



Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur *Co-Performance of Governance*

Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen
von den Condottieri der Renaissance bis zu
Public Private Partnerships

Gunnar Folke Schuppert



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 12 • APRIL 2008

SFB-Governance Working Paper Series

Herausgegeben vom Sonderforschungsbereich (SFB) 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens?“

Die SFB-Governance Working Paper Series dient der Verbreitung erster Ergebnisse von laufenden Forschungsvorhaben zum Austausch von Ideen und der Anregung wissenschaftlicher Diskussion. Die Aufnahme eines Textes in diese Reihe soll die Veröffentlichung an anderer Stelle nicht einschränken. Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren.

Copyright für diese Ausgabe: Gunnar Folke Schuppert

Redaktionelle Unterstützung und Produktion: Magali Mander/Christine Rollin

Alle Arbeitspapiere der Reihe können kostenlos von unserer Webseite www.sfb-governance.de/publikationen heruntergeladen oder als gedruckte Version per Mail an sfb700@zedat.fu-berlin.de bestellt werden.

Schuppert, Gunnar Folke 2008: Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance of Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der Renaissance bis zu Public Private Partnerships, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 12, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, April 2008.

ISSN 1864-1024 (Internet)

ISSN 1863-6896 (Print)

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens* entstanden und wurde auf seine Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt.

Das vorliegende Working Paper ist der Entwurf eines Beitrags für den Band „Governance als Prozeß“, herausgegeben von Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, Sigrid Quack, Gunnar Folke Schuppert und Holger Straßheim, der voraussichtlich Ende 2008 in der Schriftenreihe „Governance-Forschung“ erscheinen wird.

DFG Sonderforschungsbereich 700
Freie Universität Berlin
Alfried-Krupp-Haus Berlin
Binger Straße 40
D-14197 Berlin
Tel.: +49-30-838 58502
Fax: +49-30-838 58540
E-Mail: sfb700@zedat.fu-berlin.de
Web: www.sfb-governance.de

Deutsche
Forschungsgemeinschaft

DFG

**Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur *Co-Performance of Governance*.
Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der Renaissance
bis zu Public Private Partnerships**

Gunnar Folke Schuppert

Zusammenfassung

Die Erbringung bestimmter Dienstleistungen und Güter wie etwa Sicherheit und Infrastruktur, die wir klassischerweise vom Staat und seiner Verwaltung erwarten, erfolgt heute regelmäßig kooperativ und arbeitsteilig. Soweit dabei nicht-staatliche Akteure als „Provider of Statehood“ auf die Bühne treten, ist der Staat – vermeintlich paradoxerweise – nicht mehr der alleinige Garant für das Gelingen gemeinwohlförderlicher Staatlichkeit. Der Beitrag analysiert diese „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ als ein bereits historisch bewährtes Modell zur Bereitstellung bestimmter Governance-Produkte und fragt nach der Beschaffenheit der nicht-staatlichen Akteure. Desweiteren untersucht er, welche vor allem als Regulationsstrukturen verstandenen Governancemodi zur Organisation des Zusammenwirkens von privaten und staatlichen Akteuren in Frage kommen. Hier werden Beleihung und Konzession als überkommene, aber wandelbare rechtliche Gußformen diskutiert und das Phänomen der Public Private Partnerships beleuchtet. Schließlich werden verschiedene Theorieangebote aus Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaft auf Ihre Eignung für die Konstellationen arbeitsteiliger Staatlichkeitsproduktion hin untersucht.

Abstract

Public goods such as security and infrastructure are usually expected to be provided by the state and its administration. But the state is – seemingly a paradox – not the sole provider of statehood anymore. Other actors stepped on the stage. The paper analyzes this co-operative supply of goods and services under a governance perspective and asks as to who these non-state co-producers of statehood actually are. It then examines which regulatory structures are particularly suitable for the organization of the cooperation between state and private actors. The traditional, but changeable legal forms Beleihung and Konzession are discussed as well as the phenomenon of public private partnerships. Finally, different approaches from political and legal theory and their specific contribution to a better understanding of modern cooperative statehood are examined.

Inhaltsverzeichnis

1. „Provision of Statehood“ oder „Performance of Governance“: „Who does what?“ lautet die gemeinsame Fragestellung	6
1.1 Governance im Vergleich	7
1.2 Der Staat bekommt Gesellschaft	8
1.3 Outsourcing of Statehood als Governance-Modus in Räumen begrenzter Staatlichkeit	9
2. „Staatlichkeitsunternehmer“ als ein spezifischer Typus klassischer wie moderner Governance-Akteure	11
2.1 Militär- oder Sicherheitsunternehmer: von den Condottieri der italienischen Renaissance zu Private Security Companies	12
2.1.1 Die Condottieri als Prototyp von kriegerischem Entrepreneurship	12
2.1.2 Private Security Companies – eine Rückkehr der Condottieri?	13
2.2 Normunternehmer: von der Verbände-Normierung über Standard Setting Committees zu „Corporations as Normentrepreneurs“	14
2.2.1 Verbände-Normierung	14
2.2.2 Standard Setting Committees oder Governance durch Standardsetzung	15
2.2.3 Corporations as Normentrepreneurs	16
2.3 Infrastrukturunternehmer: von der Thurn und Taxischen Post zu modernen Dienstleistungskonzessionären	16
2.3.1 Der Familienclan Thurn und Taxis als Infrastrukturunternehmer	16
2.3.2 Die Dienstleistungskonzession – Privates Unternehmertum in Gemeinwohlverantwortung	18
2.4 Globalisierungsunternehmer: von den Handelscompagnien als Kolonialunternehmen zu „responsibility-beladenen“ Transnational Corporations (TNCs)	19
2.4.1 Die Ostindischen Handelskompagnien in ihrer Doppelrolle als Geschäftsunternehmen und Staatsmacht	19
2.4.2 A Public Role for the Private Sector: von Corporate Social zu Corporate Security Responsibility	20
2.5. Zwischenbilanz	21
3. Governance-Strukturen der Ko-Produktion von Staatlichkeit: Governance als Prozess durch Rechtsinstitute im Wandel	22
3.1 Die Konzession: von den Bergbaukonzessionen des 16. Jahrhunderts über die „economic development agreements“ bis zu den boomenden Dienstleistungskonzessionen	23
3.2 Die Beleihung: vom Kaperbrief bis zur modernen „Allzweckwaffe“ moderner Verwaltungsorganisation	24
3.3 Public Private Partnerships: als Karrierephänomen jetzt schon in der dritten Generation	25

4. Auf der Suche nach der „passenden“ Theorie: von korporativer Staatsgewalt über den Gewährleistungsstaat zu „private or hybride governance“	27
4.1 Vom Staat her denkend	28
4.1.1 Entstaatlichung durch kontraktuelle Politik	28
4.1.2 Die Idee einer korporativen Staatsgewalt	29
4.1.3 Das Leitbild des Gewährleistungsstaates	30
4.2 Von der Gesellschaft her denkend	31
4.2.1 The Institutionalization of Private Governance	31
4.2.2 Private Interest Government as a „mixed mode“ of policy-making	32
4.3 Zur Notwendigkeit der Entwicklung einer Theorie der Hybridisierung von Governance	34
4.3.1 Einige bilanzierende Überlegungen vorweg	34
4.3.2 Erscheinungsformen und Typen der Hybridisierung von Governance	34
4.3.2.1 Rechtliche Hybridisierung	34
4.3.2.2 Organisatorisch-institutionelle Hybridisierung	35
4.3.2.3 Funktionale Hybridisierung	36
Literatur	38

1. „Provision of Statehood“ oder „Performance of Governance“: „Who does what?“ lautet die gemeinsame Fragestellung

In diesem Beitrag geht es darum, „die arbeitsteilige, kooperativ erbrachte Bereitstellung von Dienstleistungen und Gütern, deren Erbringung wir normalerweise vom Staat und seiner Verwaltung erwarten“ (Schuppert 2007a: 499) zu analysieren und zunächst einmal auf den angemessenen Begriff zu bringen. Dafür den Begriff „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ zu verwenden, läge zwar einerseits nahe, weil damit der Anschluss an die allenthalben geführte Debatte über den Wandel von Staatlichkeit gewährleistet wäre und zudem der Tatsache Rechnung getragen würde, dass es in den sogenannten Räumen begrenzter Staatlichkeit in aller Regel um (Wieder-)Herstellungsprozesse von Staatlichkeit geht und nicht etwa um Prozesse der Staatsüberwindung; andererseits aber würde der unbestreitbare Befund vernachlässigt, dass der Staat und seine Verwaltung nicht mehr die alleinigen Hervorbringer von Staatlichkeit sind, der Staat – was die „provision of statehood“ angeht – nur noch ein „provider“ unter anderen ist, also ein zwar nach wie vor besonderer, aber eben nicht mehr alleiniger Governance-Akteur; in dem Beitrag von Klaus Dieter Wolf über „The New Interplay between the State, Business and Civil Society“ (2008) heißt es dazu wie folgt:

„To regard ‚states as the sole providers of public goods has become an increasingly inappropriate over-simplification‘ because technological and commercial forces, notably the market-driven diffusion of information technological, ‚alter the relative capabilities of different types of actors to solve [...] collective action problems, in particular increasing the capacity of non-state actors relative to states‘ (Florini 2000: 15, 21). The former Secretary General of the United Nations, Kofi Annan, accurately described the need to overcome the limits of international governance in order to cope with the fundamental problems in world society when he stated that ‚peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving Governments, international organisations, the business community and civil society. In today’s world, we depend on each other‘ (Annan, 31.12.1998). Following this course, the political modernization of international governance has given rise to various new kinds of transnational governance arrangements in which public and private actors pool resources, share responsibilities – and re-define themselves.“

Genau darum geht es, nämlich um die von der in Bezug genommenen Autorin Ann M. Florini gestellte Frage „Who does what?“, eine Frage, die nur Sinn macht, wenn wir von einer Pluralität von Governance-Akteuren ausgehen, sowie davon, dass der Staat zwar weder abdankt, noch erkrankt ist oder sich sonstwie enttäuscht von dieser Welt verabschiedet, aber nur noch als ein Governance-Akteur unter anderen fungiert. Diesem Prozess der „Entzauberung des Staates“ (Willke 1983) gilt es auch mit der Wahl der Begrifflichkeit zur Kennzeichnung des Phänomens einer zunehmend arbeitsteilig erbrachten Bereitstellung öffentlicher Güter angemessen Rechnung zu tragen, was es u.E. gebietet, nicht auf der begrifflichen Zentralität von Staat und Staatlichkeit zu beharren, sondern eine auch in der Begriffswahl deutlich werdende Prozessperspek-

tive einzunehmen, die den „governance turn“ in der Diskussion über moderne Staatlichkeit, zumal in Gegenden begrenzter Staatlichkeit, mit vollzieht.

Nach dieser begrifflichen Vorklärung soll aus drei verschiedenen, aber einander ergänzenden Perspektiven ein Blick auf den unstreitigen Befund geworfen werden, dass „to regard states as the sole providers of public goods has become an increasingly inappropriate over-simplification (Wolf 2008).“

1.1 Governance im Vergleich

Bei dem Vergleich von Governance mit anderen, vertrauten Phänomenen, der häufig unternommen wird, um den Neuigkeitswert von Governance herauszuarbeiten (siehe dazu Schuppert 2008a), spielen zwei Vergleichspaare eine wichtige Rolle, auf die wir einen kurzen Blick werfen wollen:

- Das erste Vergleichspaar ist das von *Management und Governance*. Wenn man die Ergebnisse dieses von Werner Jann (2002) vorgenommenen Vergleichs ansieht, so fällt zunächst einmal ein grundsätzlicher Perspektivenwechsel auf: Während es bei der Management-Perspektive um eine Binnensicht auf die öffentliche Verwaltung geht, die es „zu managen“ gilt, steht beim Governance-Ansatz das *Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Vordergrund*. Noch interessanter sind die von Jann als governance-typisch reklamierten Begriffe, die diesen Perspektivenunterschied bekräftigen:
 - Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure
 - Koordination verschiedener Steuerungsformen
 - Neue Aufgabenteilung
 - *Koproduktion*
 - Selbstregelung
- Das zweite Vergleichspaar ist das von *Government und Governance* und auch hier führt der Vergleich zu ähnlichen Ergebnissen (Benz 2004); während die Government-Perspektive auf den Staat fokussiert sei und die Hierarchie als wichtigste Institution im Mittelpunkt stehe, stünden beim Governance-Ansatz – so Benz – gänzlich andere Begriffe im Vordergrund, nämlich:
 - Institutionelle Struktur
 - Netzwerke
 - Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme
 - Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure
 - Anpassung institutioneller Regelsysteme

- *Koproduktion öffentlicher Güter*
- Institution und Politik (Management des institutionellen Wandels).

All diese von Jann und Benz als *governance-typisch benannten Begriffe* vereinen zweierlei: Einmal belegen sie, dass der Governance-Ansatz – wie Renate Mayntz es im Zusammenhang des Vergleichs mit der Steuerungstheorie formuliert hat – „sich mit einem eigenen Satz von Fragen befasst und dabei das Augenmerk auf andere Aspekte der Wirklichkeit [...] lenkt“ (Mayntz 2006: 1ff). Zum anderen signalisieren sie, in welche Richtung die Reise gehen soll: Denn all diese als *governance-typisch* genannten Begriffe zeigen die Notwendigkeit erheblicher *Koordinationsleistungen*, da sonst das Zusammenwirken öffentlicher und privater Handlungskompetenz, das wir als Zentralproblem des modernen Verwaltungsstaates ansehen (Schuppert 2006, im Anschluss an Scherzberg 2003), nicht organisiert werden kann. Von da ist es nur noch ein kurzer Weg zu dem von uns für richtig gehaltenen Verständnis von *Governance als Koordination staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in und durch Regelungsstrukturen*, ein Verständnis, das wir an anderer Stelle näher entfaltet haben (Schuppert 2007a).

1.2 Der Staat bekommt Gesellschaft

Die zweite Brille, die wir für unser Bemühen um eine erhöhte Sehschärfe nützlich finden, ist eine *prozessorientierte Perspektive*, die den Wandel von Staatlichkeit zu ihrem Analysefokus macht (siehe dazu die Beiträge in Leibfried/Zürn 2006). Die am Bremer Sonderforschungsbe- reich „Wandel von Staatlichkeit“ arbeitenden Autoren Philipp Genschel, Stephan Leibfried und Bernhard Zangl haben unter dem etwas irreführenden Bild der Zerfaserung von Staatlichkeit¹ genau diesen von uns für zentral gehaltenen Trend zur Ko-Produktion von Staatlichkeit be- schrieben (Genschel et al. 2006):

„Dieses Bild ist dadurch geprägt, dass sich um den Staat herum *neue internationale und private Institutionen anlagern*, die sich mit dem Staat die Verantwortung für die Erbringung normativer Güter teilen. Nicht mehr nur die staatlichen Instanzen, sondern vermehrt auch gesellschaftliche und internationale Institutionen treten als Rechtsgaranten, Legitimationsträger, Wohlfahrtsproduzenten und Gewaltkontrolleure auf. Die faktische Alleinverantwortung, welche der Staat im Goldenen Zeitalter wahrnahm, geht verloren. Trotzdem bleibt der Staat der zentrale Anker von Staatlichkeit.“

Und in der Zusammenfassung ihres illustrativen Beitrages zur „Zerfaserung von Staatlichkeit“ sekundieren Genschel und Zangl mit dem folgenden Befund (Genschel/Zangl 2007: 10):

„Wie gezeigt, wird die Zerfaserung des Staates durch Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung von Staatlichkeit verursacht. Dabei werden Entschei-

¹ Kritik an dieser Metapher bei Schuppert (2008b).

dungskompetenzen internationalisiert, aber kaum privatisiert, Organisationskompetenzen privatisiert, aber selten internationalisiert, und die Letztverantwortung verbleibt ganz beim Staat. Durch die Zerfaserung entsteht ein komplexes Geflecht von Herrschaftsstrukturen, in denen Kollektivgüter produziert werden. Der Staat ist in diesem Geflecht nur noch einer von vielen Herrschaftsträgern. Er übt Herrschaft oft nicht mehr allein und unmittelbar aus, sondern koordiniert, integriert, initiiert und ergänzt die Herrschaftsausübung anderer nichtstaatlicher Herrschaftsträger. Der Staat verliert Autonomie an diese neuen nichtstaatlichen Herrschaftsträger und wird insofern schwächer. Aber er gewinnt zugleich auch an Einfluss auf sie, kann sie als Herrschaftsressource nutzen und wird dadurch stärker. Der Staat bleibt zentral, *mutiert aber vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager.*“

1.3 Outsourcing of Statehood als Governance-Modus in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Diese interessante Perspektive verdanken wir zwei Publikationen von Christoph Zürcher, in denen er für manche der von ihm untersuchten Räume begrenzter Staatlichkeit eine Strategie der lokalen Machthaber ausgemacht hat, sich auf bestimmte staatliche Kernfunktionen zu beschränken, andere hingegen wie wirtschaftliche Entwicklung oder Bildung ganz bewusst durch andere Akteure – NGOs oder internationale Organisationen – erledigen zu lassen, ein Vorgang, den er Outsourcing von Staatlichkeiten nennt. Von dort ist es nur ein kleiner Schritt zu dem uns interessierenden generelleren Problem, inwieweit man überhaupt weiterhin von der Weberschen Annahme ausgehen kann, dass die zentralen Staatsleistungen auch vom Staat erbracht und verantwortet werden, oder ob man nicht verschiedene „*Provider of Statehood*“ unterscheiden und ihr Zusammenwirken untersuchen muss.

Nach der von uns geteilten Auffassung Zürchers kann *Staatlichkeit als ein Prozess* verstanden werden, an dessen Ende bestimmte als Produkte benennbare Outputs stehen, nämlich (Zürcher 2005; Zürcher 2007):

- *domestic authority,*
- *security,*
- *material public goods* sowie
- *institutions for non-violent conflict processing.*

Betrachtet man nun, welche dieser Produkte ausschließlich vom Staat erzeugt und welche vom Staat und anderen Akteuren gemeinsam erbracht würden, so sei der *empirische Befund* in einer großen Anzahl von Staaten eindeutig so, dass man von einer *Pluralität von Staatlichkeitsproduzenten* auszugehen habe; diese zentrale These Zürchers und die daraus sich ergebenden Fragestellungen lesen sich in seinem Beitrag „When Governance meets ‘Troubled States’“ (2007: 14f) wie folgt:

„Consequently, I depart from the notion that statehood is provided solely by the state. Instead, I suggest that we *think of statehood as a product which is produced by the state in association with other actors*. There are examples abundant when states outsource – intentionally or not – the provision of basic functions to external actors. It is sufficient to think of who provides security in Afghanistan or Tajikistan, domestic authority in Kosovo or Bosnia, or public services in Mozambique or Burundi. There are also international institutions and organizations in place to assume these functions – think of the UN transitional administration, the international forces in Afghanistan, or of the World Bank’s suggestion to set up so called ISAs (Independent Service Authorities) in low-income countries under stress (LICUS). ISAs would provide basic services, being independent from government and acting like wholesale contractors with multiple channels for retail provision. In essence, ISA is the outsourcing of basic state services to a private, donor-funded organization.

The provision of statehood by a multitude of actors is an empirical reality which can be observed in many post-conflict and low-income countries. But what we still critically lack is sound assessment of the implication this has: How sustainable are such arrangements? Are they temporary phenomena, or rather new forms of governance? Is there a way back to classic statehood and classic government? How are these arrangements themselves governed? Where can accountability and legitimacy be localised? Can the bonds between society and the state be replaced by bonds between society and, a coalition between state and IO’s? What does societal compliance mean under such arrangements? Finding answers to these question deserves to be high-up on the agenda of governance research.“

Wir halten diese Überlegungen Zürchers für verallgemeinerungsfähig und nicht auf Räume begrenzter Staatlichkeit beschränkt; die Ko-Produktion von Staatlichkeit mag in unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Mischungsverhältnis der Akteure vorkommen, Realität ist sie auch auf nationalstaatlicher, aber vor allem auch auf transnationaler Ebene.

Wenn diese Überlegungen richtig sind, dann stellen sich drei Fragen mit großer Eindringlichkeit:

- Wer sind diese anderen, nicht-staatlichen „Provider of Statehood“, wie sind sie beschaffen, wo kommen sie her und was legitimiert sie, als Ko-Produzenten von Staatlichkeit zu fungieren?
- Welche vor allem als Regelungsstrukturen verstandenen Governance-Modi kommen in Betracht, um das Zusammenwirken von staatlicher und privater Handlungs- und Produktionskompetenz zu organisieren?
- Welche Theorieangebote der Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaft könnten als Drehbücher für die Verteilung und Zuschreibung der Handlungs- und Verantwortungsanteile der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure bei der Ko-Produktion von Staatlichkeit Verwendung finden?

Wir beginnen mit einem Blick auf die nicht-staatlichen Ko-Produzenten von Staatlichkeit und schlagen vor, als Oberbegriff für diese Akteure die Bezeichnung „*Staatlichkeitsunternehmer*“ zu verwenden.

2. „*Staatlichkeitsunternehmer*“ als ein spezifischer Typus klassischer wie moderner Governance-Akteure

Im folgenden geht es um einen spezifischen Typus von Governance-Akteuren, für die man in der politischen Ikonographie vielleicht *das Bild des Kentauren* verwenden würde, womit nach Auskunft von Meyers Lexikon von 1927 (Bd. 6, Sp. 122of) in der griechischen Mythologie ein wildes, in den Bergen Thessaliens lebendes Volk bezeichnet wurde, Nachkommen des Kentauros, deren Angehörige im Kampf mit den Lapithen größtenteils zugrunde gingen. In der älteren griechischen Kunst wurden sie dargestellt in Menschengestalt mit angesetztem Pferdeleib, später als Pferde mit menschlichem Oberkörper. Wem diese Annäherung zu mythenhaft ist, der mag die soziologische Rollentheorie bemühen, für die es eine gängige Vorstellung ist, dass Akteure durchaus mehrere Rollen gleichzeitig bekleiden können. Sucht man dafür nach einem aktuellen Beispiel, so kommt einem fast automatisch der in Gegenden begrenzter Staatlichkeit beheimatete *Typus des Warlords* in den Sinn, dessen *Rollenpluralität* von Herfried Münkler (2004: 161) wie folgt auf den Punkt gebracht worden ist: „Die für die meisten Kriege zentrale Figur des Warlords kann geradezu als Verbindung unternehmerischer, politischer und militärischer Logiken in einer Person definiert werden.“

Ob nun griechische Mythologie oder soziologische Rollentheorie den besseren Zugang vermittelt, sei hier dahingestellt: Uns geht es um einen Typ von Governance-Akteuren, die man als *hybride Wesen* (dazu Schuppert 1992) bezeichnen kann, eine spezifische Mischung also von unterschiedlichen Wesen bzw. Rollen. Wenn man nun der Anschaulichkeit halber doch noch einmal zum Bild des Kentauren zurückkehrt, so könnte man bei den von uns im folgenden ins Auge gefassten Governance-Akteuren daran denken, sich bei der hälftigen Menschengestalt das Bild des Unternehmers und beim angesetzten Pferdeleib ein hoheitlich-staatliches Ross vorzustellen, ein Bild, zu dessen Illustration wiederum der Typus des Warlords herangezogen werden könnte, ist doch einerseits für ihn der Krieg eine wirtschaftlich attraktive *Unternehmung*, erbringt er aber andererseits zugleich eine privatisierte „an sich“ *staatliche Regelungs- und Schutzfunktion*. Für diese spezifische Funktionenmischung von Unternehmertum und „providing functions of statehood“ schlagen wir daher als spezifische Variante von Governance-Akteuren die Verwendung des Begriffes „*Staatlichkeitsunternehmer*“ vor.

2.1 Militär- oder Sicherheitsunternehmer: von den Condottieri der italienischen Renaissance zu Private Security Companies

2.1.1 Die Condottieri als Prototyp von kriegerischem Entrepreneurship

Als Paradefall eines Kriegs- (zum Begriff Tresp 2004, Tresp 2008) oder Militärunternehmertums (zum Begriff Romer 2001) zwischen eigenständigem unternehmerischem Handeln und staatlicher Bindung (Baumann 2008) gelten die Condottieri der italienischen Renaissance; diese Akteure einer privatisierten Kriegsführung, die formal als Vertragsnehmer mit einem Auftraggeber einen Soldvertrag, die so genannte *condotta*, abschlossen, werden von Heinrich Lang unter der Überschrift „*Condottieri als Unternehmer*“ wie folgt charakterisiert (2008):

„Söldnerkapitäne waren unternehmerisch tätig und führten militärisches Handeln als Auftragsgeschäft im Namen der Staatsgewalt durch, so dass die von Condottieri übernommene Kriegsführung einen Markt für Gewalt als Bestandteil zwischenstaatlicher Beziehungen generierte. Zudem überschritten sich in der Figur des Condottiere unternehmerisch-ökonomisches, militärisches und politisches Handeln“.

Dieses *Condotta*-System brachte nicht nur charismatische Söldnerführer hervor, deren Standbilder auf der Piazza italienischer Städte zu bewundern sind, sondern war Ausdruck einer Professionalisierung der Kriegsführung und bildete – wie Herfried und Marina Münkler hervorheben – *ein Antriebsmoment bei der Ausbildung moderner Staatlichkeit* (2000: 60f):

„Das *Condotta*-System, wie es sich in Italien im 14. Jahrhundert ausgebildet und im 15. Jahrhundert zur Blüte gelangt war, konnte nur auf der Grundlage einer relativ fortgeschrittenen Wirtschaft entstehen, in der ein abschöpfbares Mehrprodukt erwirtschaftet wurde und die Kapitalisierung dieses Mehrprodukts möglich war. Das erst versetzte Fürsten wie Republiken in die Lage, militärische Arbeitsleistung anzuwerben und für längere Zeit zu finanzieren, um so entweder die eigenen Bürger vom Militärdienst freizustellen oder für eine begrenzte Zeit Offensivpotentiale zu erhalten, die eine Expansion der eigenen Herrschaft ermöglichen sollten. Umgekehrt übte das *Condotta*-System einen permanenten Druck zur Effektivierung und Rationalisierung des Steuersystems aus und bildete insofern ein Antriebsmoment bei der Ausbildung moderner Staatlichkeit.“

2.1.2 Private Security Companies – eine Rückkehr der Condottieri?

Die rapide Ausbreitung von Private Military/Security Companies (Krahmann 2003; Avant 2005) unter der Überschrift „Rückkehr der Condottieri“ zu behandeln, kann man wohl kaum als gewagten historischen Brückenschlag abtun: Die Parallelen zwischen beiden Erscheinungsformen des Kriegsunternehmertums sind dafür zu augenfällig.

Ins Auge sticht insbesondere, dass sowohl die Söldner des Mittelalters und der Renaissance wie auch die gegenwärtigen Söldnerfirmen für ihr Prosperieren einen entwickelten Söldnermarkt (dazu Latzko 1997) voraussetzen, auf dem man militärische bzw. paramilitärische Dienstleistungen nachfragen und „einkaufen“ kann. Da der Söldnermarkt ein offenbar nachfrageorientierter Markt ist, lohnt es, einen kurzen Blick auf die Nachfrager von Militärdienstleistungen privater Anbieter zu werfen:

Die gesteigerte Nachfrage hat einmal mit der Veränderung von Kriegen zu tun; ohne hier auf das Phänomen der so genannten „Neuen Kriege“ (klassisch inzwischen dazu Kaldor 2000; ferner Münkler 2004) näher eingehen zu müssen, ist unstrittig, dass die Kriegslandschaft sich insbesondere nach dem Ende des Kalten Krieges dramatisch gewandelt hat und von einer explosionsartigen Zunahme innerstaatlicher bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen gekennzeichnet ist (siehe dazu Chojnacki 2006). Viele der in diesen Gebieten agierenden Kriegsherren, die entweder keine eigenen Truppen aufstellen können oder wollen, bedienen sich aus dem reichhaltigen Söldnerangebot, um Zugriff auf begehrte Bodenschätze zu nehmen oder Staatsstreiche durchzuführen oder niederzuschlagen (zahlreiche Beispiele bei Latzko 1997).

Einen anderen Nachfrager-Typ verkörpern paradigmatisch die USA, die in einer Art von „military partnership“ im großem Stil Sicherheitsdienstleistungen einkaufen und sie ihren regulären Truppen zur Seite stellen (Avant 2005: 121ff). Man kann hinsichtlich dieses „outsourcing“ der Sicherheitsproduktion von einer neuen Art von „security governance“ sprechen (Krahmann 2003), die durch ein kooperatives Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Sicherheitsakteuren gekennzeichnet ist, ein Arrangement, das unvermeidlich zu der Frage führt, wie diese privaten Militärpartner rechtlich zu behandeln sind, ein Problem, auf das Deborah Avant schon vor dem spektakulären Fehlverhalten von Blackwater-Söldnern im Irak² im Herbst 2007 eindringlich hingewiesen hatte (2005: 127f):

„More important is the risk imposed by a lack of legal clarity. [...] Though most security company activity is not obviously illegal, private security personnel operate in a grey area between combatants and non-combatants.

This legal limbo also introduces more risks from security personnel to the populations amidst which they operate. The legal status of contractors varies considerably.

² Zu den Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen und zur Beteiligung auch deutscher Sicherheitsunternehmen an Einsätzen im Irak siehe den Bericht des SPIEGEL „Männer fürs Grobe“ (Goetz/Neumann 2007).

Unless they are commissioned by governments, private security personnel are not governed by military justice systems. Sometimes they are subject to the laws of the territory in which they operate, other times to those of their home territory, and often their precise legal responsibilities are murky. This means that, when private security personnel break laws, it is not clear how to hold them accountable.“

2.2 Normunternehmer: von der Verbände-Normierung über Standard Setting Committees zu „Corporations as Normentrepreneurs“

2.2.1 Verbände-Normierung

Die Stunde der Verbände-Normierung schlug mit dem Siegeszug der Industriellen Revolution, in deren Verlauf ein spezifischer Normierungsbedarf, nämlich nach einem technischen Sicherheitsrecht, unabweisbar wurde. Als „Komplement und Substitut der Gesetzgebung“ (Formulierung bei Vec 2006) fungierten dabei technische Vorschriften der Verbände – wie etwa des Verbandes deutscher Elektrotechniker; Miloš Vec hat in seiner lehrreichen Arbeit über „Recht und Normierung in der Industriellen Revolution“ die Bedeutung und die Funktion dieser verbandlichen Normierungstätigkeit für uns wie folgt zusammengefasst (2006: 382):

„Im Bereich der technischen Regeln entfaltet sich im Verlauf der Industriellen Revolution die überbetriebliche technische Normung in quantitativ und qualitativ nie dagewesener Weise. Sie ist Teil der allgemeinen gesellschaftlichen Normsetzung, aber ein besonders wichtiger, der im Umfang und Bedeutung auf anderen Feldern der Selbstnormierung ohne Parallele ist. Bei den technischen Regeln handelt es sich weder um eine juristische Normativität, noch ist der Staat als Normsetzer aktiv. Die überbetriebliche technische Normung wird vielmehr in grundsätzlicher gesellschaftlicher Selbstorganisation ausgebildet und vollzogen. Treibende Kräfte sind die so genannten technisch-wissenschaftlichen Vereine mit starkem Industriebezug und den Ingenieuren als einer sich professionalisierenden Gruppe.“

Interessant ist auch, was Vec über die Protagonisten dieser technischen Normungsarbeit zu berichten weiß, also die Ingenieure mit ihrem rechts- und juristenkritischen Selbstverständnis als Techniker (2006: 282f):

„Zentrales Motiv der Standardisierungen ist der Wunsch nach Rationalisierungsgewinnen und ökonomischen Vorteilen, zentrale Figuren der Organisation sind die Ingenieure, die sich als Experten für die ‚Erhöhung des Wirkungsgrades‘ begreifen. Sie übertragen ihre in der Technik entwickelten Ordnungsvorstellungen nach der Jahrhundertwende zunehmend auf außertechnische Sachverhalte. Ihr Blick auf die Juristen und das Recht ist ausgesprochen kritisch, die technisch-wissenschaftliche Normsetzung und die gesellschaftliche Selbstnormierung werden als effizientere Regulierungssysteme als das parlamentarisch zustande gekommene Gesetz propa-

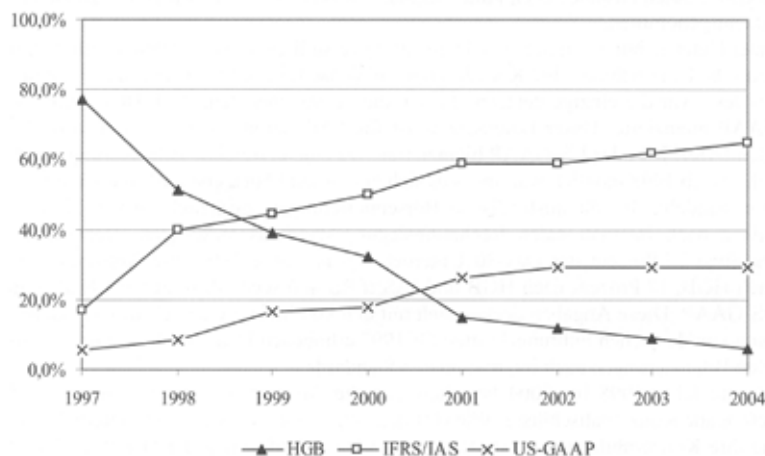
giert. Im Hintergrund stehen ein technokratisches und antipluralistisches Politikverständnis sowie eine kollektivbiografische Statuskonkurrenz mit den Juristen.“

2.2.2 Standard Setting Committees oder Governance durch Standardsetzung³

Standardsetting ist – vor allem im transnationalen Bereich – ein „boomendes Geschäft“ (Brunsson/Jacobsson 2000; Kerwer 2005) und gilt vielen als Paradebeispiel von „transnational private governance“ (siehe etwa Schepel 2005; Pattberg 2005), als besonders beliebtes Beispiel fungieren dabei die Internationalen Rechnungslegungsstandards (Botzem/Quack 2006; Botzem 2008), ein Beispiel, das auch uns aus zwei Gründen besonders interessiert:

Erstens kann man an diesem Beispiel in anderswo so kaum möglicher Weise eine *Konkurrenz verschiedener Normunternehmer* beobachten, weil wir es – bezogen auf den deutschen Fall – mit *drei Anbietern von Rechnungslegungsnormen* zu tun haben, nämlich dem staatlichen Normproduzenten mit den Konzernabschlussregeln des Handelsgesetzbuches (HGB) sowie privaten Standardsetzern, nämlich einem US-basierten mit dem von ihm formulierten „US Generally Accepted Accounting Principles“ (US-GAAP) sowie dem in London ansässigen „International Accounting Standards Board“ (IASB) mit den von ihm „produzierten“ Regeln „International Accounting Standards“ (IAS), die inzwischen in „International Financial Reporting Standards“ (IFRS) umbenannt worden sind; wie die nachstehende Grafik zeigt, ist der Gewinner des Konkurrenzkampfes das IASB, wobei die Entscheidung zu seinen Gunsten letztlich dadurch bewirkt wurde, dass sich die EU mit der Verordnung (EG) 1606/2002 zur verpflichtenden Einführung von IAS-IFRS bereit fand.

Abbildung 1: Einführung internationaler Rechnungslegungsstandards der DAX-30 Unternehmen 1997-2004 (Botzem/Quack/Konrad 2007: 370)



Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf Angaben (Stand 2005) von www.standardsetter.de sowie Spanheimer und Koch 2000.

3 Formulierung bei Köndgen (2006: 481).

Zweitens kann man an dem Beispiel sehr schön studieren, dass es sich bei privater Standardsetzung und staatlicher Rechtsetzungsverantwortung nicht um dichotomische Gegensätze handelt, wir es vielmehr mit einem *intensiven staatlich-privaten Interaktionsprozess* zu tun haben, über den Sebastian Botzem und Jeanette Hofmann (Botzem/Hofmann 2008) ausführlich berichten, ein Phänomen, das Christian Kirchner (2002) dazu bewogen hat – allerdings bezogen auf den deutschen Corporate Governance Kodex – von *hybrider Rechtsetzung* zu sprechen.

2.2.3 Corporations as Normentrepreneurs

Unter der Überschrift „Corporations as Normentrepreneurs“ (Flohr et al. 2007) geht es um die Frage, ob und in welcher Form die von Unternehmen erbrachten Governance-Beiträge als ein Komplement oder gar Substitut zur staatlichen Steuerung fungieren können oder sollen und zwar insbesondere als Governance-Beiträge in Gestalt eines *Normunternehmertums*, verstanden als „pro-aktives Unternehmensverhalten in kollektiven Prozessen der Normgenese und -weiterentwicklung“ (Wolf et al. 2006). In ihrem Forschungsprojekt „Unternehmen als Normunternehmer?“ unterscheiden Klaus Dieter Wolf, Helmut Breitmeier und Thomas Conzelmann zwischen Normunternehmern und Normkonsumenten, wobei Normunternehmer durch ihre Beteiligung an der Genese und Weiterentwicklung von kollektiven (geteilten) Normen gekennzeichnet sind, während Normkonsumenten diese Normen lediglich anerkennen und anwenden. Das Projekt will anhand der Mitwirkung von Unternehmen an einer Auswahl von Selbstregulierungsansätzen und der Intensität ihrer Mitwirkung herausfinden, welche Unternehmen als von ihnen so genannte „systematische Normunternehmer“ (Wolf et al. 2006: 10) gekennzeichnet werden können und welche Besonderheiten diese Unternehmen kennzeichnet.

Nachdem wir nun einen kurzen Blick auf kooperative Governance-Strukturen im Bereich der staatlichen Zentralaufgabe der Sicherheitsgewährleistung sowie des ebenfalls klassischen Staatsmonopols der Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung geworfen haben, geht es im nächsten Gliederungspunkt um einen weiteren zentralen staatlichen Verantwortungsbereich, den der so genannten *Infrastrukturverantwortung* (siehe dazu Hermes 1998).

2.3 Infrastrukturunternehmer: von der Thurn und Taxischen Post zu modernen Dienstleistungskonzessionären

2.3.1 Der Familienclan⁴ Thurn und Taxis als Infrastrukturunternehmer

Die Mitglieder der Familie Thurn Taxis gelten als die Erfinder des modernen Postwesens als einer zu Beginn eines sich globalisierenden Kapitalismus unentbehrlichen Infrastrukturleistung (ausführlich dazu Behringer 1990). Der berühmte Reichspublizist Johann Jacob Moser setzte in

⁴ In Anlehnung an die Formulierung des Wirtschaftshistorikers Richard Ehrenberg (1896: 383), der diese Familienoberhäupter salopp als „Häuptlinge ganzer Clans verwandter Kapitalisten“ bezeichnet hat.

seinem „Teutschen Staatsrecht“ die Gründung der Post in ihrer kulturgeschichtlichen Bedeutung gar mit der Entdeckung Amerikas gleich (Moser 1742: 262):

„Es bleibet also das formliche Postwesen allerdings eine Taxische Erfindung, welche gantz erstaunliche Folgen nach sich gezogen und die Welt in manchen Sachen fast in einen andern Model gegossen hat [...] und ist es zwar jetztso so leicht nachzumachen wie die Schifffahrt dem Columbo; wer weiß aber, ob die Welt nicht noch eben so lang als zuvor würde gestanden seyn, ohne von den Posten oder America etwa zu erfahren, wenn kein Taxis und kein Columbus gekommen wäre?“

In einem günstigen historischen Moment – den durch Heirat erfolgten Zusammenschluss von Spanien und den Niederlanden – gelang es dem Postmeister Franz von Taxis, die neue Postlinie zwischen beiden Ländern zu übernehmen und darüber mit König Philip I. von Spanien einen Vertrag zu schließen, den Postvertrag vom 18. Januar 1505⁵, über dessen Bedeutung für die staatsrechtliche Stellung der Taxis-Post Wolfgang Behringer folgendes ausführt (1990: 34f):

„Die Besonderheit des Postvertrages von 1505 – wie der folgenden Verträge zwischen den Taxis und Spanien – liegt auf staatsrechtlicher Ebene. Es handelt sich nicht mehr um eine einseitige Belehnung im Sinne des mittelalterlichen Feudalrechts (wie man aufgrund des Zeitpunkts der Konzessionierung vermuten könnte), vielmehr um einen gleichberechtigten Vertrag zwischen einem freien Unternehmer – Franz von Taxis – und einem Staat. In dieser Hinsicht stellt der Vertrag vom 1505 im Völkerrecht einen Präzedenzfall dar. Die Terminologie feudaler Bindung fehlt in den Dokumenten vollständig, statt dessen ist von einem ‚traitté‘ die Rede: Dem Generalpostmeister werden weitgehende Kompetenzen übertragen, die nach modernem Verständnis staatliche Hoheitsrechte umfassen. Gemeint ist erstens das Recht, die Postbediensteten aufgrund eigener Autorität wegen Verfehlungen gegen Weisungen des Oberpostmeisters zu bestrafen; zweitens das Recht, jeden, der die Postbeförderung behindert oder die Unterstützung verweigert, zur Duldung bzw. Zusammenarbeit zu zwingen. Dem Generalpostmeister waren also Funktionen der Legislative, der Jurisdiktion und der Exekutive eingeräumt worden, die eine vom Staat weitgehend unabhängige Organisation des Postdienstes ermöglichten. Die rechtliche Sonderstellung blieb den Taxis im Postbereich bis 1867, die Gerichtsbarkeit in erster und zweiter Instanz über die eigenen Angestellten sogar bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts erhalten.“

⁵ Text bei Dallmeier (1977).

2.3.2 Die Dienstleistungskonzession – Privates Unternehmertum in Gemeinwohlverantwortung⁶

Wenn man sich gerade noch mit der Taxischen Post beschäftigt, und die Rechtsfrage noch im Hinterkopf hat, ob es sich nach der Erklärung des Postwesens durch Rudolf II. zum Reichspostregal bei der erneuerten Beauftragung der Taxis als Reichsgeneralpostmeister um eine Konzessionserteilung handelt (vgl. dazu Behringer 1990: 60ff), kommt man aus dem Staunen über die im Moment beobachtbare steile Karriere der Rechtsfigur der so genannten *Dienstleistungskonzession* kaum hinaus; zu dieser erstaunlichen Karriere, die allerdings weitgehend dem Umstand geschuldet sein dürfte, dass die Dienstleistungskonzession dem Rechtsregime des Vergaberechts nicht unterfällt (Jennert 2005: 131ff); notiert Martin Nettesheim folgendes (2007: 146):

„Dienstleistungskonzessionen erleben gegenwärtig einen geradezu kometenhaften Aufstieg. Sie ermöglichen es der Verwaltung (vor allem den Kommunen), Verwaltungsaufgaben nicht mehr selbst zu erfüllen, sondern ihre Erledigung einem Privaten zu übertragen. Im Unterschied zum Modell der Verwendung von Verwaltungshelfern (hier werden bloß Betrieb oder Betriebsführung einer öffentlichen Institution auf Private übertragen) wird durch die Gewährung einer Dienstleistungskonzession einem Privaten das Recht zur eigenverantwortlichen Aufgabenerledigung unter Übernahme des wirtschaftlichen Risikos übertragen, ohne dass der gemeinwohlbezogene Steuerungsanspruch aufgegeben wird. Privates Wirtschaftsinteresse und hoheitliche Gemeinwohlorientierung werden in neuartiger Weise miteinander verwoben. Während die öffentliche Hand also bei der Verwendung von Verwaltungshelfern („funktionale Privatisierung“) die Zuständigkeit zur Aufgabenerledigung bewahrt, überträgt sie diese im Rahmen einer Dienstleistungskonzession dem Konzessionär.“

Die Dienstleistungskonzession ist aber nicht nur praktisch und angesichts erschöpfter öffentlicher Kassen hilfreich, sie signalisiere darüber hinaus – so Martin Burgi (2005) – einen *strukturellen Wandel* in der Praxis des Wirtschafts- und Verwaltungslebens, könne – so Bettina Ruhland (2006: 19ff) – als charakteristische Handlungsform der modernen *Gewährleistungsverwaltung* angesehen werden und fungiere – so Oliver Hattig und Bettina Ruhland (2005: 626ff) – als modernes Instrument staatlicher Verantwortungsteilung:

„Die Dienstleistungskonzession ist ein modernes Instrument staatlicher Verantwortungsteilung. Mit ihr können Privaten befristet staatliche Aufgaben übertragen werden. Während die Kommune von ihrer Verantwortung befreit wird, tritt der Konzessionär als selbstständiger Rechtsträger gegenüber den Nutzern vornehmlich von Infrastrukturleistungen auf – und refinanziert sich über diese. Kommunen erhalten so die Möglichkeit, Daseinsvorsorge weiterhin (flexibel) zu garantieren, ohne sich

⁶ So der Titel der Abhandlung von Martin Nettesheim (2007).

von vorneherein – wie oftmals befürchtet – ihrer kommunalpolitischen Gestaltungsmacht vollständig zu begeben.“

2.4 Globalisierungsunternehmer: von den Handelscompagnien als Kolonialunternehmen zu „responsibility-beladenen“ Transnational Corporations (TNCs)

2.4.1 Die Ostindischen Handelskompagnien in ihrer Doppelrolle als Geschäftsunternehmen und Staatsmacht

In seiner „Kleine(n) Geschichte des Kolonialismus“ unterscheidet Wolfgang Reinhard (1996: 25ff) hinsichtlich der Handelsreiche in Südasien den portugiesischen Kronkapitalismus vom niederländischen und englischen Kaufmannskapitalismus; gemeinsam ist aber beiden – und darauf kommt es uns hier an – dass die Instrumente der Errichtung dieser Handelsreiche – die großen Compagnien (materialreich dazu Hartung 2000) – allesamt *Zwitter- oder Hybridgebilde* waren, halb Unternehmen, halb Staatsmacht, wobei dieses Mischungsverhältnis durchaus wechselte und der Staatsmachtanteil im Laufe der Kolonialentwicklung mehr und mehr an Bedeutung gewann (Hartung 2000: 54ff: Die V.O.C. (Vereenigte Oost-Indische Compagnie, G.F.S.) im Spannungsfeld von Territorialmacht und Unternehmen).

Diejenigen, die im Wettbewerb um die Errichtung von Handelsmonopolen zunächst die Nase vorn hatten, waren die Portugiesen, die zunächst so genannte Jahresflotten nach Südasien ausschickten, sich aber schon 1505 für die dauernde Präsenz unter einem Vizekönig und die sorgfältig geplante Einrichtung eines Stützpunktsystems rund um den Indischen Ozean entschieden; interessant für uns ist die Charakterisierung Reinhardts des damaligen portugiesischen Hauptakteurs als ein durch und durch *hybrides Wesen*: „Verwirklicht wurde es (das Stützpunkt-

system, G.F.S.) weitgehend in der Amtszeit des Generalgouverneurs Alfonso de Albuquerque 1509 – 1515, der als Mischung von Kriegsheld, Politiker und Geschäftsmann der erste Vertreter der europäischen Gattung ‚empire builder‘ in Übersee gewesen ist“ (Reinhard 1996: 27).

Um *hybride Organisationen* handelte es sich auch bei den niederländischen und englischen Ostindien-Compagnien, also der „Vereenigte Oost-Indische Compagnie“, der die Generalstaaten das Monopol des niederländischen Handels in Ostasien verliehen, mit den zusätzlichen politischen Befugnissen, Krieg zu führen, Verträge zu schließen, Land in Besitz zu nehmen und Festungen zu bauen sowie die „United Company of Merchants of England Trading to the East Indies“, die durch königliche Charter mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet war. Was zunächst die niederländische V.O.C. angeht, so gilt sie – wie übrigens die East India Company auch – als Vorläufer des Organisationstyps der modernen Aktiengesellschaft, jedoch mit einem wesentlichen Unterschied: „Allerdings unterschied sich die V.O.C. noch von einer modernen Aktiengesellschaft, aber weniger durch ihr Monopol als durch ihren ‚*halbstaatlichen*‘ Charakter, ihre politischen Befugnisse, die freilich in erster Linie im Interesse des Geschäfts wahrgenommen wurden“ (Reinhard 1996: 39).

Was die englische Entsprechung angeht, so wird sie von Jürgen Osterhammel ebenfalls als *hybrides Gebilde* gekennzeichnet, als eine – wie man es vielleicht formulieren könnte – „empire building organization“ (zum Vorgang des „Empire Building“ anschaulich Ferguson 2003); bei Osterhammel heißt es dazu wie folgt (1995: 38f):

„Die East India Company fungierte weiterhin in ihrer *Doppelrolle als Geschäftsunternehmen und Staatsmacht*. Unter stetig strengerer Aufsicht durch die Regierung in London begleitete sie die militärische Ausweitung ihres Herrschaftsbereichs durch eine ‚innere Reichsbildung‘, die, grob schematisch gesagt, eine charakteristische Folge von Schritten durchlief:

- Sicherung eines effektiven Handelsmonopols,
- Sicherung militärischer Dominanz und Entwaffnung der jeweilig unterlegenen einheimischen Mächte,
- Sicherung der Steuereinnahmen,
- Stabilisierung durch umfassende rechtliche Regelungen und den Aufbau einer bürokratischen Verwaltung,
- reformerisch intendierte Eingriffe in die einheimische Gesellschaft.

Indien wurde zum Prototyp einer Beherrschungskolonie ohne Siedlerelemente, zu einem Modell für die britische Expansion in anderen Teilen Asiens und in Afrika.“

2.4.2 A Public Role for the Private Sector: von Corporate Social zu Corporate Security Responsibility

Wenn wir an dieser Stelle einen Moment innehalten und überlegen, welche Begriffe uns im Verlauf dieser kleinen Skizze besonders intensiv begleitet haben, so sind es die *Begriffe der Hybridität und der Doppelrolle*, und der Begriff der Doppelrolle ist es auch, der zunehmend zur Kennzeichnung der Funktionenvielfalt von Transnational Corporations (TNCs) verwendet wird. Es sind vornehmlich zwei Autorinnen, die sich besonders intensiv mit der öffentlichen Rolle privater Großunternehmen beschäftigt haben – Claire Cutler (Cutler et al. 1999) und Virginia Haufler (2001). Aus Zeit- und Platzgründen beschränken wir uns darauf, Haufler das Wort zu geben, die am Beispiel der industriellen Selbstregulierung durch Standardsetzung herausgearbeitet hat, wie „Corporate Social Responsibility“ funktioniert; es heißt dazu bei ihr zusammenfassend wie folgt (2001: 29):

„The voluntary adoption of social standards by an increasing number of companies presents a different picture of the role of the corporation in world affairs. Observers and participants alike point out that the standards these companies establish are often higher than national or international ones. They address contentious public issues and not just technical standards that only concern industry. When companies esta-

blish their own rules and standards in socio-political areas, these can complement or supplement government regulation, especially in countries with weak capacity to conflict or remain silent. Where governments do not govern, the private sector does – often in response to the demands of public interest groups who find themselves unable to move national governments. And when governments are unwilling or unable to govern effectively, potential leaders may see private governance as a valuable tool to achieve public ends.“

Kaum hat man sich an die Begriffe „Corporate Citizenship“ (siehe als Überblick Andriof/McIntosh 2001) und „Corporate Social Responsibility“ (siehe dazu Banfield 1998) gewöhnt, taucht ein neuer Begriff auf, der uns besonders dafür geeignet zu sein scheint, zu unserem Ausgangspunkt – der kooperativen Bereitstellung des öffentlichen Gutes Sicherheit – zurückzukommen; gemeint ist der Begriff der „Corporate Security Responsibility“, den wir bei Klaus Dieter Wolf, Nicole Deitelhoff und Stefan Engert gefunden haben und den sie uns wie folgt erläutern:

„The aim of this paper is to analyze the potential role of business corporations for conflict prevention, peacekeeping and post-conflict peace-building in conflict zones. It reviews the literature on ‚business in conflict‘ to take stock of the current state of research on order to move forward towards a conceptual framework for a comparative research agenda in the field of corporate security responsibility (CSe-cR), i.e. the potential contribution of business corporations to the provision of the public good ‚security‘. CSecR has only recently been discovered as a relevant area of transnational private governance. Particular in civil wars, private corporations are involved in armed conflicts in manifold ways – mostly, so it seems, by contributing to security problems rather than to their solutions [...] Companies have been shown to be involved in conflicts by financing conflict parties, trading conflict relevant goods and exploiting regulatory gaps. But fuelling violences is only one side of the potential role of business corporations in armed conflicts. The other side is that they seem to be increasingly ‚drawn into playing public roles to compensate for governance gaps and governance failures at global and national levels‘ [...]. But given that private corporations pursue private purposes, the question is: under what circumstances and to what extent, if at all, can they be expected to provide regulatory governance functions in the public interest?“

2.5. Zwischenbilanz

Wie wir gesehen haben, kann man eine ganze Reihe von Staatlichkeitsunternehmern identifizieren (wobei wir nur eine erste Auswahl getroffen haben), die in den unterschiedlichsten Politikfeldern anzutreffen sind, und zwar auch solchen, in denen dem Staat gemeinhin ein Wahrnehmungsmonopol zugeschrieben wird, wie etwa im Bereich der Sicherheitsgewährleistung oder der Rechtsetzung. Auffallend sind aber vor allem die folgenden zwei Befunde:

Einmal fällt ins Auge, wie leicht die „von ... zu-Überschriften“ mit Beispielen ausgefüllt werden konnten, und zwar ohne dass man dabei das Gefühl haben musste, historische Parallelen oder Vorläufer an den Haaren herbeiziehen zu müssen. Condottieri und Private Military Companies haben schon deutliche funktionale Gemeinsamkeiten und die Handelsgesellschaften des 17. Jahrhunderts gelten in der Literatur als die historischen Vorläufer moderner Transnational Corporations (Nowrot 2006: 101ff).

Der zweite Befund – und auf diesen kommt es uns vor allem an – ist, dass wir auf Schritt und Tritt zwei Begriffen begegnen, die zur Kennzeichnung der von uns so genannten Staatlichkeitsunternehmer in fast austauschbarer Weise verwendet werden: Staatlichkeitsunternehmer – so lesen wir allenthalben – sind hybride Wesen – sei es als Personen, sei es als Organisationen – sie nehmen eine Doppelrolle wahr und *changieren zwischen Unternehmertum und staatlicher Bindung, zwischen Markt und Staat*.

Wenn dies aber so ist und wenn wir es offenbar mit dem Problem zu tun haben, wie staatliche und private Handlungskompetenz miteinander verknüpft werden können, so rückt ganz automatisch die Frage in den Vordergrund, welche organisatorischen Arrangements sich ausgebildet haben bzw. welche Rechtsinstitute und Regelungsstrukturen zur Verfügung standen und stehen, um diese Erscheinungsformen hybrider Governance abzubilden. Dieser Frage wollen wir uns nunmehr zuwenden.

3. Governance-Strukturen der Ko-Produktion von Staatlichkeit: Governance als Prozess durch Rechtsinstitute im Wandel

Aus der Fülle der Literatur, die sich mit den Handlungsformen des Verwaltens beschäftigt (verlässlicher Überblick bei Schmidt-Aßmann 1989: 533ff; weitere Nachweise bei Schuppert 2000a: 141ff), ist uns eine Formulierung erinnerlich, die für unsere jetzigen Überlegungen besonders zu passen scheint, nämlich die Charakterisierung der Rechtsformen des Verwaltungshandelns als *rechtliche Gussformen* (Begriff bei Pauly 1991: 32), die zwar – wie diese gelungene Metapher besagt – einerseits selbstprägende Kraft entfalten, aber andererseits durchaus verschiedene Inhalte in sich aufnehmen können. So ist es auch mit den von uns jetzt in den Blick zu nehmenden Governance-Strukturen der Ko-Produktion von Staatlichkeit, die es – wie wir am Beispiel der Rechtsinstitute der Konzession und Beleihung zeigen werden – als altehrwürdige rechtliche Gussform schon seit den Anfängen moderner Staatlichkeit gibt, die aber eine erstaunliche Renaissance erleben und damit die Multifunktionalität und Anpassungsfähigkeit von Rechtsinstituten unter Beweis stellen. Governance als Prozess durch Rechtsinstitute im Wandel als Überschrift zu wählen, drängt sich daher geradezu auf.

3.1 Die Konzession: von den Bergbaukonzessionen des 16. Jahrhunderts über die „economic development agreements“ bis zu den boomenden Dienstleistungskonzessionen

Die Konzession ist ein klassisches Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts, von dem bereits im 16. Jahrhundert rege Gebrauch gemacht wurde. So hatte beispielsweise die Augsburger Handelsgesellschaft der Fugger auf der Grundlage von Verträgen mit den jeweiligen Landesherren Konzessionen für den Abbau von Silber und Kupfer unter anderem in Tirol, Ungarn und Spanien erworben (näher dazu Fischer 1980); dem Unternehmen der Welser wurde über ebenfalls vertraglich übertragende Bergbaukonzessionen hinaus von Kaiser Karl V. im Jahre 1528 sogar die Verwaltung und wirtschaftliche Nutzung von Territorien im heutigen Venezuela übertragen. Seit dem Absolutismus fungierte die Konzessionierung als gewerbepolizeiliches Steuerungsinstrument (Ziekow 1992: 318f), das nach der Einführung der Gewerbefreiheit ein eher stiefmütterliches Dasein führte.

Anders verhält es sich mit einer Konzessionsvariante, die unter dem Gesichtspunkt der Ko-Produktion von Staatlichkeit unsere besondere Aufmerksamkeit verdient, nämlich die als „*economic development agreements*“ langfristig angelegte Konzessionsverträge zwischen Staaten und Transnational Corporations bezeichnen, deren Eigenart Karsten Nowrot uns wie folgt erklärt (2006: 342):

„[...] sind Konzessionen allgemein dadurch gekennzeichnet, dass einem ausländischen Unternehmen durch vertragliche Vereinbarung das grundsätzlich dem jeweiligen Staat vorbehaltene Recht übertragen wird, auf einem *bestimmten Gebiet Bodenschätze zu suchen und abzubauen*. Als Gegenleistung erhält der Staat von dem Unternehmen so genannte ‚royalties‘, also regelmäßige Geldzahlungen, welche sich entweder nach der abgebauten Menge an Rohstoffen orientieren oder bereits im Vorhinein festgeschrieben werden. Des Weiteren verpflichtet sich das Unternehmen regelmäßig, einen Beitrag zum *Ausbau der Infrastruktur des Staates*, beispielsweise durch Errichtung und Erhaltung von Straßen, Schulen und Krankenhäusern, zu leisten.“

Schließlich werden – wie Nowrot ergänzend berichtet (2006: 343) – zu den „*economic development agreements*“ außerhalb des Bereichs des Rohstoffabbaus auch solche Vereinbarungen zwischen Staaten und ausländischen Unternehmen gezählt, die entweder die Errichtung ganzer Industriekomplexe einschließlich der technischen Wartung der Anlagen sowie der fortlaufenden Schulung des Personals zum Gegenstand haben oder die Übernahme bestimmter öffentlicher Dienstleistungen wie beispielsweise die Energie- und Wasserversorgung oder den Betrieb von Verkehrseinrichtungen durch ausländische Unternehmen vorsehen.

Was den Boom der Dienstleistungskonzessionen angeht, so war von ihm schon die Rede, so dass darauf verwiesen werden kann.

3.2 Die Beleihung: vom Kaperbrief⁷ bis zur modernen „Allzweckwaffe“ moderner Verwaltungsorganisation

Wenn ein Rechtsinstitut sich als wandlungsfähig erwiesen hat und weiterhin erweist, so ist es das der Beleihung, worunter gemeinhin die Personen des Privatrechts eingeräumte Befugnis verstanden wird, gegenüber Dritten öffentlich-rechtliche Kompetenzen im eigenen Namen wahrzunehmen (Definition bei Eichhorn et al. 1985: 96). Wie schon aus dieser Definition hervorgeht, ist auch der so genannte Beliehene ein *hybrides Wesen*: Er sei – so liest man – „eben durch seine Doppelspurigkeit geprägt, hoheitliche Tätigkeit auf der einen, privatwirtschaftliche Betätigung auf der anderen Seite“ (Pieper 2006: 389).

Was die Wandlungsfähigkeit dieses Rechtsinstituts angeht, so will es uns ausreichend erscheinen, aus zwei neueren Abhandlungen zu zitieren, die sich ausdrücklich mit dem Chamäleon der Beleihung beschäftigen haben. Unter der Überschrift „Von der fossilen Rechtsfigur zur legislativen Option“ schreibt Udo Steiner (2006: 293) über „Die Beleihung heute“:

„Längst hat sich die Beleihung von ihrem Sagenschatz, den Kaperbriefen, Kolonial- und Kriegsgesellschaften, Privatdozenten, Kartoffelkäfersuchkolonnen und Hilfspolizisten in schlesischen Wäldern gelöst [...]. Sie hat selbst die Phase hinter sich gelassen, in der die Lehrbücher des Verwaltungsrechts unter dem Stichwort ‚Beliehener‘ die üblichen Verdächtigen auflisteten: Ingenieure der Technischen Überwachungsvereine, Jagdaufseher, Bezirksschornsteinfegermeister bei Immissionsmessungen, Flugzeug- und Schiffsführer, amtlich anerkannte Vermessungsingenieure und anderes mehr. Seitdem die Gesetzgebung des Bundes vor allem seit den 1990er Jahren die Beleihung als eigenständige organisationsrechtliche Option in Konkurrenz zu traditionellen Formen der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben anerkannt und generell als Modell des Verwaltungsvollzugs außerhalb der institutionalisierten Verwaltung eingesetzt hat, hat die Beleihung eine neue Stufe der Qualität erreicht.“

Denselben Befund erhebt auch Birgit Schmidt am Busch, die in ihrem Beitrag „Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel“ zur Renaissance dieser Rechtsfigur folgendes ausführt (2007: 533f):

„Die Beleihung ermöglicht im modernen auf Kooperation, Verantwortungs- und Arbeitsteilung angelegten Verwaltungsstaat die Nutzbarmachung privater Ressourcen, ohne auf hoheitliche Handlungsbefugnisse und Einflussmöglichkeiten verzichten zu müssen. Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen ist die Besonderheit bei der Beleihung, die sie von allen anderen Formen der Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben abhebt. Der Staat übernimmt nicht selbst die Erfüllung der Aufgabe, aber aufgrund der Übertragung von Hoheitsbefugnissen

⁷ Zur Kaperei als „lizenzierter Piraterie“ siehe Witt (2008).

verbleibt ihm ein erhebliches Steuerungspotential gegenüber dem eingeschalteten Privaten. Als dogmatisch ausgeformteste Art des Zusammenwirkens von Staat und privaten bietet die Beleihung im Gewährleistungsstaat daher größere Rechtssicherheit als andere Beteiligungsformen.“

Insbesondere *zwei neue Schwerpunkte der Beleihungspraxis seien erkennbar* (Schmidt am Busch 2007: 534):

- „• die ‚*infrastrukturelle*‘ Beleihung im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen wie Fernstraßenbau, Abfallbeseitigung, Endlagerung radioaktiver Abfälle oder die juristische Datenbank juris, sowie
- die ‚*wirtschaftsverwaltungsrechtliche*‘ Beleihung im Bereich der technisch-sachverständigen Kontrolle und Überprüfung von Sachen und Personen zur Risikominimierung wie die Einschaltung Privater zur Überwachung und Kontrolle von Herstellungsprozessen oder Zertifizierungen.“

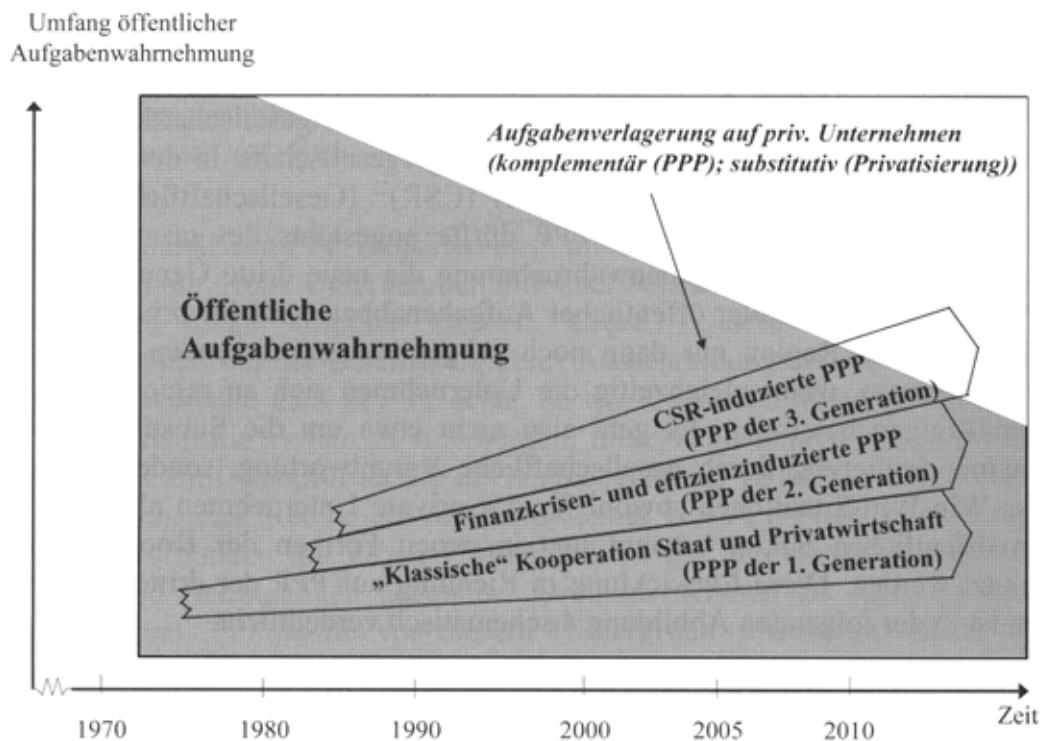
Aktuell im Gespräch (Nachweise bei Schmidt am Busch 2007: 534f) ist der Einsatz von Beliehenen im Gerichtsvollzieherwesen, in der Verkehrsüberwachung, im Maßregel- und im Strafvollzug sowie als Sicherheitspersonal an Bahnhöfen, Flughäfen oder öffentlichen Verkehrsflächen, also bemerkenswerterweise vor allem in dem sensiblen und zu den Kernaufgaben gehörenden Bereich der öffentlichen Sicherheit.

3.3 Public Private Partnerships: als Karrierephänomen jetzt schon in der dritten Generation

PPPs (Public Private Partnerships) sind – das ist der Unterschied zur Konzession und zur Beleihung – keine eigenständige Rechtsfigur, sondern bedienen sich unterschiedlicher Rechtsgewänder, nämlich des „normalen“ privatrechtlichen Vertrages, seltener des öffentlich-rechtlichen Vertrages und häufig auch – wenn eine institutionalisierte Verfestigung angestrebt ist – des gesellschaftsrechtlichen Vertrages (näher dazu Schuppert 2001); den Vorschlägen, der öffentlichen Verwaltung ein neu zu konzipierendes Verwaltungskooperationsrecht mit der Rechtsfigur eines eigens konturierten Kooperationsvertrages zur Verfügung zu stellen (so Schuppert 2001), war bisher kein großer Erfolg beschieden. Aber abgesehen von diesen hier eher nebensächlichen Fragen der passenden rechtlichen Einkleidung von PPPs nimmt ihre Verbreitung – auch hinsichtlich der Kooperationsintensität – offenbar nach wie vor epidemisch zu (nicht nur auf dem neuesten Stand, sondern in der Sache weiterführend Oppen/Sack 2008).

Offenbar sind PPPs als Erscheinungsform der Kooperation der Verwaltung mit nicht-staatlichen Akteuren inzwischen „in die Jahre gekommen“: Nach Dietrich Budäus kann man – wie das nachstehende Schaubild zeigt – inzwischen drei Generationen von PPPs unterscheiden.

Abbildung 2: Verlagerung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung auf private Unternehmen durch wachsende PPP-Felder und neue PPP-Konzepte (Budäus 2006: 26):



Während es bei den klassischen PPPs um die Mobilisierung der in einer Region verfügbaren Ressourcen zur Verbesserung von Infrastruktur, Wachstum, Kultur, Bildung und Lebensqualität gegangen sei und gehe, und die zweite Generation der Finanzknappheit der öffentlichen Kassen geschuldet sei, werde mit der dritten Generation ein neuer Akzent gesetzt, der an die zunehmend realisierte gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) anknüpfe:

„Ein radikaler öffentlicher Aufgabenabbau wird für private Unternehmen in der Region nur dann noch zu gewinnmaximierenden Strategien führen können, wenn gleichzeitig die Unternehmen sich an regionalen Problemlösungen beteiligten. Es geht also nicht etwa um die Substitution von Gewinnorientierung durch gesellschaftliche Verantwortung, sondern darum, dass Win-Win-Situationen sowohl für das private Unternehmen als auch für den öffentlichen Sektor erkannt und in neuen Formen der Kooperationen genutzt werden“ (Budäus 2006: 25).

Als neueste Blüte am bunten PPP-Baum hat die Zusammenarbeit öffentlicher Verwaltungen mit der arvato AG – einem Tochterunternehmen der Bertelsmann AG – eine größere mediale Aufmerksamkeit gefunden. Im Teil eins ihrer Serie „Der verkaufte Staat“ berichtet die „Tageszeitung“ (taz) (Ahmia 2007) über die Kooperation von arvato mit dem nordenglischen Bezirk Riding, der seit Juli 2005 eine Reihe wichtiger Verwaltungsaufgaben durch den privaten Dienst-

leister arvato erbringen läßt. Mitarbeiter des Konzerns⁸ „zahlen dort im Auftrag des Bezirks Wohngeld aus, nehmen Steuern ein und betreuen die Bürgerbüros“; in der Spiegel Online-Ausgabe vom 12. März 2007 wird unter der Überschrift „Private Verwaltung“ über eine Kooperation der arvato AG mit der Stadt Würzburg berichtet, um die Verwaltung effizienter und bürgerfreundlicher zu machen⁹:

„Minutiös haben beide Seiten geregelt, wer bei der Kooperation was tun darf. Im Vertragswerk gibt es ein eigenes Kapitel für den Fall, dass sich Stadt und Unternehmen einmal nicht einig werden. ‚Das letzte Wort hat weder arvato noch die Stadt‘, erklärt Kommunalreferent Wolfgang Kleiner. ‚Im Streitfall muss ein neutraler Schiedsrichter entscheiden“.

Nachdem wir nunmehr verschiedene Staatlichkeitsunternehmer kennengelernt und uns die verschiedenen organisatorischen Arrangements und Rechtsfiguren angesehen haben, mittels derer versucht wird, Unternehmertum und staatliche Gemeinwohlverantwortung parallel zu schalten, wollen wir zum Schluss dieser Skizze nach Theorieangeboten Ausschau halten, die uns für das Verständnis und die Analyse der behandelten Phänomene Hilfestellung bieten könnten.

4. Auf der Suche nach der „passenden“ Theorie: von korporativer Staatsgewalt über den Gewährleistungsstaat zu „private or hybride governance“

Die folgenden Überlegungen stellen den Versuch dar, nach theoretischen Ansätzen Ausschau zu halten, die zu dem von uns erhobenen Befund der Ko-Produktion von Staatlichkeit „passen“, indem sie uns als Analyseraster helfen und – wenn möglich – darüber hinaus Aussagen zu den drängenden Fragen der Legitimation ko-produzierter Staatlichkeit ermöglichen. Da es sich hier nur um eine Skizze eines größeren Forschungsvorhabens handelt, mit dem wir erst am Anfang stehen, dürfen mehr als nur erste Pinselstriche zu einer denkbaren Theorie der Ko-Produktion von Staatlichkeit an dieser Stelle nicht erwartet werden. Wenn wir uns gleichwohl an solchen Pinselstrichen versuchen, so schlagen wir zunächst einmal eine *einfache Unterscheidung* vor, nämlich danach, ob die zu diskutierenden Theorieansätze eher *vom Staat oder eher von der Gesellschaft her denken*.

8 Die Service-Tochter arvato gilt mit ihren 45.700 Mitarbeitern als das ökonomische Herz des Bertelsmann-Konzerns (88.000 Mitarbeiter).

9 Vgl. Artikel auf *spiegel-online* vom 27.04.2007: Bertelsmann macht, was Würzburg nicht schafft: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,479847,00.html>.

4.1 Vom Staat her denkend

Man könnte meinen – und mancher Leser wird dies auch erwarten – dass mit der uns interessierenden „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ zuvörderst der sogenannte *kooperative Staat* in Verbindung gebracht wird, ein Staatstyp, der zwar nicht mehr der jüngste¹⁰ und daher auch schon ein vielfach beschriebener ist (vgl. stellvertretend Benz 1994; Voigt 1995), der sich aber – insbesondere in Gestalt der Beschäftigung mit sog. *kooperativem Staatshandeln* (siehe etwa Hansjürgens et al. 2003; Holzmann 2006) – offenbar bester Gesundheit erfreut. Gleichwohl wollen wir uns diese Brille des kooperativen Staates nicht aufsetzen: sie erscheint uns als zu unspezifisch, will alles abdecken, was irgendwie mit Kooperation zu tun hat¹¹ und scheint uns daher zur Erhöhung der Sehschärfe bei der Betrachtung von ko-produzierender Staatlichkeit nicht entscheidend beitragen zu können; wir haben uns daher für *drei spezifischere Zugänge* entschieden, die zwar auch kooperatives Staatshandeln zum Gegenstand haben, aber unter einem jeweils problemspezifischen Blickwinkel.

4.1.1 Entstaatlichung durch kontraktuelle Politik

Der erste Autor, den wir in den „Theorie-Prüfstand“ bitten, soll Christian Lahusen (2003a; 2003b) sein, der mit seinem Konzept der „kontraktuellen Politik“ insofern unmittelbar anschlussfähig ist, als er nicht nur mit einer Reihe von Beispielen arbeitet, die auch uns beschäftigt haben, sondern zugleich die *instrumentelle Seite von Staatlichkeit ko-produzierender Politik* zum zentralen Thema macht, nämlich das *Instrument des Kontrakts*. *Kontraktuelle Steuerung* setzt sich in der Politik – so macht Lahusen zutreffend geltend – nicht nur deshalb durch, weil sie nützlich ist oder einer „Beißhemmung“ des hierarchischen Staates geschuldet ist, sondern weil das kontraktuelle Element „der Struktur kooperativer Politik institutionell angepasst und der Modernisierungsrhetorik gegenüber sinnadäquat ist“ (Lahusen 2003b: 1001). Wenn wir unsere „Fälle“ noch einmal durchmustern – von der *condotta* des Renaissancesöldners über die „economic development agreements“ zwischen Transnational Corporations und Entwicklungsstaaten bis zu Public Private Partnerships – haben wir es in der Tat mit kontraktuellem Politik zu tun, und zwar auch dann, wenn die Übereinkunft sich in das Gewand einer hoheitlichen Handlungsform wie der Konzession oder der Beleihung kleidet. Insofern haben wir es mit dem Ansatz Lahusens mit einem ersten brauchbaren Theoriefaden zu tun, auf den wir „verarbeitend“ später noch einmal zurückkommen werden.

10 Als Geburtsstunde gilt gemeinhin der Beitrag von Ernst-Hasso Ritter, *Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft* (1979).

11 Als Beispiel für eine solche eher „krampfhaft“ Ausflagung siehe Dose/Voigt (1995).

4.1.2 Die Idee einer korporativen Staatsgewalt

Der zweite Autor, auf dessen Überlegungen ein kurzer Blick geworfen werden soll, ist Hans-Georg Dederer, der in seiner Habilitationsschrift für das, was wir Ko-Produktion von Staatlichkeit nennen, den Terminus „Korporative Staatsgewalt“ geprägt hat (Dederer 2004) und damit in einer typisch juristischen Herangehensweise an den staatsrechtlichen Begriff der Staatsgewalt anknüpft, um ihn sodann durch die „Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen“ gewissermaßen korporativ aufzuladen. Was Dederer mit dieser Begriffsschöpfung der „korporativen Staatsgewalt“ im Sinn hat, erläutert er in der Einleitung seines Buches wie folgt (2004: 1):

„Staat und Gesellschaft bilden in der Wirklichkeit ein ‚osmotisches System‘. Die verfassungstheoretisch zwischen Staat und Gesellschaft bisweilen gezogene Trennwand erweist sich realiter als beidseitig permeable Scheidewand. Aus der Gesellschaft heraus vermögen vor allem die Interessenverbände ‚osmotischen Druck‘ gegenüber dem Staat aufzubauen. Dabei ‚diffundiert‘ der Einfluss der gesellschaftlichen Interessengruppen in unterschiedlicher Intensität in die Sphäre der staatlichen Gewalt [...] Verfassungsrechtlich untersucht werden soll allein die Verflechtung privater Interessenorganisationen mit der Ausübung der staatlichen Funktionen der Gesetzgebung, der Vollziehung (Regierung und Verwaltung) oder der Rechtsprechung in der Weise, dass die privat organisierten Interessen die Ausübung der jeweiligen Staatsfunktion auf staatliche Veranlassung hin (mit-)steuern. Derartige Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen soll mit dem Begriff der ‚korporativen Staatsgewalt‘ eingefangen werden.“

Worum es ihm also geht, ist die begriffliche Erfassung der *Mitsteuerung öffentlicher Aufgabenerfüllung durch privat organisierte Interessen* und zwar auf „staatliche Veranlassung“, wobei diese Inkorporierung der nicht-staatlichen Akteure auf verschiedene Weise erfolgen kann, durch förmlichen Vertrag, durch Beleihung, durch die sog. gesetzliche Indienstnahme Privater (klassisch dazu Ipsen 1950: 141ff) oder auch durch informale Kooperation. Die mit korporativer Staatsgewalt bezweckte Interessenintegration erfolgt aber nicht um ihrer selbst willen, sondern dient ihrerseits bestimmten Funktionen, „nämlich dem Einbringen privater Sachkunde, dem Gewährleisten von Betroffenenbeteiligung, dem Herstellen von Konsens, der Kompensation des Verlusts bzw. dem (Wieder-)herstellen staatlicher Steuerungsfähigkeit oder dem Kontrollieren der Ausübung staatlicher Gewalt“ (Dederer 2004: 624).

Bei näherem Hinsehen erweist sich also der Ansatz Dederers als ein *steuerungstheoretischer Versuch*, der letztlich die staatliche Steuerungsfähigkeit durch die Integration gesellschaftlicher Interessen erhöhen will, was ihm bis zum Erreichen der Grenze des Abgleitens in einem korporatistisch-ständisch formierten Staat als verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint. Diese steuerungstheoretische Perspektive, die korporative Staatsgewalt als gesellschaftliche Mitsteuerung staatlicher Aufgabenerfüllung versteht und nach der Legitimationsmöglichkeit solcher kondominialer Arrangements (siehe dazu Jestaedt 1993) fragt, ist nicht die Sichtweise, die un-

serem Begriffsvorschlag von der Ko-Produktion von Staatlichkeit zugrunde liegt, so dass wir diesen „Theoriefaden“ der korporativen Staatsgewalt erst einmal als loses Ende behandeln.

4.1.3 Das Leitbild des Gewährleistungsstaates

Was das Leitbild des Gewährleistungsstaates und seine ersten theoretischen Konturen angeht, so könnten wir uns selbst in den Zeugenstand bitten (Schuppert 2005; siehe ferner Hoffmann-Riem 2001), überlassen aber die Rolle des Referenzautors lieber Manfred Röber, der in einem 2005 erschienenen Beitrag für das Handbuch der Verwaltungsreform die *Idee des Gewährleistungsstaates* wie folgt gekennzeichnet hat (Röber 2005 : 88):

„Inzwischen zeichnet sich ein Umdenken ab. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips wird über *eine neue Arbeitsteilung* zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nachgedacht, in der Politik und Verwaltung zum Teil gänzlich andere Aufgaben als im traditionellen Staatshandeln zu übernehmen haben. Als konzeptioneller Bezugsrahmen für diese Überlegungen hat sich das Modell des Gewährleistungsstaates herauskristallisiert. Das heißt, der Staat stellt die Erfüllung eines bestimmten Angebots an öffentlichen Aufgaben sicher (über das politisch zu entscheiden ist), ohne dass diese Aufgaben notwendigerweise von staatlichen Institutionen erbracht werden müssen.“

Das Herzstück des Konzepts des Gewährleistungsstaates ist *der Gedanke der Verantwortungsteilung* (siehe dazu Trute 1999), also eines koordinierten arbeitsteiligen Zusammenwirkens von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren, die in einem bestimmten Politikfeld tätig sind und die – wie etwa im Bereich der Sozialpolitik die öffentliche Verwaltung, die Wohlfahrtsverbände, die Selbsthilfegruppen und die „Neuen Sozialen Bewegungen“ – ihren je spezifischen Beitrag zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe leisten. Die Erkenntnis, dass nicht alle im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben von der staatlichen Verwaltung selbst erfüllt werden können, sondern häufig – wie im Bereich der Sozialpolitik – eine Gemengelage von öffentlichen, halböffentlichen und privaten Anbietern gemeinwohlrelevanter Dienstleistungen existiert (Beispiele: Suchtberatung oder Familienhilfe), macht ein Konzept erforderlich, in dem es um die Zuweisung und Definition von Rollen staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure geht (siehe dazu Schuppert 1998). In dem Konzept der Verantwortungsteilung (zum Ganzen Schuppert 2002) geht es daher auch nicht etwa darum, Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Akteuren einebnen zu wollen oder gar private Anbieter zu etatisieren, vielmehr macht der Begriff gerade darauf aufmerksam, dass unter Nutzung der je unterschiedlichen Bindungen, Handlungsorientierungen und Handlungsrationalitäten staatliche und private Akteure zu gemeinsamer Zielverwirklichung beitragen können und sollten.

Mit diesem Konzept eines verantwortungsteilenden Zusammenwirkens von staatlicher und privater Verhandlungskompetenz verfügen wir ganz offensichtlich über einen weiteren Theo-

riefaden, an den wir später – aus einer zusammenfassenden Gesamtperspektive – werden anknüpfen können.

4.2 Von der Gesellschaft her denkend

Wenn wir jetzt unter dieser Überschrift zwei weitere Theorieansätze kurz anschauen, so ist uns dabei bewusst, dass diese Trennung „vom Staat oder von der Gesellschaft her denkend“ keine trennscharfe oder gar dichotomische Entgegensetzung sein kann, denn wie gerade das Leitbild des Gewährleistungsstaates zeigt, versucht dieses Leitbild, von beiden Enden aus zu denken (vgl. dazu Schuppert 2007b), in dem es Markt und Staat miteinander auszubalancieren sucht, eine Vorgehensweise, die möglicherweise die durchaus steile Karriere dieses Staatsleitbildes zu erklären vermag. Gleichwohl halten wir es aus analytischen Gründen für sinnvoll, das Denken vom Staat her – wofür die gewählten Semantiken der Staatsentlastung und der korporativen Staatsgewalt als typisch erscheinen – und das Denken von der Gesellschaft her – wofür die Redeweise von der Privatisierung von Governance stehen mag – vorerst auseinanderzuhalten.

4.2.1 The Institutionalization of Private Governance

Unter dieser begrifflichen Flagge segeln eine Reihe von Publikationen, die sich vor allem mit der Privatisierung von Rechtsetzung beschäftigen. Zu nennen ist hier zunächst das umfangreiche Buch von Harm Schepel (2005), das den programmatischen Titel „The Constitution of Private Governance“ trägt und das am Beispiel von Produktsicherheits-Standards den Bogen zum Teubnerschen Thema „Global Law without a State“ (Teubner 1997) schlägt. In eine ähnliche Richtung gehen die Überlegungen von Philipp Pattberg (2005: 592), der „private governance“ als funktionales Äquivalent zu „public governance“ versteht, wofür dort ein gesteigertes Bedürfnis besteht, wo nationalstaatliche Rechtsetzungsinstanzen den Normierungsbedarf nicht ausreichend befriedigen könnten; insoweit gehen die Begriffe „private governance“ und „transnational governance“ eine enge Verbindung ein:

„It emphasizes the role of private actors, both profit and nonprofit, in the establishment and maintenance of issue-specific *transnational rule systems* in contrast to either private agenda setting and lobbying or international rule making. Therefore, private governance could be understood as a *functional equivalent* to public forms of global governance involving states and intergovernmental institutions.“

Auch in dem Beitrag von Johannes Köndgen (2006), der die mannigfachen Erscheinungsformen der „Privatisierung des Rechts“ in verdienstvoller Weise systematisiert und dabei im Untertitel seiner Abhandlung ebenfalls den Begriff von „private governance“ verwendet, wird der Bezug zu Transnationalisierung und Globalisierung hergestellt, vor allem aber eine rechtssoziologische Überlegung angestellt, die unser besonderes Interesse verdient. Köndgen fragt nach dem *Verhältnis von staatlichem Rechtssystem und privater Regelsetzung* als Erscheinungsform

von private governance und bestätigt hier auf rechtstheoretischer Ebene, was Sebastian Botzem und Jeanette Hofmann zur *Interaktion von staatlicher und privater Normsetzung* dargestellt haben; es heißt dazu bei ihm wie folgt (Köndgen 2006: 512f):

„Aus rechtssoziologischer Sicht ist das Thema zunächst und ganz allgemein gesellschaftliche Arbeitsteilung, funktionale Differenzierung, soziale Komplexität. In einer Welt dezentralisierten Wissens und dezentralisierter Diskurse *erhöht das Rechtssystem durch die Zulassung privatisierten Rechts sein gesellschaftliches Wissen und seine Lernfähigkeit*. [...] Der Rückgriff auf private Regelsetzung ist aber kein Manko des staatlichen Rechts, sondern im Gegenteil eine unentbehrliche Vorbedingung seiner sozialen Lernfähigkeit. Je komplexer die Welt, desto weniger wird es dem Staat und dem politischen System gelingen, den Wissensvorsprung der Fachleute einzuholen und das ‚technisch‘ richtige Regelinstrumentarium selbst vorzuhalten. Das Bedürfnis für solche Lernfähigkeit ist unter anderem bereits in der Struktur des staatlichen Rechts selbst eingebaut: Es ist der zu hohe Generalisierungsgrad des staatlichen Rechts, welches der Nachfrage nach partikularen, sektoralen oder lokalen Ordnungen nicht nachkommen kann. Dabei stützt staatliches Recht sich nicht nur auf das ‚technische‘ Expertenrecht im engeren Sinne, sondern auch auf andere partikulare, bereichsspezifische Rationalitäten und Diskurse, z.B. in der internationalen Handelsschiedsgerichtsbarkeit oder unter kooperierenden Insolvenzverwaltern bei grenzüberschreitenden Insolvenzen. Nicht zuletzt hier liegt auch eine Ursache für die Verbreitung Allgemeiner Geschäftsbedingungen – die ja funktional nichts anderes sind als sektorales dispositives Vertragsrecht – und für ‚lokales‘ oder gruppenspezifisches Recht wie Verbandssatzungen oder Betriebsvereinbarungen. In systemtheoretischer Sprache: *Das Rechtssystem behält seine operative Geschlossenheit, aber es wird kognitiv offen. Das ist neu.*“

Dieser Theoriefaden erscheint uns festhaltenswert; wir werden auf ihn zurückkommen.

4.2.2 Private Interest Government as a „mixed mode“ of policy-making

Die Begriffsbildung „Private Interest Government“ (PIG) hatten wir schon vor fast zwanzig Jahren für bemerkenswert gehalten (Schuppert 1989) und wir finden sie nach erneuter Lektüre des begriffsbildenden Aufsatzes von Wolfgang Streeck und Philippe C. Schmitter (1985) interessanter denn je. Wie erinnerlich, ging es Streeck und Schmitter um die Bereicherung der drei etablierten Modelle sozialer Ordnung – Community, Market and State – um ein weiteres Ordnungsmodell, nämlich das von ihnen sog. „associative model“, in dem es um die *Ordnungsfunktion von „associations“* geht, und zwar um den Assoziationstyp der organisierten Interessen. Es geht ihnen also nicht um die staatliche Politik konterkarierende „Herrschaft der Verbände“, sondern um ihren Beitrag als Mitgestalter von Politik; zur Kennzeichnung dieser Funktion schlagen sie den Begriff „private interest government“ vor und erklären dies wie folgt (Streeck/Schmitter 1985: 17):

„In this chapter, we speak of ‘private interest government’ to emphasize that we are exclusively concerned with the self-‘government’ of categories of social actors defined by a collective self-regarding interest. Secondly, the concept of ‘private government’ is often associated with the notion of an illegitimate use of power (Lowi 1979), for example when Bauer and Cohen (Bauer/Cohen 1983) define ‘private governments’ by their capacity to pre-empt and frustrate public (industrial) policy. For your part, we prefer to reserve the concept for arrangements under which an attempt is made *to make associative, self-interest collective action contribute to the achievement of public policy objectives.*”

Als – wie man es auch nennen könnte – „partners in governance” wachsen die organisierten Interessen aus der rein privaten Rolle heraus¹² und in einen *öffentlichen Status* hinein, ein Prozess, den Streeck und Schmitter wie folgt analysieren und benennen (1985: 20):

„As a result of their assumption of self-disciplinary responsibilities as private interest governments, interest associations can come to develop a special relationship to the state and the ‘legal complex’ that can be subsumed under *the concept of ‘political status’* (Offe 1981). This involves much more than just a right to be consulted by the government on legislation. Essentially, it means sharing in the state’s authority to make and enforce binding decisions [...] The peculiar facilitative role of the state with respect to private interest government – which typically is highly indirect, subtle and unobtrusive (Streeck 1979; Streeck et. al. 1981) – does not seem to be adequately captured in terms of a relationship between the association and one environment among others. ‘*Public Status*’ refers to the, direct or indirect, acquisition of a unique resource that no other environment but the state has to offer: the ability to rely on legitimate coercion. Organization theory trends to be ‘state-free’ in the sense that it does not systematically recognize this crucial distinction – crucial, in any case, for understanding the emergence of a corporative – associative order. It appears that, in the same way as organization theory may have to incorporate a political and politicized concept of interest, the reality of modern interest organization confronts it with the need to involve itself more closely with theories of the state.”

Auch dieser Theoriefaden scheint uns nicht nur passend, sondern wichtig zu sein.

¹² Zu diesen Prozessen des Hineinwachsens des privaten Sektors in den Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung und des Herauswachsens des Staates in den Bereich des Öffentlichen siehe Schuppert (1981).

4.3 Zur Notwendigkeit der Entwicklung einer Theorie der Hybridisierung von Governance

4.3.1 Einige bilanzierende Überlegungen vorweg

Wenn wir die von uns vorgenommene Durchmusterung der theoretischen Ansätze noch einmal Revue passieren lassen, so scheinen uns drei Einsichten übrig zu bleiben. Die erste Einsicht besteht darin, dass es nicht weiterführt, entweder vom Staat her zu denken und dessen Rolle neu zu definieren, etwa als Rückzug oder Ausfransung, noch von der Gesellschaft her zu denken und ihr gewissermaßen usurpatorisches Hineinwachsen in die staatliche Politikgestaltung mit den Attributen „Private Governance“ oder „Korporative Staatsgewalt“ zu belegen, sondern dass es darum geht, von Gesellschaft *und* Staat her zu denken, das Zusammenwirken staatlicher und privater Handlungskompetenz in den Blick zu nehmen und deshalb von *mixed modes of public policy* zu sprechen. Dies führt zu der zweiten Einsicht, dass die sich *verändernden Beziehungen* zwischen dem staatlichen, privaten und Dritten Sektor in den Mittelpunkt treten müssen (ausführlich dazu Schuppert 1998), die politikfeldspezifischen und sich wandelnden Interaktionen zwischen privaten und staatlichen Produzenten von Staatlichkeit, eine *prozessorientierte Perspektive* also, nenne man diese – bezogen auf die transnationale Regulierung – „the new global division of regulatory labour“ (Lipschutz/Fogel 2002) oder genereller „the new interplay between the state, business and civil society“ (Wolf 2007). Diese moderne Staatlichkeit kennzeichnende Verschränkung von staatlichen und nicht-staatlichen Gemeinwohlbeiträgen – mixed mode or new interplay – gilt es – und dies ist die dritte Einsicht – *sprachfähig zu machen*, also dafür einen Begriff zu finden, der diesen Verzahnungseffekt wie das Prozesshafte des Phänomens der Ko-Produktion von Staatlichkeit angemessen zu erfassen vermag; wir schlagen vor, dafür an den auch sonst schon häufiger ins Spiel gebrachten Begriff der Hybridität anzuknüpfen und hinfort von der *Hybridisierung von Governance* zu sprechen.

4.3.2 Erscheinungsformen und Typen der Hybridisierung von Governance

Als ersten kleinen Schritt auf dem Weg zu einer Theorie hybrider Governance schlagen wir vor, *drei Erscheinungsformen der Hybridisierung von Governance zu unterscheiden*, nämlich die rechtliche, die organisatorisch/institutionelle und die funktionale Hybridisierung.

4.3.2.1 Rechtliche Hybridisierung

Von einer rechtlichen Hybridisierung kann in den Fällen gesprochen werden, in denen die Rechtsordnung selbst rechtliche Konstruktionen – governance-theoretisch gesprochen: Regulationsstrukturen – bereitstellt und entwickelt, die ein Zusammenwirken staatlicher und privater Handlungskompetenz vorsehen bzw. ermöglichen. Drei solcher Regulationsstrukturen haben wir bereits kennengelernt und näher besprochen: die Konzession, die Beleihung und den Vertrag, sei es als zivilrechtlichen, sei es als öffentlich-rechtlichen Vertrag. Aus der Prozessperspektive von Governance ist nun besonders bemerkenswert, dass es sich bei diesen *Ko-Governance*

ermöglichenden Rechtsinstituten durchaus um patinabesetzte Rechtsinstitute handeln kann, deren funktionale Vielseitigkeit gewissermaßen „wiederentdeckt“ wird, dass andererseits die Notwendigkeit neuer Regelungsstrukturen reklamiert wird, wie etwa bei dem Ruf nach einem zu schaffenden Verwaltungskooperationsrecht und das drittens neue Rechtsinstitute entstehen, wie etwa die *Zertifizierung und Akkreditierung*¹³, die wegen ihres *hybriden Charakters* (Pünder 2006) die Rechtswissenschaft vor schwierige Qualifikationsprobleme stellen, die Eberhard Schmidt-Aßmann in für uns lehrreicher Weise wie folgt skizziert hat (2004:143, Rdnr. 57):

„Die so begründeten Kontrollverhältnisse sind rechtlich nicht einfach einzustufen. In der Literatur finden sich Stimmen, die die Akkreditierung als Beleihung und die Zertifizierung folglich als eine hoheitliche Produktzulassung nach Art traditioneller Genehmigungen einstufen (Scheel 1999). Andere sehen zertifizierende Stellen als Repräsentanten einer gemeinschaftsrechtlich gegründeten eigenen Hoheitsgewalt an (Röhl 2000: 28ff). Beide Ansichten dürften jedoch dem gewandelten *Aufgabenverständnis* nicht hinreichend Rechnung tragen: Produktsicherheit ist nicht nur substantiell und haftungsrechtlich die Verantwortung der beteiligten Wirtschaftskreise; sie wird auch kompetentiell dort belassen. Die zertifizierenden Stellen nehmen nicht vom Staat übertragene Aufgaben wahr, sondern handeln als vom Hersteller Beauftragte (Seidel 2000). Das Beispiel zeigt die Notwendigkeit, das überkommene *Verwaltungsorganisationsrecht* um Formen zu ergänzen, die die genannten Entwicklungen im Schnittpunkt von Europäisierung und Privatisierung aufzunehmen geeignet sind.“

Damit sind wir schon beim nächsten Stichwort angelangt.

4.3.2.2 Organisatorisch-institutionelle Hybridisierung

Von einer organisatorisch-institutionellen Hybridisierung von Governance – die sich übrigens mit der rechtlichen Hybridisierung häufig überschneidet – kann in den Fällen gesprochen werden, in denen es nicht – wie in dem vorhergehenden Gliederungspunkt – um das Verhältnis von Staat und Privatem geht und dabei um die *Ausgestaltung von Rechtsverhältnissen mit starkem Grundrechtsbezug*¹⁴, sondern um den Bereich der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsorganisationsrechts. Hier treffen wir einerseits auf das Phänomen der „Hybridisierung öffentlicher Aufgabenträger als organisatorischer Konsequenz einer zunehmenden Verzahnung von öffentlichem und privatem Sektor“ (Schuppert 2006: Rdnr. 120ff) – Beispiele sind etwa die nicht mehr unter uns weilende Treuhandanstalt und Organisationsmodelle in der Kredit- und Wasserwirtschaft (Schuppert 2000b) – zum anderen auf das interessante und juristisch noch wenig

¹³ Dazu Röhl (2000).

¹⁴ Die privaten Akteure können sich in der Regel auf die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 GG), des Eigentums (Art. 14 GG) und der unternehmerischen Handlungsfreiheit (Art. 2 GG) berufen.

erforschte Gebilde der Netzwerke (dazu Möllers 2005), die wir hier als Beispiel für eine organisatorisch-institutionelle Hybridisierung von Governance heranziehen wollen.

Als Beispiel scheinen uns besonders *transnationale Politiknetzwerke* als Erscheinungsform einer Institutionenkultur jenseits des Nationalstaates (siehe dazu Gosewinkel/Schuppert 2008) geeignet zu sein, worunter Patrick Kenis, Andreas Nölke und Jörg Raab „Gruppen von korporativen öffentlichen, privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteuren verstehen, die grenzüberschreitend auf die Formulierung und Implementation sektoraler Politik mit internationaler bzw. globaler Reichweite hinwirken“ (Kenis et al. 2008). Solche Netzwerke seien durch die folgenden *sechs Merkmale* charakterisiert (Kenis et al. 2008):

- „(1) erstens basieren Politiknetzwerke auf Verhandlungen zwischen korporativen Akteuren und dem Austausch von materiellen und politischen Ressourcen;
- (2) zweitens findet Kontrolle über Reputation statt, d.h. ein Verstoß gegen Vereinbarungen wird sozial sanktioniert und verursacht einen fundamentalen Verlust an Vertrauen [...]
- (3) im Unterschied zum Markt sind drittens kollektive Ziele erreichbar, was Netzwerke eigentlich erst für die Regelung kollektiver Sachverhalte bzw. die Formulierung und Implementation von Politik geeignet macht;
- (4) viertens erfolgt die Entscheidungsfindung multilateral, d.h. die innerhalb eines Politiknetzwerkes versammelten Akteure setzen sich zumindest ins Benehmen [...];
- (5) was fünftens ein eher horizontales Beziehungsgefüge zur Folge hat;
- (6) daher ist sechstens die Orientierung der Akteure innerhalb eines Politiknetzwerkes primär auf das gemeinsame Problem bzw. den kollektiven Sachverhalt gerichtet, was zusammen mit dem Pooling der zur Problembewältigung notwendigen Ressourcen den dominanten Integrationsmechanismus darstellt. Politiknetzwerke sind durch eine funktionale Differenzierung gekennzeichnet, d.h. die Akteure innerhalb eines Netzwerkes nehmen unterschiedliche Funktionen wahr und bringen daher auch unterschiedliches Wissen und unterschiedliche Kompetenzen ein.“

4.3.2.3 Funktionale Hybridisierung

Von funktionaler Hybridisierung von Governance kann in den Fällen gesprochen werden, in denen weder von der Rechtsordnung bereitgestellte Rechtsinstitute, noch institutionelle Arrangements der Verwaltungsorganisation die Produktionsanteile von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Bereitstellung öffentlicher Güter oder der Regelung kollektiver Sachverhalte bündeln oder einander zuordnen, sondern in denen sich die „Tatbeiträge“ der verschiedenen Akteure komplementär oder substituierend ergänzen, wobei dieses Ergänzungsverhältnis rechtlich eben nicht ausgeformt sein muss und die „Ergänzungsdichte“ eine große Bandbreite und Varianz aufweisen kann (siehe dazu Augsburg 2003; Röhl 2007). Als Beispiel dafür soll uns der *Bereich der Gesetzgebung*, und zwar insbesondere der Bereich der *nicht-staatlichen*

Standardsetzung dienen (dazu Botzem/Hofmann 2008). Virginia Haufler hat unter dem schönen Titel „A Public Role for the Private Sector“ diese funktionale Hybridisierung durch „industrial self-regulation“ wie folgt beschrieben (Haufler 2001: 29):

„When companies establish their own rules and standards in socio-political areas, *these can complement or supplement government regulation*, especially in countries with weak capacity to regulate. International standard setting fills in the gaps where national regulatory systems conflict or remain silent. *Where governments do not govern, the private sector does* – often in response to the demands of public interest groups who find themselves unable effectively, political leaders may see private governance as a valuable tool to achieve public ends.”

In dieselbe Richtung argumentiert Errol E. Meidinger (2000), mit dessen Zitat wir diese kleine Gedankenskizze zur Ko-Produktion von Staatlichkeit abschließen wollen:

„Private organizations have recently established numerous programs aimed at improving the environmental performance of industry. Many of the new programs seek to define and enforce standards for environmental management, and to make it difficult for producers not to participate in them. They claim, explicitly and implicitly, to promote the public interest. *They take on functions generally performed by government regulatory programs*, and may change or even displace such programs. Private environmental regulatory programs thus have the potential to significantly reshape domestic and international policy institutions by changing the locus, dynamics, and substance of policy making.”

Literatur

- Ahmia, Tarik 2007: Das Rathaus wird zum Profitcenter, in: taz, <http://www.taz.de/index.php?id=archivseite&dig=2007/01/03/a0082>, 3.1.2007.
- Andriof, Jörg/McIntosh, Malcom (Hrsg.) 2001: Perspectives on Corporate Citizenship, Sheffield.
- Annan, Kofi 1998: The Secretary – General’s Address to the World Economic Forum. „Markets for a Better World“, UN Press Release SG/SM/98/16, 31.01.1998.
- Augsberg, Steffen 2003: Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft. Möglichkeiten differenzierter Steuerung des Kapitalmarktes, Berlin.
- Avant, Deborah 2005: Private Security Companies, in: New political Economy 10, 121-131.
- Banfield, Jessica 1998: The Corporate Responsibility Debate, Farmington Hills, MI.
- Bauer, Michel/Cohen, Elie 1983: Qui gouverne les Groupes Industriels?, Paris.
- Baumann, Reinhard 2008: Die deutschen Condottieri – Kriegsunternehmertum zwischen eigenständigem Handeln und „staatlicher“ Bindung im 16. Jahrhundert, in: Förster, Stig/Jansen, Christian/Kronenbitter, Günther, Die Rückkehr der Condottieri? Das Problem der Privatisierung von Kriegen, Paderborn, i.E.
- Behringer, Wolfgang 1990: Thurn und Taxis. Die Geschichte ihrer Post und ihrer Unternehmen, München.
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Benz, Arthur 2004: Einleitung. Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, 11-28.
- Botzem, Sebastian/Quack, Sigrid 2006: Contexted Rules and Shifting Boundaries. International Standard Setting in Accounting, in: Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin (Hrsg.), Transnational Regulation in the Making, Cambridge.
- Botzem, Sebastian/Quack, Sigrid/Konrad, Maria 2007: Unternehmensbilanzierung und Corporate Governance. Die Bedeutung internationaler Rechnungslegungsstandards für die Unternehmenssteuerung, in: Jürgens, Ulrich/Sadowski, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke/Weiss, Manfred (Hrsg.), Perspektiven der Corporate Governance, Baden-Baden, 358-384.
- Botzem, Sebastian 2008: Transnational Expert-driven Standardisation. Accountancy Governance from a Professional Point of View, in: Graz, Jean-Christophe/Nölke, Andreas (Hrsg.), Transnational Private Governance and its Limits, London, 44-57.
- Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette 2008: Dynamiken transnationaler Governance. Grenzübergreifende Normsetzung zwischen privater Selbstregulierung und öffentlicher Hierarchie, in: Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar folke/Straßheim, Holger (Hrsg.), Governance als Prozess, i.E.
- Brunsson, Nils /Jacobsson, Bengt 2000: The Contemporary Expansion of Standardization, in: Brunsson, Nils / Jacobsson, Bengt (Hrsg.), A World of Standards, Oxford, 1-20.
- Budäus, Dietrich 2006: Public Private Partnerships – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägung von Public Private Partnerships, Baden-Baden, 11-29.

- Burgi, Martin 2005: Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Verfahren, Vergabekriterien, Rechtsschutz, in: *Neue Zeitschrift für Baurecht* 11, 610-617.
- Chojnacki, Sven 2006: Anything New or More of the Same? Wars and Military Interventions in the International System, 1946-2003, in: *Global Society* 20, 25-46.
- Cutler, Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.) 1999, *Private Authority and International Affairs*, New York, NY.
- Dallmeier, Martin 1977: *Quellen zur Geschichte des europäischen Postwesens 1501-1806*, Kallmünz.
- Dederer, Hans-Georg 2004: *Korporative Staatsgewalt. Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen. Zugleich eine Rekonstruktion der Legitimationsdogmatik*. Tübingen.
- Dose, Nikolai/Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1995: *Kooperatives Recht*, Baden-Baden.
- Ehrenberg, Richard 1896: *Das Zeitalter der Fugger. Geldkapital und Creditverkehr im 16. Jahrhundert*, Bd. I, Jena.
- Eichhorn, Peter/Böhret, Carl/Derlien, Hans Ulrich/Friedrich, Peter/von Mutius, Albert/Püttner, Günter/Reinermann, Heinrich (Hrsg.) 1985: *Verwaltungslexikon*, Baden-Baden.
- Ferguson, Niall 2003: *Empire. How Britain made the Modern World*, London.
- Fischer, Peter 1980: Das transnationale Unternehmen als Phänomen in der Völkerrechtsgeschichte, in: Fischer, Peter/Köck, Franz Heribert/Verdross, Alfred (Hrsg.), *Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag*, Berlin, 345 – 370.
- Flohr, Annegret/Rieth, Lothar/Schwindenhammer, Sandra 2007: *Corporations as Normentrepreneurs. A conceptual framework*, DACS Review 1, Darmstadt.
- Florini, Ann M. 2000: Who does What? Collective Action and the Changing Nature of Authority, in: Richard A Higgott/Geoffrey Underhill/Andreas Bieler (Hrsg.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, London, 15-31.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan/Zangl, Bernhard 2006: *Zerfaserung und Selbsttransformation. Das Forschungsprogramm „Staatlichkeit im Wandel“*, *Transtate Working Papers*.45/2006.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20-21, 10-16.
- Goetz, John/Neumann, Conny 2007: Männer fürs Grobe, in: *SPIEGEL*, 45, 38ff.
- Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) 2008: *Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit*, *WZB-Jahrbuch* 2007, i.E.
- Hansjürgens, Bernd/Köck, Wolfgang/Kneer, Georg (Hrsg.) 2003: *Kooperative Umweltpolitik*, Baden-Baden.
- Hartung, Wilhelm 2000: *Geschichte und Rechtsstellung der Compagnie in Europa. Eine Untersuchung am Beispiel der englischen East-India Company, der niederländischen Vereinigten Oostindischen Compagnie und preußischen Seehandlung (Diss.jur.)*, Bonn.
- Hattig, Oliver/Ruhland, Bettina 2005: Die Rechtsfigur der Dienstleistungskonzession, in: *Neue Zeitschrift für Baurecht*, 626-630.
- Haufler, Virginia 2001: *A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy*, Washington D.C.

- Hermes, Georg* 1998: Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* 2001: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt/Main.
- Holzmann, Anke* 2006: Das Kooperationsprinzip. Kooperatives Staatshandeln zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, Baden-Baden.
- Ipsen, Hans Peter* 1950: Gesetzliche Indienstnahme Privater für Verwaltungsaufgaben, in: Jahrbuch, Hermann (u.a.), Um Recht und Gerechtigkeit. Festgabe für Erich Kaufmann zu seinem 70. Geburtstag. Stuttgart, Köln, 141-161.
- Jann, Werner* 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder. Von Management zu Governance, in: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 255-278.
- Jennert, Carsten* 2005: Der Begriff der Dienstleistungskonzession im Gemeinschaftsrecht, in: Neue Zeitschrift für Baurecht, 131-135.
- Jestaedt, Matthias* 1993: Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung. Entscheidungsteilnahme Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie. Berlin.
- Kaldor, Mary* 2000: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt/Main.
- Kenis, Patrick/Nölke, Andreas/Raab, Jörg* 2008: Transnationale Politiknetzwerke. Institutionenkultur jenseits des Nationalstaates, in: Gosewinkel, Dieter/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit, WZB-Jahrbuch 2007, i.E.
- Kerwer, Dieter* 2005: Rules that Many Use. Standards and Global Regulation, in: Governance 18, 611-632.
- Kirchner, Christian* 2002: Regulierung durch Unternehmensführungskodizes (Codes of Corporate Governance), BWL und Regulierung, Sonderheft 48 der Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (Zfbf), 93-120.
- Köndgen, Johannes* 2006: Privatisierung des Rechts. Private Governance zwischen Deregulierung und Rekonstitutionalisierung, in: Archiv für die civilistische Praxis (AcP), Bd. 206, 477-525.
- Krahmann, Elke* 2003: The Privatization of Security Governance. Developments, Problems, Solutions, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, Nr. 1, Köln.
- Lahusen, Christian* 2003a: Kontraktuelle Politik. Politische Vergesellschaftung am Beispiel der Luftreinhaltung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA, Weilerswist.
- Lahusen, Christian* 2003b: Kooperative Politik und die Entstaatlichung politischer Steuerung, in: Allmendinger, Jutta (Hrsg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit, Opladen, 993-1008.
- Lang, Heinrich* 2008: Condottieri in Italien des 15. und 16. Jahrhunderts. Zu Politik und Ökonomie des Krieges der Republik Florenz am Beginn der Frühen Neuzeit, in: Förster, Stig/Jansen, Christian/Kronenbitter, Günther, Die Rückkehr der Condottieri? Das Problem der Privatisierung von Kriegen, Paderborn, i.E.
- Latzko, David A.* 1997: Market for Mercenaries, <http://www.personal.psu.edu/~dxl31/research/presentations/mercenary.html>.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael* (Hrsg.) 2006: Transformation des Staates?, Frankfurt/Main.

- Lipschutz, Ronnie D./Fogel, Cathleen 2002: „Regulation fort he rest of us?“ Global Civil Society and the Privatization of Transnational Regulation, in: Hall, Rodney Bruce/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, 115-140.
- Lowi, Theodore J. 1979: *The End of Liberalism*, New York, NY.
- Mayntz, Renate 2006: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, 2. Auflage, Baden-Baden, 11-20.
- Meidinger, Errol E. 2000: Private Environmental Regulation, Human Rights, and Community, in: *Buffalo Environmental Law Journal*.
- Möllers, Christoph 2005: Netzwerk als Kategorie des Organisationsrechts. Zur juristischen Beschreibung dezentraler Steuerung, in: Oebbecke, Janbernd (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, 285-302.
- Moser, Johann Jacob 1742: *Teutsches Staatsrecht. Fünfter Teil*, Leipzig/Ebersdorff.
- Münkler, Herfried/Münkler, Marina 2000: Stichwort „Condottieri“, in: Münkler, Herfried/Münkler, Marina (Hrsg.), *Lexikon der Renaissance*, München, 60-61.
- Münkler, Herfried 2004: *Die neuen Kriege*, Reinbek bei Hamburg.
- Nettesheim, Martin 2007: Die Dienstleistungskonzession. Privates Unternehmertum in Gemeinwohlverantwortung, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS)*, 145-154.
- Nowrot, Karsten 2006: Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht. Konsequenzen der Beteiligung transnationaler Unternehmen an den Rechtsetzungsprozessen im internationalen Wirtschaftssystem, Berlin.
- Offe, Claus 1981: The Attribution of Public Status to Interest Groups. Observations on the West German Case, in: Berger, Suzanne (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, 123-158.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef 2008: Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft*, i.E.
- Osterhammel, Jürgen 1995: *Kolonialismus. Geschichte, Formen, Folgen*, München.
- Pattberg, Philipp 2005: The Institutionalization of Private Governance. How Business and Non-profit Organizations Agree on Transnational Rules, in: *Governance* 18, 589-610.
- Pauly, Walter 1991: Grundlagen einer Handlungsformenlehre im Verwaltungsrecht, in: Becker-Schwarze, Kathrin/Köck, Wolfgang/Kupka, Thomas/von Schwanenflügel, Matthias (Hrsg.), *Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht*, Stuttgart, 25-45.
- Pieper, Stefan Ulrich 2006: *Aufsicht. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse*, Köln.
- Pünder, Hermann 2006: Zertifizierung und Akkreditierung. Private Qualitätskontrolle unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung, in: *ZHR* 170, 567-598.
- Reinhard, Wolfgang 1996: *Kleine Geschichte des Kolonialismus*, Stuttgart.
- Ritter, Ernst Hasso 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 104, 389-413.

- Röber, Manfred 2005: Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Bernhard Blanke/Stephan von Bandemer/Frank Nullmeier/Göttrik Wewer (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl. Wiesbaden, 84-94.
- Röhl, Hans Christian 2000: Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht, Berlin.
- Röhl, Hans Christian 2007: Internationale Standardsetzung, in: Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas/Walter, Christian (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, Tübingen, 319-344.
- Romer, Hermann 2001: Militärunternehmer, in: Historisches Lexikon der Schweiz, URL: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24643.php>, 6.12.2001
- Ruhland, Bettina 2006: Die Dienstleistungskonzession. Begriff, Standort und Rechtsrahmen der Vergabe, Baden-Baden.
- Scheel, Kurt-Christian 1999: „Benannte Stellen“. Beliehene als Instrument für die Verwirklichung des Binnenmarktes, in: DVBl., 442-448.
- Schepel, Harm 2005: The Constitution of Private Governance. Product Standards in the Regulation of Integrating Markets. Oxford.
- Scherzberg, Arno 2003: Wozu und wie überhaupt noch öffentliches Recht?, Berlin.
- Schmidt am Busch, Birgit 2007: Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel, in: Die öffentliche Verwaltung 13, 533-542.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 1989: Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 533-541.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke 1981: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Tübingen.
- Schuppert, Gunnar Folke 1989: Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3, 47-88.
- Schuppert, Gunnar Folke 1992: Die Treuhandanstalt. Zum Leben einer Organisation im Überschneidungsbereich zweier Rechtskreise, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2, 186-210.
- Schuppert, Gunnar Folke 1998: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung, in: Die Verwaltung, 31, 416-447.
- Schuppert, Gunnar Folke 2000a: Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke 2000b: Verzahnung von öffentlichem und privatem Sektor im Spiegel neuer Organisationsmodelle, in: ders./Eichhorn, Peter/Reichardt, Christoph (Hrsg.), Kommunale Wirtschaft im Wandel. Chancen und Risiken, Baden-Baden, 87-120.
- Schuppert, Gunnar Folke 2001: Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts. Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnerships, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Juni 2001.
- Schuppert, Gunnar Folke 2002: Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat, in: Münkler, Herfried/Fischer, Carsten (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Berlin, 67-98.

- Schuppert, Gunnar Folke* 2005: Der Gewährleistungsstaat. Modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: derselbe (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden, 11-42.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2006: Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, München, 995-1081.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2007a: Was ist und wozu Governance?, in: Die Verwaltung, 4, 463-511.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2007b: Der „Öffentliche Auftrag“ zwischen Konkretisierungsbedürftigkeit und Konkretisierungsfähigkeit, in: Henneke, Hans-Günther (Hrsg.): Öffentlicher Auftrag bei sich wandelnden Marktbedingungen. Stuttgart, 46ff.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2008a: Governance. Auf der Suche nach Konturen eines „anerkannten uneindeutigen Begriffs“, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft, Nr. 38, i.E.
- Schuppert, Gunnar Folke* 2008b: Was ist und wie misst man Wandel von Staatlichkeit?, in: Der Staat 2008, i.E.
- Seidel, Achim* 2000: Privater Sachverstand und staatliche Garantienstellung im Verwaltungsrecht., München.
- Steiner, Udo* 2006: Neues vom Beliehenen, in: Bauer, Hartmut/Czybulka, Detlef/Kahl, Wolfgang/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat. Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, München, 293-303.
- Streeck, Wolfgang* 1979: Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen, in: Matthes, Joachim (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentags, Frankfurt/Main, 206-226.
- Streeck, Wolfgang/Seglow, Peter/Wallace, Pat* 1981: Competition and Monopoly in Interest Representation, in: Organization Studies, 307-330.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.* 1985: Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, in: dieselben (Hrsg.), Private Interest Government. Beyond Market and State, Bristol, 1-29.
- Teubner, Gunther* (Hrsg.) 1997: Global Law without the State, Aldershot.
- Tresp, Uwe* 2004: Trabanten und Kriegerunternehmer. Das böhmische Söldnerwesen im ausgehenden Mittelalter, in: Ebner, Rudolf/Schmidt, Peter (Hrsg.), Der Landshuter Erbfolgekrieg. An der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit, Regensburg, 99-122.
- Tresp, Uwe* 2008: Die „Quelle der Kriegsmacht“: Böhmen als spätmittelalterlicher Söldnermarkt, in: Förster, Stig/Jansen, Christian/Kronenbitter, Günther, Die Rückkehr der Condottieri? Das Problem der Privatisierung von Kriegen, Paderborn, i.E.
- Trute, Hans-Heinrich* 1999: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat. Baden-Baden, 13-45.
- Vec, Miloš* 2006: Recht und Normierung in der Industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung, Frankfurt/Main.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden.

- Willke, Helmut* 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein.
- Witt, Jan M.* 2008: Die Rolle der Kaperei in der europäischen Seekriegsgeschichte, in: Förster, Stig/Jansen, Christian/Kronenbitter, Günther, Die Rückkehr der Condottieri? Das Problem der Privatisierung von Kriegen, Paderborn, i.E..
- Wolf, Klaus Dieter/Deitelhoff, Nicole/Engert, Stefan* 2005: Corporate Security Responsibility. Towards a Conceptual Framework for a Comparative Research Agenda, unv. Ms.
- Wolf, Klaus Dieter/Breitmeier, Helmut/Conzelmann, Thomas* 2006: Unternehmen als Normunternehmer? Möglichkeiten und Grenzen privatwirtschaftlicher Grenzregulierung in Global Governance, Forschungsprojekt-Antrag.
- Wolf, Klaus Dieter* 2007: Emerging Patterns of Global Governance. The New Interplay Between the State, Business and Civil Society, unv.Ms..
- Wolf, Klaus Dieter* 2008: Emerging Patterns of Governance. The New Interplay Between the State, Business and Civil Society, in: Scherer, Andreas Georg/Palazzo, Guido (Hrsg.), Handbook Of Research On Global Corporate Citizenship, Cheltenham.
- Ziekow, Jan* 1992: Freiheit und Bindung des Gewerbes. Schriften zur Rechtsgeschichte 54, Berlin.
- Zürcher, Christoph* 2005: Gewollte Schwäche, in: Internationale Politik 60, 13-24.
- Zürcher, Christoph* 2007: When Governance meets Troubled States, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Staatszerfall und Governance, Baden-Baden, 11-27.

Bisher erschienene Working Paper aus der SFB-Governance Working Paper Series

- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula* 2006: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereichs 700 (SFB 700), SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 1, DFG-Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Dezember 2006.
- Draude, Anke* 2007: Wer regiert wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 2, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Januar 2007.
- Kötter, Matthias* 2007: Der Governance-Raum als Analysefaktor – am Beispiel von „Räumen begrenzter Staatlichkeit“, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 3, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Januar 2007.
- Ladwig, Bernd/Jugov, Tamara/Schmelzle, Cord* 2007: Governance, Normativität und begrenzte Staatlichkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 4, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Februar 2007.
- Risse, Thomas* 2007: Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zur „Reisefähigkeit“ des Governance-Konzeptes, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 5, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, April 2007.
- Schäferhoff, Marco/Campe, Sabine/Kaan, Christopher* 2007: Transnational Public-Private Partnerships in International Relations. Making Sense of Concepts, Research Frameworks and Results, SFB-Governance Working Paper Series, No. 6, DFG Research Center (SFB) 700, Berlin, August 2007.
- Koehler, Jan/Zürcher, Christoph* 2007: Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey, SFB-Governance Working Paper Series, No. 7, DFG Research Center (SFB) 700, Berlin, October 2007.
- Sonderforschungsbereich 700 (Hrsg.)* 2007: Grundbegriffe. Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 8, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Oktober 2007.
- Hönke, Jana/Kranz, Nicole/Börzel, Tanja A./Héritier, Adrienne* 2008: Fostering Environmental Regulation? Corporate Social Responsibility in Countries with Weak Regulatory Capacities. The Case of South Africa, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 9, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, February 2008.
- Benecke, Gudrun/Friberg, Lars/Lederer, Markus/Schröder, Miriam* 2008: From Public-Private Partnership to Market. The Clean Development Mechanism (CDM) as a New Form of Governance in Climate Protection, SFB-Governance Working Paper Series, No. 10, DFG Research Center (SFB) 700, Berlin, April 2008.
- Trebesch, Christoph* 2008: Economic Governance, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 11, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Mai 2008.

Diese Publikationen können im Internet unter www.sfb-governance.de/publikationen abgerufen oder in gedruckter Form per E-Mail an sfb700@zedat.fu-berlin.de bestellt werden.

Der Autor

Gunnar Folke Schuppert ist Inhaber einer Forschungsprofessur für „Neue Formen von Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Inhaber der Professur für Staats- und Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. Außerdem ist er Adjunct Professor an der Hertie School of Governance und Leiter des Teilprojekts A3 „Rechtsstaatlichkeit als Governance-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ am SFB 700.
Kontakt: schuppert@wzb.eu



Projektbeschreibung des Teilprojekts A3

Das Projekt untersucht, welche Rolle der Rechtsstaatlichkeit als Governance-Ressource in Räumen begrenzter Staatlichkeit zukommt. Wie verändern sich die Rolle und die Erscheinungsform von Rechtsstaatlichkeit, wenn die Erscheinungsformen klassischer nationalstaatlicher Governance im Innern erodieren oder im Prozess der Transnationalisierung eine andere Gestalt annehmen? Dabei liegt dem Projekt als zentrale These zugrunde, dass es sich bei Recht und Rechtsstaatlichkeit um ein zentrales Gemeinschaftsgut handelt, das für die Bereitstellung anderer Gemeinschaftsgüter von vorgängiger Bedeutung ist.

www.sfb-governance.de/rlg

Forschungsprogramm des SFB 700

Governance ist zu einem zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung geworden. Der SFB 700 *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* fragt nach den Bedingungen von *Governance* in Räumen begrenzter Staatlichkeit, d.h. in Entwicklungs- und Transformationsländern, „zerfallen(d)en Staaten“ in den Krisenregionen der Welt oder, in historischer Perspektive, verschiedenen Kolonialtypen. Wie und unter welchen Bedingungen werden *Governance*-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt in Räumen begrenzter Staatlichkeit erbracht, und welche Probleme entstehen dabei? Der SFB 700, gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), hat seine Arbeit 2006 aufgenommen.

Partnerorganisationen des SFB 700

Sprecheruniversität:
Freie Universität Berlin



Universität Potsdam



Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)



Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



Hertie School of Governance



European University Institute
Florenz (EUI)

