-Staaten nie die Wichtigkeit erlangt, die ihnen 1945 zugesagt war und verlieren selbst für Entwicklungsländer an Bedeutung, denen zunehmend Alternativen etwa in Form bedingungsloser chinesischer oder indischer Kreditangebote zur Verfügung stehen. Auch die Bedeutung der Überbrückungskredite des IWF nimmt ab: seit den 1970er Jahren hat kein westliches Industrieland mehr einen IWF-Kredit in Anspruch genommen und seit der Finanzkrise Ende der 1990er Jahre sind auch die lateinamerikanischen und asiatischen Transformationsländer zunehmend zurückhaltend. Wenn internationale Institutionen überhaupt noch mit Organisationsaufgaben befasst sind, dann in der Regel als Arenen, in denen einzelstaatliche Organisationsbeiträge koordiniert werden, aber nicht als selbständige Akteure mit eigenständiger Organisationsmacht. Die NATO bildet eine institutionelle Plattform, auf der wechselnde Koalitionen der Willigen ihre militärischen Ressourcen koordinieren. Und wenn die VN eine Krisenregion unter Übergangsverwaltung stellt, so kann sie diese nicht mit eigenem Personal und Finanzmitteln ausstatten, sondern muss diese von den Mitgliedstaaten einwerben.

Privatisierung von Organisationsmacht

Im Gegensatz zu internationalen Institutionen gewinnen *private Akteure* im Zuge der Entstaatlichung von Herrschaft vor allem Organisationsverantwortung hinzu. Ursprünglich von staatlichen Agenturen wahrgenommene Organisationsaufgaben werden privatisiert und die Erfüllung neuer Organisationsaufgaben wird gleich von Anfang an privaten Akteuren überlassen. Dass private Akteure Organisationsmacht ausüben, ist natürlich ebenfalls nichts Neues. In vielen Staaten lagen Organisationsaufgaben etwa bei der Versorgung mit Gas, Wasser, Elektrizität oder beim Betrieb von Flughäfen, Wasserstraßen, Bahngesellschaften teilweise oder sogar ganz bei formal privaten Akteuren. Auch Renten und Krankenversicherungen waren teilweise

privat. Neu ist jedoch einerseits die Ausweitung des Spektrums von Organisationsaufgaben, welches private Akteure vom Staat übernehmen. Und neu ist auch die damit einhergehende Verselbständigung der privaten Ausübung von Organisationsmacht: Der Staat verliert die Kontrolle darüber, wie und von wem bestimmte Organisationsaufgaben erledigt werden (vgl. Obinger/Zohlhöfer 2006; Schneider/Tenbücken 2004).

Ausweitung privater Organisationsmacht. Es gibt heute keinen Herrschaftsbereich mehr, in dem private Akteure von der Durchführung öffentlicher Organisationsaufgaben prinzipiell ausgeschlossen blieben. Die öffentliche Sicherheit wird nicht mehr allein durch die Polizei gewährleistet, sondern zunehmend auch von privaten Sicherheitsdiensten, die in Bahnhöfen und Einkaufspassagen patrouillieren oder von Fluglinien, die sicherheitsrelevante Fahrgastinformationen sammeln und an die Sicherheitsbehörden weiterleiten. Auch das Militär greift vermehrt auf private Dienstleistungen zurück. Private Sicherheitsfirmen bauen nicht nur Zelte auf, warten Fahrzeuge und bereiten Essen zu, sondern übernehmen auch, wie gegenwärtig im Irak, den Schutz (amerikanischen) Regierungspersonals, das Verhör von Gefangenen oder die Beschaffung und Verarbeitung von Geheimdienstinformationen (Singer 2003). Selbst in der Steuerverwaltung wird vereinzelt mit der Privatisierung experimentiert, etwa bei der Eintreibung von Steuerschulden. Weit ausgeprägter ist der Privatisierungstrend in der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Wirtschaftspolitik. Der Staat bringt die Post nicht mehr nach Hause, die meisten Fluglinien sind privatisiert und auch die Versorgung mit Gas, Wasser, Elektrizität, Telefon und Bahnverbindungen liegt zunehmend in der Verantwortung privater Unternehmen (Ehni u.a. 2004). Staatliche Beteiligungen an „strategisch“ wichtigen Industrien wie Kohle, Stahl, Waffentechnik, Banken oder Versicherungen wurden abgebaut oder ganz aufgelöst, Subventionszahlungen an private Wirtschaftsunternehmen gedrosselt und das Kreditwesen entstaatlicht. Viele Steuerungsfunktionen, die früher von staatlichen oder staatsnahen Institutionen wie etwa der schwedischen Rentenversicherung, den deutschen Sparkassen oder dem japanischen Postbanksystem wahrgenommen wurden, liegen heute in der Hand privater Kapitalanlagegesellschaften.

Verselbständigung privater Organisationsmacht. Mit der Ausweitung privater Organisationsverantwortung geht deren Verselbständigung einher, wenn ursprünglich in Staatsverwaltung oder als Staatsunternehmen geführte Betriebe in eine private Rechtsform überführt und an private Anteilseigner veräußert werden (Fluggesellschaften, Telekommunikation und andere Versorgungsunternehmen), oder wenn „staatsnahe“ Akteure ihrer Sonderrechte beraubt und der Konkurrenz mit anderen Marktteilnehmern ausgesetzt werden, etwa indem staatliche Beschaffungsaufträge öffentlich – und womöglich international – ausgeschrieben, statt quasi automatisch an ausgewählte ‚Hoflieferanten‘ vergeben werden. Auch neue Organisationsaufgaben (etwa der Betrieb von Mobilfunknetzen oder die Erhebung von Mautgebühren) werden oft von Anfang an privaten Akteuren überlassen und nicht von staatlichen Stellen übernommen. Wie auch immer die Verselbständigung stattfindet, der Staat

gibt in diesen Fällen die direkte Kontrolle über die Organisationsmacht ab und kann deshalb Vieles nicht mehr feinsteuern (Instandhaltungsausgaben von privatisierten Wasserbetrieben, Streckensanierungstermine von Schienennetzbetreibern, Mitarbeiterzahl und Tarifstrukturen der privatisierten Unternehmen). In vielen Fällen kann er noch nicht einmal mehr bestimmen, von wem bestimmte Organisationsaufgaben erledigt werden, von einem ehemaligen Staatsunternehmen oder einem privaten Mitbewerber, dem örtlichen Bauunternehmer oder einem ausländischen Konkurrenten.

Rückgang privater Entscheidungskompetenz. Während Organisationsverantwortung zunehmend privatisiert wird, geht private Entscheidungsverantwortung eher zurück. In staatsnahen Sektoren, in denen der Staat die Selbstregulierung privater Akteure entweder respektierte oder sogar förderte, mischt er sich zunehmend ein und dort, wo er im Rahmen neo-korporatistischer Arrangements private Akteure an staatlichen Regulierungsaktivitäten beteiligte, fährt er diese partiell zurück. In Großbritannien wird beispielsweise die Selbst-Regulierung des Kapitalmarktes zunehmend durch staatliche Reglementierungen überformt (Moran 2006; Zimmermann 2007). In Deutschland sind die Krankenkassen, welche ursprünglich sehr weitgehende Freiheiten bei der Festsetzung von Beitragssätzen und der Aushandlung von Leistungsvergütungen mit den Kassenärztlichen Vereinigungen besaßen, seit den Gesundheitsreformen der 1990er Jahre an zunehmend strikte staatliche Entscheidungsvorgaben gebunden (Rothgang u.a. 2006). Und in den Niederlanden hat der Staat seit den 1980er Jahren seinen Einfluss auf die korporatistische Entscheidungsfindung deutlich verstärkt und die Sozialpartner aus manchen sozialpolitischen Entscheidungsprozessen ganz ausgeschlossen (Hemerijck/Vail 2006).

Transnationalisierung von Entscheidungs- und Organisationsmacht

Im Gegensatz zu internationalen und privaten Instanzen gewinnen *transnationale Akteure* oftmals Entscheidungs- und Organisationsverantwortung zugleich: Transnationale Organisationen treffen nicht nur wichtige allgemein-verbindliche Entscheidungen, sondern implementieren diese teilweise auch mit eigenen Organisationsressourcen. Natürlich sind auch transnationale Organisationen kein ganz neues Phänomen, wenn man an die über zwei Jahrtausende alte katholische Kirche denkt, oder an das Rote Kreuz, oder das Internationale Olympische Komitee, die bereits mehr als hundert Jahre existieren. Auch die relative Selbstständigkeit, in der diese Organisationen operieren, ist nicht neu sondern vielmehr konstitutiv für diesen Akteurstyp. Neu ist allerdings der massive Anstieg der Anzahl transnationaler Organisationen (Shanks u.a. 1996; Cutler u.a. 1999) und die damit einhergehende Ausweitung transnationaler Entscheidungs- und Organisationstätigkeit auf immer mehr Politikfelder.

Ausweitung transnationaler Entscheidungskompetenz. Ein Hauptbetätigungsfeld

transnationalen Organisationen ist die Koordination und Integration grenzüberschreitender Austauschbeziehungen. Mit der Ausweitung solcher Beziehungen nimmt auch die Bedeutung dieser Organisationen zu. Besonders deutlich wird dies im Bereich der technischen Standardisierung, der lange Zeit von nationalen Organisationen wie dem Deutschen Institut für Normung (DIN) dominiert wurde, sich in den letzten Jahrzehnten aber zunehmend transnationalisiert hat (Genschel/Werle 1993). Die Normproduktion alter transnationaler Standardisierungsorganisationen wie der International Standards Organization (ISO) oder des Europäischen Komitees für Normung (CEN) wächst, und neue Standardisierungsorganisationen, wie das European Telecommunication Standards Institute (ETSI) oder das World Wide Web Consortium (W3C), kommen hinzu. Auch administrative Standards gewinnen an Bedeutung und werden zum Teil durch transnationale Organisationen bereitgestellt (etwa der ISO 9000 Standard zur Qualitätssicherung oder die Rechnungslegungsstandards des International Accounting Standards Board [IASB]). Internationale Rechtsanwaltskanzleien vereinheitlichen Vertragskonstruktionen und Verhaltenskodices für den internationalen Handel und etablieren dadurch eine vom Staat unabhängige *lex mercatoria* für das internationale Geschäftsleben (vgl. Callies 2004). Transnationale Branchenverbände schöpfen freiwillige Verhaltenskodices (Codes of Conduct), welche die teilnehmenden Unternehmen auf die Einhaltung universal gültiger Standards des Umwelt-, Arbeits- und Gesundheitsschutzes verpflichten (Hassel 2008).

Ausweitung transnationaler Organisationskompetenz. Transnationale Organisationen treffen kollektiv verbindliche Entscheidungen und setzen sie zum Teil auch in eigener Organisationsverantwortung durch, etwa mit selbstorganisierten Zertifizierungssystemen und Gütesiegeln, oder durch Berichtspflichten. Internationale Sportverbände üben Organisationskompetenz aus, indem sie nicht nur über den Austragungsort bestimmter Großereignisse (Olympische Spiele, Weltmeisterschaften, etc.) oder die Regeln der Dopingkontrolle entscheiden, sondern diese Ereignisse und Kontrolle auch in eigener Organisationsverantwortung durchführen. Ähnliche Organisationsmacht besitzt auch ICANN, die nicht nur über die Missbräuchlichkeit von Domainnamen entscheidet, sondern solche Namen auch selbst aus dem Internet entfernen kann (vgl. Leib 2004). Andere transnationale Organisationen nehmen fast ausschließlich Organisationsaufgaben wahr, wie etwa „Ärzte ohne Grenzen“, die eine medizinische Grundversorgung in Krisengebieten anbieten oder die Bill & Melinda Gates Stiftung, die unter anderem Schulentwicklungsprogramme in den USA betreiben.

III.2 Legitimatorische Entstaatlichung

Geht die Aneignung von Entscheidungs- und Organisationskompetenzen durch nicht-staatliche Herrschaftsträger mit der Ausbildung eigenständiger Legitimations-

ressourcen einher? Tatsächlich gibt es ausgeprägte Versuche internationaler Institutionen und transnationaler Organisationen, sich die für den nationalen Verfassungsstaat grundlegenden Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mimetisch anzueignen, während private Akteure dagegen eher die Freiheit verbürgende Kraft des Konkurrenzmechanismus betonen. Die Legitimation erfolgt hier durch die institutionell gesicherte Möglichkeit, den „Herrschaftsanbieter“ zu wechseln, also ‚exit‘ im Sinne von Albert Hirschman zu üben (Hirschman 1970), nicht durch Einmischung („voice“) in demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren (Schaubild 3).

Schaubild 3: Entstaatlichung von Legitimationsressourcen

| | <i>Demokratie</i> | <i>Rechtsstaatlichkeit</i> |
|-------------------------------|-------------------|----------------------------|
| <i>Internationale Akteure</i> | Mehr | Mehr |
| <i>Transnationale Akteure</i> | Mehr | Mehr |
| <i>Private Akteure</i> | Weniger | Weniger |

Teil-Konstitutionalisierung internationaler Institutionen

Internationale Institutionen versuchen zunehmend, sich eigenständige, nicht staatlich mediatisierte Legitimationsquellen zu erschließen. Dazu gehören vor allem die Demokratisierung von Entscheidungsprozessen und die Anverwandlung rechtsstaatlicher Verfahren der Streitschlichtung. Beides gelingt freilich nur ansatzweise und bleibt im Ergebnis unvollständig und lückenhaft. Internationalen Institutionen fehlt, was Demokratie im Nationalstaat am sichtbarsten ausmacht, nämlich die über Wahlen vermittelte individuelle Partizipation der Bürger am politischen Entscheidungsprozess. Sie haben keine direkt gewählten Parlamente – vom durchaus nicht ganz machtlosen Europaparlament der EU einmal abgesehen – und bieten den Bürgern auch keine anderen Möglichkeiten der direkten Partizipation und Sanktion (Grant/Keohane 2005; Steffek 2008). Eine Art von Demokratisierung Internationaler Institutionen findet jedoch statt, insofern sie die Voraussetzungen für eine öffentliche Debatte über ihre Tätigkeit verbessern. Viele gestalten ihre Entscheidungsverfahren zunehmend transparent und beziehen Stakeholder, also die mutmaßlichen Repräsentanten relevanter gesellschaftlicher Betroffenengruppen in die Entscheidungsfindung ein. Selbst die Verhandlungen im Sicherheitsrat der VN, der lange Zeit nur hinter verschlossenen Türen tagte, gewinnen an Öffentlichkeit, und internationale Organisationen, wie der IWF, die Weltbank oder globale Verhandlungsprozesse etwa zum Schutz der Ozonschicht oder zum Verbot von Landminen, sichern eine Stakeholder-Beteiligung institutionell ab. Diese Absicherung bleibt zwar in der Regel auf das Recht der Anhörung beschränkt, führt jedoch zu zusätzlichen Begründungspflichten, die dazu zwingen, Entscheidungen nicht allein an partikula-

ren Interessen nationaler oder institutioneller Art auszurichten, sondern *auch* im Lichte gemeinwohlfähiger Wertvorstellungen zu rechtfertigen (Zangl/Zürn 2003, S. 246-268). In dem Maße, in dem die Politik internationaler Institutionen öffentlicher und transparenter wird, wird sie deliberativer und insofern demokratischer, wie es das Beispiel der direkt übertragenen Sicherheitsratsdebatte vor dem Irakkrieg 2003 zeigte, in der der US-Außenminister Colin Powell und sein französischer Amtskollege Dominique de Villepin wie Kontrahenten in einer Parlamentsdebatte auftraten, um die Weltöffentlichkeit mit Gemeinwohlargumenten auf ihre Seite zu ziehen.

Neben einer partiellen Demokratisierung lässt sich auch eine gewisse „Verrechtsstaatlichung“ internationaler Institutionen beobachten, die an der sukzessiven Judizialisierung der Streitbeilegung sichtbar wird. Die ehemals rein diplomatische Streitschlichtung, in der die Streitparteien im Lichte nationaler Interessen und Machtressourcen nach einvernehmlichen Lösungen suchten, weicht in vielen internationalen Institutionen einer gerichtsähnlichen Streitbeilegung, bei der unabhängige Schiedsinstanzen Streitigkeiten nach juristischen Grundsätzen und anhand bestehender Rechtsnormen entscheiden. Ein besonders prominentes Beispiel bietet die internationale Handelspolitik, in der das diplomatische Streitverfahren des Allgemeinen Zoll und Handelsabkommens (GATT) mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) einem weitgehend gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren gewichen ist (Zangl 2006). Die Judizialisierung der Streitbeilegung geht aber nicht mit der Öffnung für individuelle Klagen einher, das Klagerecht bleibt in der Regel auf Staaten beschränkt. Nur in der EU, beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) und auch beim UN-Menschenrechtsausschuss wird dem einzelnen Bürger ein individuelles Klagerecht eingeräumt.

Insgesamt stellen wir also eine bestenfalls *halbierte* Konstitutionalisierung internationaler Institutionen fest. Während die Prinzipien öffentlicher Deliberation politischer Entscheidungen und unabhängiger rechtlicher Prüfung in der Streitschlichtung vermehrt institutionalisiert werden, sind die Prinzipien individueller Partizipation an der Entscheidungsfindung und individueller Klagemöglichkeit bei internationalen Institutionen kaum verwirklicht.

Teil-Konstitutionalisierung transnationaler Organisationen

Ein ähnliches Muster zeigt sich bei *transnationalen Institutionen*. Auch hier gibt es Ansätze einer Demokratisierung und Verrechtsstaatlichung, die aber ebenso unvollständig und lückenhaft bleiben, wie bei den Internationalen Institutionen.

Auch in transnationalen Institutionen bleibt die Demokratisierung von Entscheidungsverfahren vornehmlich auf die Sicherung öffentlicher Deliberation beschränkt. Viele transnationale Organisationen bemühen sich um transparente Verfahren und beteiligen betroffene Gruppen systematisch an der Entscheidungsfindung.

dung, wie beispielsweise der Forest Stewardship Council, der die entsprechenden Gruppierungen nicht nur konsultiert, sondern sogar unmittelbar an Entscheidungen über Zertifizierungskriterien für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung beteiligt (Conzelmann/Wolf 2007; Dingwerth 2007, S. 144-185).

Doch wie in internationalen Institutionen, so bleiben auch in transnationalen Organisationen die Möglichkeiten individueller Partizipation am Entscheidungsprozess ausgesprochen begrenzt. Auch hier fehlen direkt gewählte Repräsentativkörperschaften, wenn man einmal von dem einmaligen Versuch der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) absieht, die 2000 offene Online-Wahlen zur Besetzung einiger Direktorenposten abhielt. Diese Wahlen wirkten allerdings kaum legitimationssteigernd, weil sie de jure zwar offen und frei, de facto jedoch von wenigen Nutzergruppen aus wenigen Ländern dominiert wurden (Bendrath u.a. 2007). Weder bei ICANN noch bei einer anderen transnationalen Organisation wurden solche Wahlen wiederholt. Natürlich können einzelne Bürger sich in stakeholder-Gruppen engagieren und dadurch mittelbaren Einfluss auf transnationale Entscheidungsprozesse nehmen. Das ist aber kein vollständiger Ersatz für die direkte Beteiligung, denn zum einen entscheiden die transnationalen Organisationen selbst und nicht etwa die betroffenen Bürger, welche stakeholder-Gruppen sie beteiligen wollen und zum anderen lassen sich nicht alle Betroffeneninteressen in gleicher Weise in sichtbaren und handlungsfähigen stakeholder-Gruppen organisieren. Konzentrierte Produzenteninteressen lassen sich z.B. oft leichter organisieren als diffuse Verbraucherinteressen (klassisch Olson 1965).

Ähnlich wie in internationalen Institutionen kommt es auch in transnationalen Organisationen zu einer Judizialisierung der Streitbeilegung. So werden Streitfälle im Bereich der *lex sportiva* zunehmend weniger von intransparenten sportpolitischen Ausschüssen oder Kommissionen entschieden, sondern zunehmend häufiger von relativ unabhängigen gerichtsähnlichen Einrichtungen, wie dem Internationalen Sportgerichtshof (CAS) in Lausanne (siehe dazu Lehmkuhl 2004). Auch im Bereich der *lex mercatoria* oder der *lex informatica* werden Vertragsstreitigkeiten von unabhängigen gerichtsähnlichen Schiedsinstanzen entschieden (so insbesondere Callies 2004).

Anders als bei internationalen Institutionen bleibt die Judizialisierung bei transnationalen Organisationen nicht auf die Unabhängigkeit und Gerichtsähnlichkeit der Streitschlichtung beschränkt, sondern umfasst in gewissem Maße auch die Gewährung individueller Klagemöglichkeiten. ICANN geht besonders weit, indem dem sie prinzipiell jeder Person, die sich durch die Tätigkeit von ICANN in ihren Rechten beeinträchtigt sieht, die Möglichkeit einräumt, sich beim unabhängigen International Centre for Dispute Resolution zu beschweren. Die Schiedssprüche dieses Gremiums erkennt ICANN als verbindlich an. Oft bleiben die Klagemöglichkeiten freilich auf den Kreis der Mitglieder beschränkt. Die Klagen von Nicht-Mitgliedern können aber, wie z.B. beim Forest Stewardship Council, über Vermittlung eines Mitglieds gehört werden. Insgesamt haben wir es also auch bei transnationalen Insti-

tutionen mit einer halbierten Konstitutionalisierung zu tun. Während Prinzipien öffentlicher Deliberation von Entscheidungen und unabhängigen rechtlichen Begründens in gewissem Maße sogar zur Streitschlichtung vermehrt institutionalisiert worden sind, ist die individuelle Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess bislang nur in Ansätzen institutionalisiert.

Ent-Konstitutionalisierung privater Akteure?

Die bei internationalen Institutionen und transnationalen Organisationen festgestellte Neigung zur Konstitutionalisierung lässt sich bei *privaten Akteuren* nicht beobachten. Im Gegenteil, sie unterliegen eher einem Entkonstitutionisierungstrend insofern, als eigenständige *demokratische* und *rechtstaatsanaloge* Verfahren an Bedeutung verlieren. Die Formen verbandlicher und innerbetrieblicher Demokratie bzw. vereins- oder verbandsinterner Rechtsherrschaft, die sich im Schatten des Staates – und oft auf staatliches Geheiß – im ‚staatsnahen Sektor‘ ausgebildet haben, verlieren an Bedeutung. Während Aktionärsrechte („shareholder-Rechte“) tendenziell gestärkt werden, werden die herrschaftsunterworfenen „stakeholder“ von privaten Herrschaftsträgern immer weniger als Bürger angesprochen, denen durch geeignete organisationsinterne Demokratie und Rechtsherrschaft ‚Voice‘ zu gewähren wäre, sondern immer mehr als Kunden, denen ein bestimmtes, nach staatlichen Vorschriften hergestelltes ‚Herrschafts-Produkt‘ angeboten wird, welches sie entweder nehmen oder aber zugunsten eines besser gefallenden, konkurrierenden ‚Herrschafts-Produkts‘ liegen lassen können. Diese Legitimation durch ‚Exit‘ ist im Bereich der Daseinsvorsorge und hier insbesondere bei der Telekommunikation besonders ausgeprägt. Sie breitet sich aber auch im Bereich der sozialen Sicherung aus. So hat etwa die Einführung der freien Kassenwahl („Exit“) in der deutschen Krankenversicherung Anfang der 1990er Jahre die Bedeutung der Wahl von Versichertenvertretern in den Verwaltungsrat der Krankenkassen („Voice“) deutlich gemindert (Rothgang u.a. 2006). In der Hochschulpolitik gibt es ähnliche Entwicklungen: Während die bereits aus der Weimarer Zeit stammende Deutsche Forschungsgemeinschaft eine monopolartige Selbstverwaltungsorganisation mit innerverbandlicher Demokratie und Schiedsgerichtsbarkeit ist, basiert die Legitimation des neuen nationalen Akkreditierungssystems für universitäre Studiengänge stärker darauf, dass verschiedene Anbieter von Akkreditierungen, sogenannte Akkreditierungsagenturen, an einem Markt für Akkreditierungen miteinander konkurrieren. Der unzufriedene „Kunde“, sprich die unzufriedene Universitätsverwaltung, kann die Akkreditierungsagentur wechseln (Martens/Wolf 2006). *Kurz:* mit dem Abschmelzen des ‚staatsnahen‘ Sektors verliert die Konstitutionalisierung als Legitimationsgrundlage privater Akteure mit Herrschaftsaufgaben auf Kosten des Konkurrenzmechanismus an Bedeutung.

III.3 Herrschaft jenseits des Staates

Entstaatlichung von Herrschaft bedeutet, dass neben dem Staat vermehrt auch internationale Institutionen, private Akteure und transnationale Organisationen politische Herrschaft ausüben: Sie beanspruchen Entscheidungskompetenz, stellen Organisationsmacht bereit und bemühen sich um die Erschließung eigener Legitimationsquellen. Der Staat ist nicht mehr alleinige Herrschaftsinstanz. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die neuen nicht-staatlichen Herrschaftsträger sich anschickten, ihn in seiner alten Rolle als Herrschaftsmonopolist zu beerben.

IV. *Vom staatlichen Herrschaftsmonopol zum staatlichen Herrschaftsmanagement*

Der Verlust des (weitgehenden) staatlichen Herrschaftsmonopols nimmt dem Staat weder seine Staatlichkeit noch macht er ihn überflüssig. Der Staat bleibt für die Herrschaftsausübung zentral, weil die nicht-staatlichen Herrschaftsträger aufgrund der Unvollständigkeit ihrer Herrschaftsressourcen zu eigenständiger Herrschaftsausübung nur begrenzt in der Lage sind: Damit internationale Institutionen, private Akteure und transnationale Organisationen wirksame und legitime Herrschaft ausüben können, muss ihnen der Staat die Herrschaftsressourcen zur Verfügung stellen, über die sie selbst nicht (in ausreichendem Maße) verfügen. Der Staat bleibt der Angelpunkt politischer Herrschaft, aber seine Rolle ändert sich: Er wird vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Er sorgt für instrumentelle Komplementarität dort, wo nicht-staatlichen Herrschaftsträgern Entscheidungskompetenz oder Organisationsmacht fehlt (1.) und für legitimatorische Komplementarität dort, wo sie ohne ausreichende eigene Legitimationsbasis agieren (2.).

IV.1 Instrumentelle Komplementarität

Internationale Institutionen und private Akteure verfügen entweder über Entscheidungs- oder Organisationskompetenz, aber nicht über beides zugleich. Der Staat muss die jeweils fehlende Herrschaftsressource komplementär bereitstellen, sonst bleiben ihre Herrschaftsakte wirkungslos. Aber auch transnationale Organisationen bedürfen instrumenteller Unterstützung durch den Staat.

Organisationshilfen für internationale Akteure. Internationale Institutionen haben in der Regel keine eigene Organisationsbasis, kein eigenes Militär, keine eigenen Steuern, keine eigene Leistungsverwaltung. Sie können ihre Entscheidungen deshalb nicht in Eigenregie umsetzen (vgl. Zangl/Zürn 2003, S. 246-267). Die Vereinten

Nationen können die Sperrung der Bankkonten vermeintlicher Terroristen anordnen (Listing-Entscheidungen) und den Truppeneinsatz in Krisengebieten mandatieren. Konten tatsächlich sperren und Truppen entsenden können aber nur nationale Behörden und Militärs. Die WTO kann Regeln zum Schutz geistigen Eigentums erlassen, aber nicht selbst nach Copyright-Sündern fahnden. Und internationale Klimakonferenzen mögen zwar Reduktionspflichten für Kohlendioxidemissionen festlegen, doch veraltete Braunkohlekraftwerke schließen können sie ebenso wenig, wie Solarenergie oder Windkraft subventionieren. Selbst der EU fehlen fast vollständig die organisatorischen Mittel, um ihre weitreichenden Entscheidungen selbst zu implementieren. Dies müssen die Mitgliedstaaten vor Ort erledigen. Sonst bleiben die europäischen Herrschaftsakte wirkungslos. Die Internationalisierung von Entscheidungskompetenz baut deshalb in hohem Maße auf staatlicher Organisationsmacht auf. Wenn beispielsweise einige europäische Staaten den 2003 ergangenen WTO-Schiedsspruch zur Aufhebung von Importrestriktionen für genmanipulierte Organismen ignorieren, kann die WTO im Wesentlichen nur anderen Staaten erlauben, dies mit Strafzöllen zu sanktionieren. Ersatzvornahme kann sie nicht durchführen.

Entscheidungsvorgaben für private Akteure. Um die Organisationsmacht privater Akteure bei der Herrschaftsausübung nutzen zu können, bedarf es in der Regel eines vom Staat vorgegebenen Entscheidungsrahmens, weil private Akteure sich nur dann für Organisationsakte in Dienst nehmen lassen, wenn dies für sie auch profitabel ist. Der Staat muss privaten Anbietern ausreichende Renditechancen sichern, wenn sie die Post bis auf die Hallig bringen sollen und sie umgekehrt zwingen, für alle Bürger da zu sein und nicht nur für die zahlungskräftigen. Er muss Anreize zum Markteintritt setzen und den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen verhindern. Insbesondere beim Betrieb großtechnischer Systeme sind hohe Marktzutrittskosten und damit verbundene Tendenzen zur „natürlichen“ Monopolbildung ein Problem. Für die Privatisierung muss der Staat daher Regulierungen erlassen, um Märkte zu schaffen, wo sonst keine entstehen würden. Er muss Regulierungsbehörden einrichten, die diese Regulierungen auslegen und überwachen, die entscheiden, ob Durchleitungsgebühren angemessen oder übersteuert oder privat vertriebene Riemer-Produkte den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen. Und er muss Krisenmanagement betreiben, wenn die privaten Herrschaftsträger versagen, wenn Wasserwerke und Eisenbahnen zu wenig in ihre Netzinfrastruktur investieren – wie in Großbritannien – oder das Unternehmen Toll Collect seine Zusagen nicht einhält – wie in Deutschland. Kurz: Die Privatisierung von Organisationsmacht fordert die staatliche Entscheidungskompetenz auf neue Weise heraus. Denn sie setzt einen Regulierungsrahmen voraus, der gewährleistet, dass die privaten Akteure die von ihnen geforderten gemeinwohldienlichen Organisationsleistungen tatsächlich erfüllen. Die organisatorische „Erfüllungsverantwortung“ des Staates sinkt, aber seine regulative „Gewährleistungsverantwortung“ steigt (vgl. z.B. Schuppert 2005).

Entscheidungsvorgaben und Organisationshilfen für transnationale Akteure. Transnationale Organisationen verfügen sowohl über Entscheidungskompetenz als auch Organisationsmacht und sind von der Entscheidungs- und Organisationsmacht des Staates daher vergleichsweise unabhängig. Da transnationale Organisationen in der Regel auf der Basis freiwilliger Mitgliedschaft operieren, sind sie allerdings oft darauf angewiesen, dass der Staat sie mit Zwangs- und Anreizmitteln belehrt, um Herrschaft effektiv ausüben zu können (vgl. Conzelmann/Wolf 2007; OECD 2001). Anreize zur Mitarbeit in transnationalen Organisationen setzt der Staat beispielsweise, indem er Unternehmen finanziell begünstigt, die sich an freiwilligen Verhaltenskodices beteiligen oder indem er Spenden an gemeinnützige Stiftungen steuerlich fördert. Zwang stellen Staaten beispielsweise zur Verfügung, indem sie die transnationale Schiedsgerichtsbarkeit etwa im Bereich der *lex mercatoria* durch staatliche Schiedsgerichtsgesetze absichern und flankieren. Diese Gesetze verwehren, erstens, Streitparteien, die sich auf eine nicht-staatliche Schlichtung einlassen, die Möglichkeit, den Schlichterspruch vor staatlichen Gerichten anzufechten (Sperrwirkung). Sie erkennen, zweitens, den Inhalt der Schlichtersprüche als verbindlich an (Rechtskraft). Und sie verpflichten sich, drittens, diese Schiedssprüche notfalls mit staatlicher Gewalt vollstrecken zu lassen (Callies 2004).

IV.2 Legitimatorische Komplementarität

Auch legitimatorisch bleiben nicht-staatliche Herrschaftsträger auf staatlich gewährte Komplementarität angewiesen. Der Staat muss die reduzierte Demokratie und Rechtsherrschaft internationaler und transnationaler Institutionen mit seinen Legitimationsmitteln ergänzen und die Herrschaftsbeiträge privater Akteure sogar ganz allein legitimieren.

Legitimation für internationale Institutionen. Die Entscheidungen internationaler Institutionen sind zwar zunehmend öffentlicher Debatte ausgesetzt und die Streitschlichtung wird sukzessive an unabhängige, gerichtsähnliche Instanzen delegiert. Individuelle Zugangsmöglichkeiten zu internationalen Entscheidungs- und Streitschlichtungsverfahren gibt es aber kaum. Hier ist daher der komplementäre Beitrag des Staates notwendig, der die direkte Rückkoppelung mit den Bürgern sicherstellen muss, die die internationalen Institutionen selbst bestenfalls diskursiv simulieren. Er muss mit anderen Worten als Relais zwischen internationaler und individueller Ebene vermitteln. Diese Relaisfunktion hat zwei Aspekte. Einerseits kann der Staat als Repräsentant seiner Bürger die Entscheidungsfindung und Streitschlichtung in internationalen Institutionen beeinflussen und versuchen, internationale Entscheidungen in Richtung nationaler Mehrheitsmeinungen zu steuern oder Klage vor internationalen Tribunalen zu erheben, wenn Bürger sich durch das Verhalten anderer Staaten geschädigt fühlen. Aus diplomatischer Rücksichtnahme wird ein solcher

Versuch nicht immer opportun sein und aufgrund der oben beschriebenen Verselbstständigung internationaler Institutionen auch nicht immer möglich. Deshalb muss der Staat andererseits auch als Repräsentant internationaler Institutionen auftreten, der seinen Bürgern gegenüber die politische Verantwortung für die Entscheidungen internationaler Institutionen übernimmt und ihnen Rechtsmittel gegen deren Entscheidungen gewährt. Das kann zur Folge haben, dass Mitglieder nationaler Regierungen die Verantwortung für die Fehlentscheidungen internationaler Organisationen übernehmen wie beispielsweise im Falle der BSE-Krise im Jahr 2000, die wesentlich durch Fehlentscheidungen der EU verursacht wurde, aber zum Rücktritt nationaler Minister führte (vgl. Scharpf 2007). Dementsprechend gewähren nationale Gerichte Grundrechtsschutz gegen sogenannte Listing-Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates, die zu Kontensperrungen und Reisebeschränkungen für Terrorismusverdächtige führen und kompensieren damit den Mangel an zuständigem und individuell zugänglicher internationaler Gerichtsbarkeit (Röben 2007).

Legitimation für transnationale Akteure. Die Herrschaft transnationaler Organisationen steht vor ähnlichen Legitimationsproblemen. Die Prinzipien öffentlicher Deliberation und gerichtsförmiger Streitschlichtung sind zwar zunehmend institutionell gesichert, die individuellen Klage- und vor allem die Mitentscheidungsmöglichkeiten bleiben jedoch begrenzt. Gerade wegen ihrer Freiwilligkeit und formalen Unverbindlichkeit stehen transnationale Organisationen unter latentem Verdacht, Mitglieder gegenüber ebenfalls betroffenen, aber unbeteiligten Nichtmitgliedern zu privilegieren. Die ICANN-Wahlen 2000 wurden nicht zuletzt deshalb als illegitim wahrgenommen, weil sie zwar formal für alle Internetnutzer offen, de facto aber nur von wenigen, sehr gut organisierten Interessengruppen genutzt worden sind. Der Staat kann diesen Verdacht der Parteilichkeit mildern, indem er auf die interne Strukturierung transnationaler Organisationen Einfluss nimmt und die systematische Berücksichtigung potentiell benachteiligter Parteien sicherstellt. Er hilft auch solchen Gruppierungen eine Stimme („voice“) in transnationalen Herrschaftsorganisationen zu geben, die sich aus eigenen Stücken kaum Gehör verschaffen können. So gehen etwa die von den europäischen Standardisierungsorganisationen gewährten umfassenden Anhörungs- und Beteiligungsrechte nicht zuletzt auf den politischen Druck der EU und ihrer Mitgliedstaaten zurück (siehe Joerges u.a. 2007). Oft entsenden Staaten auch eigene Experten in solche Gremien, die dann ebenfalls als Anwalt benachteiligter Gruppierungen auftreten. Denjenigen, die sich dann trotzdem noch benachteiligt fühlen, bleibt dann immer noch der Ausweg der staatlichen Gerichte. Die Akteneinsicht, die einem amerikanischen Internetnutzer von ICANN nicht gewährt wurde, erkämpfte sich dieser vor einem staatlichen Gericht.

Staatliche Legitimation für private Akteure. Die Herrschaftsaufgaben privater Akteure werden heute zunehmend über einen Markt vermittelt. Indem der Staat mit entsprechenden regulativen Entscheidungsvorgaben dafür sorgt, dass dieser Markt auch funktioniert, kann er wesentlich zur Legitimation privater Herrschaft beitragen. Grundsätzlich stellt der Staat auch die demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren bereit, in denen darüber befunden werden kann, welche Herrschaftsaufgaben überhaupt privaten Akteuren und damit dem Markt überlassen werden sollen. Denn diese Herrschaftsfrage kann gerade nicht durch den Markt selbst legitimiert werden. Tatsächlich sorgen die Privatisierungsfragen bei der Bahn, der Post, den Gas-, Wasser und Stromversorgern oder der Rente regelmäßig – und nicht nur in Deutschland – für rege parlamentarische und auch gerichtliche Auseinandersetzungen.

IV.3 Der Staat als Herrschaftsmanager

Der Staat der OECD-Welt bleibt die zentrale Herrschaftsinstanz, weil nicht-staatliche Herrschaftsträger ohne seinen komplementären Herrschaftsbeitrag weder effektiv, noch legitim agieren können. Nur er kann die Entscheidungen internationaler Institutionen organisatorisch umsetzen und demokratisch und rechtsstaatlich erden. Nur er hat die Entscheidungskompetenz und Legitimationsfähigkeit, um die Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Ohne seinen Flankenschutz bleibt die Herrschaft transnationaler Organisationen fragil. Fast überall, wo Herrschaft ausgeübt wird, bleibt der Staat deshalb mittelbar oder unmittelbar beteiligt. Aber seine Rolle hat sich grundlegend geändert. Der Staat macht nicht mehr alles allein, denn internationale Institutionen, private Akteure und transnationale Organisationen übernehmen nicht nur Herrschaftsaufgaben, die zuvor vom Staat erledigt wurden, wie etwa im Bereich der Daseinsvorsorge, sondern vor allem solche Aufgaben, deren Erfüllung dem Staat aus strukturellen Gründen nicht oder nicht mehr zugetraut werden. Umgekehrt geht ohne den Staat aber auch fast nichts, weil keine der nicht-staatlichen Herrschaftsgewalten ohne staatliche Unterstützung oder auch nur staatliche Duldung handlungsfähig ist. Der Staat bleibt die zentrale Integrationsinstanz für politische Herrschaft, aber eben nicht als Herrschaftsmonopolist, der Herrschaft aus einer Hand anbietet (oder aufzwingt), sondern als Herrschaftsmanager, der eine Vielzahl disparater Akteure befähigt, Herrschaftsbeiträge zu leisten.

Eines freilich ändert sich nicht: Der Staat bleibt in der Letztverantwortung für das Gesamt politische Herrschaftsverhältnisse. Denn selbst wenn er in keinem einzigen Herrschaftsbereich mehr ganz ohne andere Akteure auskommt, ist er doch die einzige Institution, die in allen Herrschaftsbereichen zugleich vertreten ist. Er hält die zunehmend zerfasernden Strukturen politischer Herrschaft zusammen und gibt ihr dadurch *ein* Gesicht. Ihm wird deshalb auch die Generalhaftung für Herrschaftsversagen zugemutet. Sind Gemeinwohlbelange bedroht, wird dem Staat die Schuld

zugeschrieben, selbst wenn er die Misere nicht allein (oder sogar überhaupt nicht) durch eigene (Un-)Tätigkeit verursacht hat. Die oft zu vernehmende Klage über opportunistische Schuldzuweisungen an internationale Institutionen, durch die Regierungen versuchten, die politische Verantwortung für unliebsame Entscheidungen etwa auf die EU abzuwälzen, belegt im Grunde nur, wie wenig sich Regierungen dagegen wehren können, für Entscheidungen politisch haftbar gemacht zu werden, die sie gar nicht oder doch zumindest nicht allein getroffen haben. Für den Staat ist die (Selbst-)Zuschreibung von Letztverantwortung ein Problem, weil er die Herrschaftsverhältnisse heute weniger umfassend kontrollieren und lenken kann als früher. Sie ist aber auch ein Alleinstellungsmerkmal, welches ihm eine zentrale Stellung in einem zunehmend entstaatlichten Herrschaftsgefüge sichert.

V. Wandlungen des Staates

Unsere Untersuchung zum Staatswandel lässt sich in drei Punkten zusammenfassen: Erstens, seit den 1970er Jahren kommt es zu einer Trendwende von der Verstaatlichung zur Entstaatlichung: Nicht-staatliche Akteure üben in wachsendem Maße politische Herrschaft aus. Dadurch entsteht ein komplexes Geflecht aus Herrschaftsstrukturen, in denen der Staat nur noch ein Herrschaftsträger unter anderen ist. Zweitens, die Entstaatlichung bleibt bruchstückhaft und unvollständig. Kein nicht-staatlicher Herrschaftsträger, weder internationale Institutionen, noch private Akteure oder transnationale Organisationen haben die Herrschaftsressourcen, um den Staat zu verdrängen und in seiner Rolle als Herrschaftsmonopolist zu beerben. Vielmehr bleiben sie auf den Staat angewiesen, weil nur er die komplementären Herrschaftsbeiträge leisten kann, die sie brauchen, um effektiv und legitim Herrschaft ausüben zu können. Der Staat bleibt deshalb, drittens, auch unter den Bedingungen der Entstaatlichung die zentrale Herrschaftsinstanz, nur seine Rolle ändert sich: Er mutiert vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. Er übt Herrschaft zwar oft nicht mehr allein und unmittelbar aus, sondern mittelbar durch die Komplementierung des Herrschaftshandelns nicht-staatlicher Akteure. Aber ohne ihn ist Herrschaftsausübung kaum möglich. Im Falle von Herrschaftsversagen bleibt er deshalb die letzte Adresse von Schuldzuweisungen und Hilfensuchen.

Unsere Befunde beleuchten die blinden Flecken der beiden gängigen Diagnosen zum Staatswandel. Sie zeigen einerseits, dass die Verfallsdiagnose nur ein unvollständiges Bild der Herrschaftsverhältnisse bietet, solange sie sich ausschließlich auf die wachsenden Herrschaftsbeiträge nicht-staatlicher Akteure fokussiert und übersieht, in wie starkem Maße diese auf staatliche Hilfestellung oder doch zumindest Duldung angewiesen bleiben. „Governance without government“ ist, bisher zumindest, keine Alternative zur „governance by government“, sondern setzt diese voraus und baut auf ihr auf. Sie zeigen andererseits, dass die Diagnose ungebrochener staatlicher Präeminenz ein ebenso unvollständiges Bild zeichnet, wenn sie zwar vollkommen

korrekt auf die unangefochtene Zentralität des Staates im Herrschaftsgefüge hinweist, aber unterschlägt, dass er sich diese Zentralität vor allem dadurch bewahrt hat, dass er ein anderer geworden ist, ein Herrschaftsmanager statt eines Herrschaftsmopolisten.

Literatur

- Alber, Jens, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt a.M.: Campus.
- Barker, Ernest, 1966: *The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930*, London: Oxford University Press.
- Bendrath, Ralf u.a., 2007: *Governing the Internet: The Quest for Legitimate and Effective Rules*, in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens und Peter Mayer (Hrsg.), *Transforming the Golden Age Nation State*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 130-151.
- Callies, Galf-Peter, 2004: *Transnationales Handelsvertragsrecht. Private Ordnung und staatlicher Rahmen*, in: Bernhard Zangl und Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn: Dietz Verlag, S. 160-178.
- Conzelmann, Thomas und Klaus-Dieter Wolf, 2007: *Doing Good While Doing Well? Potenzial und Grenzen grenzüberschreitender privatwirtschaftlicher Selbstregulierung*, in: Andreas Hasenclever, Klaus-Dieter Wolf, und Michael Zürn (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 145-175.
- Cutler, Claire u.a., 1999: *Private Authority and International Affairs*, in: Claire Cutler, Virginia Haufler und Toni Porter (Hrsg.), *Private Authority and International Affairs*, Albany, NY: State Univ. of New York Press, S. 3-28.
- Dingwerth, Klaus, 2007: *The New Transnationalism. Transnational Governance and Democratic Legitimacy*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Ehni, Carmen u.a., 2004: *Privatisierungsverläufe in drei Infrastruktursektoren im Vergleich*, in: Volker Schneider und Mark Tenbücken (Hrsg.), *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 115-153.
- Elias, Norbert, 1969 [1939]: *Der Prozess der Zivilisation*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Garrett, Geoffrey, 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Genschel, Philipp und Raymund Werle, 1993: *From National Hierarchies to International Standardization: Modal Changes in the Governance of Telecommunications*, in: *Journal of Public Policy* 13, S. 203-225.
- Grande, Edgar und, Louis Pauly (Hrsg.), 2005: *Complex Sovereignty*, Toronto: University of Toronto Press.
- Grant, Ruth W. und Robert O. Keohane, 2005: *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, in: *American Political Science Review* 99 (1), S. 29-43.
- Grimm, Dieter, 2003: *Ursprung und Wandel der Verfassung*, in: Joseph Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C.F. Müller, S. 3-43.
- Grimm, Dieter, 2004: *Can the ‚Post-National Constellation‘ be Re-constitutionalized?* Trans-State Working Paper No. 2, Bremen: Universität Bremen.
- Hassel, Anke, 2008: *The Evolution of a Global Labour Governance Regime*, in: *Governance* 21, S. 231-251.
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, CA.: Stanford University Press.

- Hemerijck, Anton C. und Mark I. Vail, 2006: The Forgotten Center: State Activism and Corporatist Adjustment in Holland and Germany, in: Jonah D. Levy (Hrsg.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge: Harvard University Press, S. 57-92.
- Hirschman, Albert O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hurrelmann, Achim u.a. (Hrsg.), 2007: *Transforming the Golden Age nation state*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Joerges, Christian u.a., 2007: Die Europäische Wende zu ‚Neuen Formen des Regierens‘ (new modes of governance). *Rechtsprobleme eines politischen Konzepts*, TranState Working Papers, Bremen: Universität Bremen.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1996: Diskurse über Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 15-41.
- Keck, Margaret und Kathryn Sikkink, 1998: *Activists Beyond Borders*, Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D., 2001: The State is Alive and Well, in: *Foreign Policy* 1, S. 20-31.
- Lehmkuhl, Dirk, 2004: Der lange Schatten staatlichen Rechts. Verrechtlichung im transnationalen Sport, in: Bernhard Zangl und Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn: Dietz Verlag, S. 179-197.
- Leib, Volker, 2004: Verrechtlichung im Internet. Macht und Recht bei der Regulierung durch ICANN, in: Bernhard Zangl und Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn: Dietz Verlag, S. 198-219.
- Leibfried, Stephan und Michael Zürn, (Hrsg.), 2005: *Transformation of the State?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, Jonah D. (Hrsg.), 2006: *The State After Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge MA.: Harvard University Press.
- Martens, Kerstin und Klaus-Dieter Wolf, 2006: Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13 (2), S. 145-176.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz und Fritz Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 9-38.
- Moran, Michael, 2006: The Transformation of the British State: From Club Government to State-administered High Modernism, in: Jonah D. Levy (Hrsg.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge, MA: Harvard University Press, S. 31-56.
- North, Douglas C., 1981: *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.
- Nullmeier, Frank, 2008 (i.E.): Formen der Staatlichkeit. Zu einer Analytik politischer Ordnungen, in: Nicole Deitelhoff, Patrizia Nanz und Jens Steffek (Hrsg.), *Staatlichkeit ohne Staat? Chancen und Aporien von Demokratie, Verfassung und Recht auf europäischer und globaler Ebene*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Obinger, Herbert und Reimuth Zohlnhöfer, 2006: Selling Off the ‚Family Silver‘. The Politics of Privatization, in: *World Political Science Review* 2 (1), S. 30-52.
- OECD, 2001: *Corporate Responsibility. Private Initiatives and Public Goals*, Paris: OECD.
- Olson, Mancur, 1965: *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, Christopher, 1991: *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, University Park: Pennsylvania State University Press.
- Reinhard, Wolfgang, 1999: *Geschichte der Staatsgewalt*, München: Beck.
- Reinhard, Wolfgang, 2007: *Geschichte des modernen Staates*, München: Beck.
- Reinicke, Wolfgang, 1998: *Global Public Policy. Governing without Government?*, Washington, DC: Brookings.

- Rittberger, Volker und Bernhard Zangl, 2006: *International Organization. Polity, Politics and Policies*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Röben, Volker, 2007: *Internationalisierung und letztverantwortliche Staatsverfassung*. Bremen, Vortrag im Staatswissenschaftlichen Kolloquium des Sfb 597 vom 29. Oktober.
- Rosenau, James N. und Czempel, Ernst O. (Hrsg.), 1992: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothgang, Heinz u.a., 2006: Wandel von Staatlichkeit in den Gesundheitssystemen von OECD-Ländern, in: Stephan Leibfried und Michael Zürn (Hg.): *Transformation des Staates?*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 309-354.
- Scharpf, Fritz W., 2007: *Reflections on Multilevel Legitimacy*, MPIfG Working Paper 07/3, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schneider, Volker und Marc Tenbücken (Hrsg.), 2004: *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2005: *Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden: Nomos.
- Shanks, Cheryl u.a., 1996: *Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992*, in: *International Organization* 50 (4), S. 593-627.
- Singer, Peter W., 2003: *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca: Cornell University Press.
- Slaughter, Anne-Marie, 2004: *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Spruyt, Hendrik, 1994: *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.
- Steffek, Jens, 2008: *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, Recon Working Paper 2008/03, Oslo.
- Streeck, Wolfgang, 2004: *Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit*, MPIfG Working Paper 04/4, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Tilly, Charles, 1990: *Coercion, Capital and European States*, Oxford: Blackwell.
- Thomson, Janice E., 1994: *Mercenaries, Pirates and Sovereigns*, Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda, 1998: *The Myth of the Powerless State*, Ithaca: Cornell University Press.
- Zangl, Bernhard und Michael, Zürn, 2003: *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Zangl, Bernhard, 2006: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit: Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Zimmermann, Jochen, 2007: *The Role of the Nation State in the Internationalization of Accounting Regimes*, in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens und Peter Mayer (Hrsg.), *Transforming the Golden Age Nation State*, Houndsmills: Palgrave Macmillan, S. 173-192.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael u.a., 2007: *Politische Ordnungsbildung wider Willen*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (1), S. 129-164.