



Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure

Entstehungsbedingungen, Effektivität und
Legitimität sowie Nachhaltigkeit

Marianne Beisheim/Harald Fuhr (Hrsg.)



SFB-GOVERNANCE WORKING PAPER SERIES • NR. 16 • AUGUST 2008

DFG Sonderforschungsbereich 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens?
DFG Research Center (SFB) 700 Governance in Areas of Limited Statehood - New Modes of Governance?

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: Marianne Beisheim/Harald Fuhr

Redaktionelle Unterstützung und Produktion: Christine Rollin/Ruth Streicher

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.

Beisheim, Marianne/Fuhr, Harald (Hrsg.) 2008: Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 16, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, August 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.

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

Governance durch Interaktion nicht-staatlicher und staatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit

Marianne Beisheim/Harald Fuhr (Hrsg.)

Zusammenfassung

Im Projektbereich D „Wohlfahrt und Umwelt“ des Sonderforschungsbereichs (SFB) 700 untersuchen wir, wie Governance-Leistungen bei der Produktion wohlfahrtsstaatlicher Gemeinschaftsgüter und Dienstleistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit bereitgestellt werden. In sechs verschiedenen Teilprojekten werden Governance-Arrangements im Hinblick auf ihre Entstehung, ihre Effektivität und empirische Legitimität sowie ihre Nachhaltigkeit erforscht. Im Januar 2008 haben die D-Projekte des SFB 700 im Rahmen eines Workshops eine vorläufige Bilanz der Ergebnisse aus der ersten Arbeitsphase gezogen. Wir wollen diese hier dokumentieren – nicht zuletzt, um ein interessiertes Publikum auf die kommenden Publikationen aus den sechs Teilprojekten neugierig zu machen. Aktuelle Informationen zum Projektbereich D des SFB 700 sowie den einzelnen Teilprojekten finden sich auf der Seite www.sfb-governance.de/teilprojekte/projektbereich_d/.

Abstract

In Research Area D “Welfare and Environment” of the Research Center (SFB) 700 we investigate how governance services are provided in the production of respective collective goods in areas of limited statehood. Six different projects explore how governance arrangements evolve and how effective, legitimate, and sustainable they are in delivering governance services. During a workshop in January 2008, we discussed the preliminary results of the first phase of research. This working paper documents these first findings and seeks to raise the readers’ interest in the projects’ upcoming publications. For further information on the Research Area D of the SFB 700, see www.sfb-governance.de/en/teilprojekte/projektbereich_d/.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Fragenset	9
Erfolgsbedingungen transnationaler Public Private Partnerships in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Soziales (Teilprojekt D1)	10
Fostering Regulation. Corporate Social Responsibility in Countries with Weak Regulatory Capacity (Teilprojekt D2)	16
Emerging Modes of Governance and Climate Protection: Green Companies in Newly Industrializing Countries (Teilprojekt D3)	22
Providing Macro-Economic Stability: The Politics of Private Sector Involvement in Sovereign Debt Crises (Teilprojekt D4)	28
Kooperationsnetze und lokale Governance-Formen: Ernährung, Wasserversorgung und Bildung im semi-kolonialen China, 1860-1911 (Teilprojekt D5)	34
Remittances als Beitrag zu finanzieller Entwicklung und makroökonomischer Stabilisierung? Potential und Governance-Formen (Teilprojekt D6)	40

Vorwort

Im Januar 2008 haben die Projekte aus dem Projektbereich D „Wohlfahrt und Umwelt“ des SFB 700 eine erste Bilanz der Ergebnisse aus der ersten Arbeitsphase gezogen. Wir wollen diese hier dokumentieren – nicht zuletzt, um ein interessiertes Publikum auf die kommenden Publikationen aus den sechs Teilprojekten neugierig zu machen. Notwendigerweise sind alle hier vorgestellten Ergebnisse vorläufig und werden in den nächsten Wochen und Monaten noch durch die weitere Auswertung der empirischen Studien präzisiert.

Im Projektbereich D untersuchen wir, wie Governance-Leistungen bei der Produktion wohlfahrtsstaatlicher Güter und Dienstleistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit bereitgestellt werden.¹ Gerade im Projektbereich „Wohlfahrt“ zeigen sich die Veränderungen von Staatlichkeit in den letzten 20 Jahren in ganz besonderer Weise. In keinem anderen Aufgabenbereich des Staates und moderner Staatlichkeit hat es einen derart tief greifenden Wandel gegeben wie hier, denkt man beispielsweise an die früheren staatlichen Bereitstellungs-Monopole in den Bereichen Bergbau, Energie, Wasser oder Telekommunikation, aber auch in den Handlungsfeldern Gesundheit und Bildung. Nirgendwo sonst hat der Siegeszug neuer Steuerungsmodelle so prominent Einzug gehalten, häufig unter dem Stichwort „New Public Management“. Nirgendwo sonst wird weltweit derart gestritten und gerungen zwischen Kernaufgaben, zwischen „make or buy“, zwischen Gewährleistungsaufgaben und Bereitstellungsgarantien des Staates. Und nirgendwo sonst gab es stärkere Wellen von Privatisierungen, von „contracting-out“-Arrangements und einer vergleichsweise breiten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure.

Das gilt nicht nur für die OECD-Welt sondern eben in ganz besonderem Maße auch für die Nicht-OECD-Welt. Hier gab es entweder mangels genuin staatlicher Leistungsfähigkeit bzw. durch schlichte Abwesenheit eines Wohlfahrtsstaats ein derartiges Bereitstellungsmonopol nur in stark eingeschränkter Form, oder aber Regierungen und Verwaltungen stellten mangels politischen Willens wohlfahrtsstaatliche Leistungen kaum oder nur an bestimmte Bevölkerungsgruppen bereit. Empirisch erwarteten wir, eine entsprechende Vielfalt an Governance-Modi (staatlich-hierarchisch, kooperativ-horizontal, marktförmig etc.) bzw. diverse Mixturen derselben zu beobachten. Während wir in OECD-Ländern allerdings noch davon ausgehen, dass sich die beobachtbaren „neuen“ Governance-Modi weitgehend additiv zu einem insgesamt als handlungsfähig und handlungswillig erachteten Staat gesellen, sind die Verhältnisse in den von uns beobachteten Räumen begrenzter Staatlichkeit (ergebnis-)offener. Dort ist es denkbar, dass die neuen Governance-Modi auch eine staatlicherseits unzureichende oder ausgrenzende Bereitstellung wohlfahrtsstaatlicher Güter und Dienstleistungen kompensieren oder gar ganz ersetzen könnten. Sie könnten jedoch auch ihrerseits defizitär sein und den an sie gestellten Erwartungen hinsichtlich Effektivität und Legitimität nicht gerecht werden.

¹ Vgl. hierzu auch das SFB-Governance Working Paper Nr. 11 von Christoph Trebesch zu „Economic Governance“.

So oder so gehen wir davon aus, dass sich gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit innovative Formen von Governance beobachten lassen. Unser besonderer Fokus liegt dabei auf verschiedenen *Interaktionsformen nicht-staatlicher und staatlicher Akteure*, im Folgenden kurz *INSAs* genannt. In den verschiedenen Projekten sollte empirisch aufgearbeitet und erklärt werden, (1) wie diese *INSAs entstehen*, also u.a. in welchem Kontext sie sich herausbilden und welche Akteure dabei wie und warum aktiv werden, (2) wie es um die *Effektivität* und empirische *Legitimität* dieser Partnerschaften bestellt ist und wie deren interne und externe Dynamik aussieht, und schließlich (3) was sich zur *Nachhaltigkeit* dieser Partnerschaften sagen lässt, ob also *INSAs* entweder lediglich initiierenden und katalytischen Charakter aufweisen und sich dann zu Gunsten staatlicher Institutionalisierung und/oder marktförmiger Steuerungsmodi „auflösen“ oder aber eine dauerhafte Form der Bereitstellung wohlfahrtsstaatlichen Güter und Dienstleistungen darstellen. Alle Teilprojekte des D-Bereichs nehmen im Folgenden zu dieser Trias an Fragen Stellung (siehe Fragenset unten).

Beim vergleichenden Lesen der Berichte aus den Teilprojekten fallen die folgenden Punkte ins Auge: Hinsichtlich der *Entstehungsbedingungen* von *INSAs* thematisieren alle Teilprojekte, im aktuellen wie historischen Kontext, dass gewisse minimale Kapazitäten staatlicher Partner beim Zustandekommen der Interaktion förderlich sind. Dies bleibt auch für die Effektivität der Zusammenarbeit wichtig. Gemeinsame Interessen, z.B. an einem Ressourcenausch, und ein geteilter Bezugsrahmen, z.B. internationale Normen, ein Diskurs oder ein gemeinsam empfundener Problemdruck, sind wichtige Hintergrundbedingungen dafür, dass Akteure zusammenfinden. Wenn ein starker Akteur dann noch bereit ist, „leadership“ und ggf. entstehende Transaktionskosten zu übernehmen, bestehen gute Chancen, dass *INSAs* initiiert werden und sich entwickeln können.

Die *Messung der Effektivität* ist oft schwierig und von den nicht immer klar formulierten Zielen der *INSAs* abhängig – hier sind beispielsweise Output-, Outcome- oder Impact-orientierte Ziele zu unterscheiden und unterschiedlich zu bewerten. Auch empfiehlt es sich, bei der Bewertung der Effektivität zwischen den verschiedenen Tätigkeitsebenen zu unterscheiden, denn oft differieren die Leistungsfähigkeit und auch die Erfolgsbedingungen zwischen lokaler und transnationaler Ebene. Grundsätzlich ist es zudem schwierig einzuschätzen, ob die Güter primär als private Güter, Clubgüter oder Kollektivgüter erbracht werden und wie das in die Bewertung der Effektivität eingehen soll. Die Aktivitäten vieler *INSAs* sind jedenfalls oft kurzfristig ausgerichtet, langfristige und strukturelle Auswirkungen sind weniger im Blick. In einigen Fällen beobachten wir dementsprechend mittel- oder langfristige nicht-intendierte negative Effekte, die wiederum bei Berechnung des Impacts berücksichtigt werden müssen.

Hinsichtlich der *Erklärung der Effektivität* der *INSAs* ist in allen Projekten offenbar ein Mindestmaß an Staatlichkeit für den Erfolg der Initiativen förderlich. Das kann verschiedene Formen annehmen: die Drohung staatlicher Regulierung kann gesellschaftliche Selbstregulierung initiieren, hohe institutionelle Kapazitäten und eine unterstützende Haltung des Staates ziehen durch *INSAs* geförderte Projekte an, staatliche Widerstände oder mangelnde staatliche Kapazi-

täten bremsen sie aus. Dabei ist nicht immer unbedingt die zentralstaatliche Ebene entscheidend, in vielen Fällen ist die regionale oder lokal-kommunale Ebene wichtiger.

Des Weiteren ist ein Mindestmaß der Institutionalisierung der INSAs selbst förderlich für deren Effektivität, beispielsweise ein klar definiertes Programm, ein handlungsfähiger Organisationsstab oder ein gutes Kommunikationsmanagement. Dabei spielt auch eine Rolle, wie eine konkrete INSA institutionell aufgestellt ist, um mit neu auftauchenden Herausforderungen umzugehen. Viele INSAs zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie flexibel reagieren können und wandlungsfähig sind. In der Tat unterliegen sie starkem Wandel und vor allem die, die Kritik mit institutionalisiertem Lernen begegnen, behaupten sich. Dabei identifizieren alle Projekte Blockade-Gefahren: dies können lokale Widerstände sein oder auch (zwischen-)staatliche Bürokratien, die unliebsame Konkurrenz wittern.

Die Einschätzung der *Legitimität* der INSAs ist dementsprechend stark akteursabhängig. Output-Legitimität, d.h. die von den teilnehmenden Akteuren als gut befundene Bereitstellung von Governance-Leistungen, ist für die empirische Anerkennung der untersuchten INSAs häufig wichtiger als Input-Legitimität. Zwar stellen viele Initiativen heraus, dass die betroffenen Stakeholder einen Anspruch auf Partizipation hätten – aber die Umsetzung fällt oft pragmatischen Erwägungen zum Opfer. Der Zusammenhang zwischen Legitimität und Effektivität ist umstritten: einerseits führt Partizipation ggf. zu Blockaden und Destabilisierung, andererseits kann die Ownership der Beteiligten und deren Bereitschaft zur Regelbefolgung (compliance) gestärkt werden.²

Hinsichtlich der *Governance-Modi* überwiegen nicht-hierarchische Modi bei der INSA-internen Interaktion. Die INSAs selbst befinden sich dabei jedoch oft in einem hierarchischen Kontext, der für das Handeln der Akteure entscheidend sein kann. Auch der Mehrebenen-Kontext ist wichtig: Die an den INSAs beteiligten Akteure handeln über Grenzen und Ebenen hinweg, dementsprechend beobachten wir Varianz über Regionen, kulturelle Grenzen und lokale Kontexte. Auch ist das Schnittstellenmanagement für die Beteiligten oft schwierig.

Beim Thema *Nachhaltigkeit* der INSAs sind es nicht unbedingt die einzelnen Initiativen selbst, die langfristig erhalten bleiben. Der institutionelle Wandel der INSAs ist teilweise rasant. Wir beobachten verschiedene „Phasen“ ihrer Arbeit: ihre Entstehung und Institutionalisierung – Ressourcenaustausch – Entscheidungsprozesse – Umsetzungsphase bzw. Übergabephase – Evaluierungen – institutionellen Wandel oder ggf. Auflösung.³ Insgesamt scheinen INSAs im Zeitverlauf damit eine Art „Suchmaschinen“-Funktion einzunehmen und zwar im Hinblick auf angemessene, d.h. effektive, kostengünstige und von den Teilnehmenden als legitim erachtete Governance-Leistungen für spezifische Probleme, d.h. von Leistungen, die keiner der beteiligten Akteure zuvor hätte *allein* entwickeln oder bereitstellen können. In einigen Fällen überneh-

² Vgl. hierzu auch das SFB-Working Paper 14 von Marianne Beisheim und Klaus Dingwerth zu „Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance“.

³ Hier bestehen Ähnlichkeiten zu den Ergebnissen im Projektbereich C „Sicherheit“ des SFB 700.

men nach einiger Zeit Markt oder Staat (oder eine definierte Form der Zusammenarbeit von Markt und Staat) die durch die INSAs ermittelten und angebotenen Leistungen. Oft lösen sich INSAs dann auf, manchmal tauchen dieselben Akteure auch wieder in veränderten Konstellationen auf und übernehmen ähnliche oder neue Aufgaben. Eine interessante Forschungsfrage wäre daher, warum sich in welchen Situationen welche Governance-Konstellationen bzw. Steuerungsmixe für welche spezifischen Leistungen entwickeln.

Ob INSAs *Staatlichkeit* insgesamt eher schwächen oder stärken ist noch unklar. Unter Umständen entstehen Zielkonflikte: die kurzfristig effektive Bereitstellung von Governance-Leistungen durch INSAs kann langfristig die Entwicklung von Staatlichkeit in diesen Bereichen schwächen. INSAs könnten aber die Herausbildung von Staatlichkeit auch iterativ befördern, etwa wenn sie modellhaft aufzeigen, welche Governance-Leistungen – z.B. aus strategischen, Kosten- und/oder Legitimationsgründen – für wen und wie in das staatliche Leistungsspektrum integriert werden sollten.

Die zuvor benannten Ergebnisse basieren auf der folgenden Darstellung der vorläufigen Auswertung der Empirie der sechs Teilprojekte. In den Beiträgen werden ausgewählte Ergebnisse vorgestellt, die den Projektteams hinsichtlich der spezifischen Fragestellung der Projekte und auf Basis der bis dato ausgewerteten Empirie besonders relevant erscheinen. Aus Platzgründen wird in den Beiträgen auch auf Literaturhinweise verzichtet – wir verweisen stattdessen auf die unter der Homepage des SFB 700 (www.sfb-governance.de) erhältlichen Projektanträge (samt dem dort wiedergegebenen Forschungsstand) sowie auf die in den angegebenen Projektpublikationen zitierte Literatur. Dieses Working Paper möchte das Interesse an der Lektüre just dieser Beiträge wecken, denn die weitere Auswertung der Teilprojektergebnisse und damit die Erforschung der Erbringung von Governance-Leistungen durch INSAs versprechen spannend zu bleiben.

Marianne Beisheim und Harald Fuhr,
Juni 2008

Fragenset

(1) Entstehungsbedingungen:

- a. Welche *Governance-Leistungen* werden erbracht?
- b. Welche *Interaktionsformen* zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren (INSAs) wurden in Räumen begrenzter Staatlichkeit (und für welche spezifischen Güter und Dienstleistungen) beobachtet?
- c. Unter welchen *Bedingungen* bildeten sie sich heraus? (Wer waren die Nachfrager oder Anbieter? Welche Akteure mit welchen Handlungsressourcen waren entscheidend? Welche Rolle spielten transnationale Akteure?)

(2) Effektivität und Legitimität:

Unter welchen Bedingungen sind die von INSAs erbrachten Governance-Leistungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit legitim und erfolgreich?

- a. Unter welchen in Bedingungen sind die INSAs *legitim*? (Input-/Output-Legitimität)
- b. Unter welchen Bedingungen sind die INSAs *effektiv* (im Sinne von Output, Outcome/ Compliance, Zielerreichung, Impact)?
- c. Wie wirkt sich die *Mehrebenen-Verschränkung* zwischen inter- bzw. transnationalen, nationalen und lokalen Politikebenen auf diese Formen des Regierens aus?
- d. Wie steht es um den Schatten der Hierarchie; welche *Funktion* übernehmen die einzelnen teilnehmenden *Akteure*? Wie steht es um die *Intentionalität* der Leistungserbringung?
- e. Lassen sich verschiedene *Phasen* der Entwicklung der untersuchten INSAs unterscheiden?

(3) Nachhaltigkeit:

Wie dauerhaft sind die neuen Governance-Formen – und welchen Zweck erfüllen sie?

- a. Unter welchen Bedingungen sind die INSAs *nachhaltig* (in dem Sinne, dass sie selbst verstetigt werden)?
- b. Inwieweit üben INSAs *katalytische Funktionen und Initialwirkungen* im Hinblick auf eine notwendige „Regelsetzung“ aus (also etwa bis zu einer späteren Marktsteuerung oder einer „Übergabe“ an staatliche oder „freie“ Träger)?
- c. Lösen sich INSAs im Fall (b) auf – oder übernehmen sie dann neue Funktionen (z.B. Monitoring, Evaluierung, Rejustierung)?
- d. Gibt es einen Einfluss auf die Entwicklung von *Staatlichkeit* im beobachteten Raum begrenzter Staatlichkeit?

Erfolgsbedingungen transnationaler Public Private Partnerships in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Soziales

Teilprojekt D1: Marianne Beisheim, Sabine Campe, Christopher Kaan, Andrea Liese, Thomas Risse, Marco Schäferhoff

Die im Teilprojekt D1 untersuchten INSAs sind transnationale öffentlich-private Partnerschaften (PPP) in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Soziales. Bei der Einschätzung der Erfolgsbedingungen beobachten wir Muster für folgende drei Gruppen dieser INSAs: (1) PPP zum Wissensaustausch und zur Bewusstseinsbildung, (2) PPP zur Standardsetzung⁴ und (3) PPP, die konkrete Projekte und Services vor Ort umsetzen. Fast alle PPP verfolgen nach ihrem *mission statement* mehrere dieser Ziele, allerdings lässt sich meist ein Schwerpunkt bestimmen. Einige PPP widmen sich eher begrenzten Aufgabenstellungen (z.B. Anreicherung von Lebensmitteln mit Mikronährstoffen), während andere ein komplexes Problemfeld behandeln (z.B. Wasserversorgung und -entsorgung).

Entstehungsbedingungen

Wir gingen von drei, aus Theorien der Internationalen Beziehungen abgeleiteten Bedingungen für die Kooperation zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren in Form von PPP-Initiativen aus: (1) Macht und/oder Zwang, (2) Interessen, z.B. an Ressourcentausch, oder (3) geteilte Normen und deren Legitimität.

Geteilte Normen und Legitimität erklären zwar nur in wenigen Fällen das direkte Zustandekommen von PPP, bilden jedoch den Kontext für die Entstehung der meisten PPP. So schaffen Kampagnen von Norm- und Wissensunternehmern ein Umfeld, in dem sich Unternehmen überhaupt erst einen Imagegewinn durch ihre Beteiligung an PPP versprechen. Auch das Interesse von internationalen Organisationen an PPP ist in einen Kontext der Kooperation mit der Privatwirtschaft eingebettet, der erst ab den 1990er Jahren als angemessen gilt. Wir finden hierbei die Annahmen des soziologischen Institutionalismus bestätigt, denen zufolge Akteure berücksichtigen, ob die „Zeit für PPP“ gekommen ist, und es angemessen ist, sich dieser Terminologie und dieses Konzepts – gewissermaßen als Skript – zu bedienen.

Die Entstehung vieler PPP ist zwar durchaus auf die normative Unternehmerschaft einzelner Persönlichkeiten bei Unternehmensstiftungen oder bei öffentlichen Einrichtungen zurückzuführen (z.B. Annan, Brundtland, Gates oder Wijn). Wir finden jedoch vor allem die rationalistischen Hypothesen bestätigt, die (1) auf die Notwendigkeit eines *materiell mächtigen Akteurs* und das (2) *Interesse am Ressourcentausch* abheben. PPP entstehen vor allem dann, wenn Akteure bereit sind, die anfänglich anfallenden Kosten zu übernehmen (z.B. Stiftungen, Unternehmen, internationale Organisationen). Viele dieser PPP (etwa im Gesundheitsbereich) sind dement-

⁴ Unter Standardsetzung verstehen wir nicht notwendigerweise nur das Setzen neuer Normen sondern auch die Konkretisierung von Normen oder die Übertragung von Normen auf neue Akteursgruppen.

sprechend „donor-driven“, d.h. dass beispielsweise Stiftungen, wie die Bill und Melinda Gates Foundation, Gelder für Aktivitäten bereitstellen. Auch Ressourcenabhängigkeit bzw. -tausch ist ein wichtiger Faktor für die Entstehung von PPP:⁵ Internationale Organisationen initiieren PPP, weil sie private Partner mit Ressourcen zur Umsetzung von Programmen zur Förderung legitimer Normen suchen (z.B. GAEL)⁶. Umgekehrt haben Unternehmen ein Interesse am Zugang zu Wissen (etwa Informationen über die langfristige Marktentwicklung) und an der Legitimierung ihrer Geschäftsideen. Unter Bezugnahme auf legitime Normen ermöglichen PPP nämlich auch neuen Marktzugang (etwa wenn Nahrungsergänzungsmittel von GAIN als Mittel zur Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele präsentiert werden). Die Gründung einer PPP kann jedoch auf Seiten der Geber (Stiftungen, Unternehmen, einzelne Regierungen) auch der Motivation entspringen, bestimmte öffentliche Akteure zu umgehen, die im Politikfeld als ineffektiv oder bürokratielastig gelten (wie beispielsweise die Weltgesundheitsorganisation).

Für den Institutionalierungsgrad⁷ erweist sich die *Macht der Akteure* als sehr wichtig. Existiert ein mächtiger Akteur, der die Institutionalisierung der PPP stark vorantreibt und für die Kosten aufkommt, dann wird der Institutionalierungsgrad der PPP eher hoch sein. Grundsätzlich finden wir bei PPP, die entweder einen hohen Umsatz an finanziellen Mitteln und/oder materiellen Gütern verwalten, v.a. bei PPP mit konkreten Projektvorhaben (GAVI, GF) oder zur Standardsetzung (4-C, SA 8000), eher einen hohen Institutionalierungsgrad als bei Wissensnetzwerken (GNESD). Wollen mächtige Akteure lediglich einen Legimitätsgewinn oder dem globalen Trend folgen, so bleibt der Institutionalierungsgrad ebenfalls niedrig. Er kann jedoch später steigen, z.B. wenn ein Reputationsverlust droht oder wenn mächtige Akteure *free-riding* befürchten (UNGC).

Effektivität und Legitimität

Effektivität operationalisieren wir als die Erreichung selbst gesteckter Zielsetzungen der PPP. Hier bestehen jedoch von vornherein große Unterschiede. Einige PPP erreichen ihre Ziele bereits, wenn sie einen hohen Output an Policy-Papieren produzieren oder Medikamente verteilen, andere PPP könnten demgegenüber erst als effektiv eingeschätzt werden, wenn sie ihrem *mission statement* entsprechend beispielsweise Lepra eliminiert hätten (GAEL) und damit auf der Impact-Ebene effektiv sind. Außerdem muss bei der Effektivitätsmessung zwischen der transnationalen Entscheidungsebene und der nationalen Implementierungsebene unterschieden werden – hier erscheinen uns jeweils andere Indikatoren relevant.

⁵ Jedoch – anders als noch im Projektantrag angenommen – ist dies nicht notwendigerweise ein Erklärungsfaktor für einen hohen Institutionalierungsgrad (s.u.).

⁶ Zur Erläuterung der Abkürzungen der verschiedenen PPP siehe Literaturliste. Vgl. auch www.sfb-governance.de/ppp.

⁷ Gemessen an Gehalt und Präzision der Normen sowie Ausmaß der Verpflichtung und der Handlungsaufgaben.

Generell sehen wir hinsichtlich der Effektivität von PPP unsere zentrale Ausgangshypothese bestätigt: Ein *hoher Institutionalisierungsgrad* (s.o.) korreliert bei Service- und Standardsetzungs-PPP mit effektiveren PPP. Einen niedriger Institutionalisierungsgrad finden wir eher bei erfolgloseren PPP (GWP, GCET, RBM, CVI). Präzise Handlungsaufgaben, ein hoher Verpflichtungsgrad und eine externe Erfolgskontrolle wirken sich somit positiv auf die Zielerreichung aus. Bei den PPP zum Wissensaustausch und zur Bewusstseinsbildung ist der Institutionalisierungsgrad hingegen für die Zielerreichung offenbar weniger relevant.

Auch das *Prozessmanagement* (etwa Kommunikationsmanagement, effiziente Entscheidungsmechanismen, Förderung von Allianzen) ist für die Effektivität von PPP von zentraler Bedeutung (GAVI, BPD). Insgesamt beobachten wir, dass PPP, die relativ gut funktionieren, sich im Bereich des Prozessmanagements stark gewandelt haben: Ihre Organisationsform hat sich über Zeit stark verändert und *feedback loops* sorgen für ständige Anpassung an neue Herausforderungen. Wir finden Anzeichen für die Herausbildung von „Modellen“ für PPP-interne Governance-Strukturen, die eine Art Standard darstellen, dem sich PPP über Zeit annähern: oft stellen ein Board mit wenigen Entscheidungsträgern und ein unabhängiges Sekretariat die Effektivität der PPP sicher, während der Einbezug möglichst vieler Stakeholder die Legitimität sichern soll. Solch' ein organisatorischer Wandel, der bei PPP schneller und umfangreicher auftritt als etwa im Vergleich bei internationalen Organisationen kann wiederum als Resultat von *institutionalisierten Lernprozessen* betrachtet werden. Teilweise beobachten wir auch, dass sich PPP zu vieler Themen und Prozesse auf einmal annehmen und das Sekretariat dann mit dem Management der PPP überlastet ist (UNGC).

Organisationskulturen und -interessen wirken sich zum Teil sehr negativ auf die Effektivität von PPP aus: einige Organisationen konkurrieren innerhalb eines Sektors oder Politikfelds um knappe Ressourcen (wie Autorität, Geld, Zugang), teilweise erscheinen Organisationskulturen internationaler Organisationen mit denen der Privatwirtschaft oder der PPP als unvereinbar (WHO-RBM), oder eine PPP kann allein zum Eigenerhalt einer internationalen Bürokratie dienen (GCET) – alles Gründe, die die Arbeit und Effektivität einer PPP stark behindern können. Ein gutes Prozessmanagement und die Führungsrolle einzelner Persönlichkeiten können die Wirkung organisatorischer Pathologien abfedern, z.B. mit *leadership skills* ausgestattete Moderatoren (z.B. Sekretariatsleiter) oder engagierte Unternehmer mit Verfügungsgewalt über Finanzmittel oder Know-how.

Die *Legitimität* der PPP variiert und ist abhängig vom Typ, d.h. auch hier müssen wir die drei PPP-Typen (Service-Bereitsteller, Standardsetzer, Wissensvermittler) unterscheiden. Service-providing PPP stehen in einem kurz- bis mittelfristigen Zielkonflikt zwischen Output- und Input-Legitimität. In diesem Zusammenhang beobachten wir eine Entwicklung hin zu einer spezifischen Governance-Form von PPP (s.o.), die sowohl Aspekten der Legitimität als auch der Effektivität gerecht werden will (mit kleinem Board, starkem Sekretariat und einem breiterem Stakeholder-Forum). Selbst bei diesem Modell ist die Beteiligung des Stakeholder-Forums an Entscheidungsprozessen allerdings meist nicht sehr hoch. Bei der Messung der Input-Legitimität lohnt wieder die Unterscheidung der Ebenen: Auf nationaler Ebene sind Stakeholder oft

umfassender beteiligt als auf transnationaler Ebene. Bei ihrer Zielgruppe vor Ort versuchen PPP häufig den Ownership-Gedanken zu fördern und eine breite Partizipation zu erreichen (GWP, GF, IAAH), während auf transnationaler Ebene die Einbindung der Stakeholder nicht viel besser ist als bei internationalen Organisationen: die Qualität der Partizipation ist oft mangelhaft und die geringen Kapazitäten von Entwicklungsländern und NGOs verhindern deren substantielle Teilhabe (GAVI, RBM, SA 8000). In manchen Fällen sind NGOs gar nicht im Steuerungsgremium vertreten (GVEP). Bei der Standardsetzung sind offenbar die PPP erfolgreicher, die durch langfristige Partizipationsprozesse einen respektablen Grad von Ownership erreichen (SA 8000, 4-C). Generell basiert bei den Service-PPP die empirische Anerkennung eher auf der Output-Legitimität der PPP: es sollen schnell gute Resultate erzielt werden.

Nachhaltigkeit

Viele PPP sind stark geberabhängig: Beendet der Geber sein Engagement, ist es wahrscheinlich, dass die PPP nicht fortbestehen kann. Ob die Ergebnisse der PPP in den Partnerländern auf Dauer gestellt werden können, hängt u.a. vom Aufbau von Kapazitäten vor Ort ab. Teilweise versuchen PPP Regierungen gezielt in diese Richtung zu „erziehen“, d.h. selbst zu handeln, zu planen, Kapazitäten aufzubauen und Verantwortung zu übernehmen (GAVI, GF).

Im Gesundheitsbereich finden wir einzelne PPP (GAVI, GF), die auch in Räumen zerfallen(d)er Staatlichkeit Serviceleistungen effektiv bereitstellen, wobei dafür die Kooperation mit lokalen Akteuren zentral ist. Ob dies nachhaltig ist oder ein Zielkonflikt zwischen kurzfristiger Problembekämpfung durch PPP und nachhaltiger Problembekämpfung durch den Aufbau von Staatlichkeit besteht, ist eine interessante Untersuchungsfrage.

PPP üben auch katalytische Initialwirkungen aus: Dies geschieht bei Wissensnetzwerken v.a. im Bereich des Agenda Setting (GWP). Standard-setzende PPP initiieren eine Art *race to the top*, indem sie immer gehaltvollere Standards zu entwickeln versuchen. Projekt-PPP beeinflussen mit ihrer Nachfrage nach bestimmten Produkten auch Märkte, beispielsweise möchte GAVI Preissenkungen für Impfstoffe erreichen und einige Energie-PPP wollen Märkte für nachhaltige Energien schaffen bzw. ausbauen (REEEP).

Ob es den im Teilprojekt untersuchten PPP gelingt, sich langfristig selbst überflüssig zu machen oder aber als Dauerinstanz zu etablieren, hängt also auch von ihren Zielen ab. PPP stehen ständig unter Druck, ihre Nützlichkeit beweisen zu müssen. Nach der Setzung eines Standards verlieren entsprechende PPP u.U. ihre Daseinsberechtigung, wenn sie damit ihre Governance-Leistung erbracht haben (WCD). Die PPP kann dann versuchen, eine neue Leistung zu erbringen, beispielsweise in Form von Monitoring. Auch deshalb ist eine zunehmende „Spezialisierung“ der PPP und in Konkurrenzsituationen eine Abgrenzung gegenüber Paralleliniatiiven zu verzeichnen. Kooperation zwischen themenverwandten PPP ist nur zu beobachten, wenn sie a) „regional“ auf anderen Absatzmärkten agieren und somit nicht in direkter Konkurrenz zueinander stehen (z.B. SA 8000 und die Ethical Trading Initiative), b) andere Ansätze/Schwerpunkte

verfolgen und sich somit ergänzen oder c) einen sehr unterschiedlichen Grad der Verregelung aufweisen und sich als unterschiedliche Stufen innerhalb der Verregelungskette wahrnehmen (SA 8000).

Fallstudien

Campe, Sabine 2008: Fallstudien zu

- Building Partnerships for Development in Water and Sanitation (BPD)
- Global Network on Energy for Sustainable Development (GNESD)
- Global Village Energy Partnership (GVEP)
- Global Water Partnership (GWP)
- Renewable Energy & Energy Efficiency Partnership (REEEP)
- Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP)
- World Commission on Dams (WCD)

Kaan, Christopher 2008: Fallstudien zu

- Common Code for the Coffee Community (4-C)
- Global Alliance for Workers and Communities (GAWC)
- Global Alliance on Improved Nutrition (GAIN)
- Global Code of Ethics in Tourism (GECET)
- International Alliance Against Hunger (IAAH)
- Social Accountability 8000 (SA 8000)
- United Nations Global Compact (UNGC)

Schäferhoff, Marco 2008: Fallstudien zu

- Children's Vaccine Initiative (CVI)
- Global Alliance for the Elimination of Leprosy (GAEL)
- GAVI Alliance (GAVI)
- Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GF)
- Global Public-Private Partnership for Handwashing with Soap (PPPHW)
- International AIDS Vaccine Initiative (IAVI)
- Roll Back Malaria (RBM)

Literatur

Beisheim, Marianne/Liese, Andrea/Ulbert, Cornelia 2007: Erfolgsbedingungen transnationaler Partnerschaften: Hypothesen und erste Ergebnisse, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden, 247-271.

- Beisheim, Marianne/Liese, Andrea/Ulbert, Cornelia* 2007: Governance durch Public Private Partnerships in schwachen Staaten, in: Schuppert, Gunnar Folke/Beisheim, Marianne (Hrsg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: Nomos, 326-345.
- Beisheim, Marianne/Liese, Andrea/Ulbert, Cornelia* 2008: Transnationale öffentlich-private Partnerschaften. Bestimmungsfaktoren für die Effektivität ihrer Governance-Leistungen, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft, 41), Wiesbaden, 452-474.
- Beisheim, Marianne/Campe, Sabine/Schäferhoff, Marco/Risse, Thomas* 2009: Global Governance through Public-Private Partnerships, in: Zürn, Michael/Wälti, Sonja/Enderlein, Henrik (Hrsg.): Handbook on Multi-Level Governance. Typescript.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2005: Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?, in: Grande, Edgar/Pauly, Louis W. (Hrsg.): Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century, Toronto, 195-216.
- Campe, Sabine* 2008: Complex Problems, Easy Failures. Why Transnational Water PPPs Move onto the Next Phase, (Annual Meeting of the International Studies Association's 49th Annual Convention „Bridging Multiple Divides“, San Francisco, 26-29 March 2008).
- Campe, Sabine/Rieth, Lothar* 2007: Wie können Corporate Citizens im Global Compact voneinander lernen? Bedingungen, Hemmnisse und Bewertungskriterien (Diskussionspapier Nr. 2007-14 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), Halle, in: <http://wcms-neu1.urz.uni-halle.de/download.php?down=3969&elem=1253071>.
- Kaan, Christopher* 2008: Explaining Convergence of Private Regulation in the Apparel Sector, (Workshop on „Private Sector in Global CSR and Environmental Activities“, European University Institute, 29 February-1 March 2008).
- Kaan, Christopher/Liese, Andrea* 2008: Transnational Public-Private Partnerships in World Food Governance, (Symposium on „Private Governance in the Global Agro-Food System“, Münster, 23-25 April 2008).
- Liese, Andrea/Beisheim, Marianne* 2009: Transnational Public Private-Partnerships and the Provision of Common Goods in Developing Countries, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Eds.): Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood. Typescript.
- Schäferhoff, Marco* 2008: Organizational Dysfunctions and the Effectiveness of Transnational Public-Private Partnerships, (Annual Meeting of the International Studies Association's 49th Annual Convention „Bridging Multiple Divides“, San Francisco, 26-29 March 2008).
- 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.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula* 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 13-37.

Fostering Regulation. Corporate Social Responsibility in Countries with Weak Regulatory Capacity

Teilprojekt D2: Tanja Börzel, Adrienne Héritier, Jana Hönke, Nicole Kranz, Anna Müller-Debus, Christian Thauer

Das Teilprojekt untersucht, inwieweit die Selbst-Regulierung von multinationalen Konzernen (Multinational Corporations, MNCs) im Rahmen von *Corporate Social Responsibility* (CSR) zur Stärkung regulativer Kapazitäten in Entwicklungsländern beiträgt. Wir fragen, unter welchen Bedingungen MNCs zur Durchsetzung anspruchsvoller staatlicher Regulierung an ihren Produktionsstandorten beitragen und welche INSAs sich dabei herausbilden. Im Mittelpunkt der empirischen Studien stehen Unternehmen in vier Sektoren (Automobil, Textil- und Bekleidung, Bergbau, Nahrungsmittel) in Südafrika, die CSR-Normen in den Bereichen Umwelt und Gesundheit übernommen haben.

Entstehungsbedingungen

Der Fokus unseres Projektes liegt auf dem Umwelt- und Gesundheitsbereich. Vor allem bei der Bekämpfung von HIV/AIDS leisten Unternehmen einen wichtigen Beitrag zur Erbringung von Gütern und Dienstleistungen. Das geschieht insbesondere über private Selbstregulierung sowie Partnerschaften mit Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Akteuren. INSAs finden sich vor allem auf lokaler Ebene und übernehmen die Verteilung von Immun- und Vitaminpräparaten, die Bereitstellung medizinischer Infrastruktur (Krankenhäuser, häusliche Versorgung) und die Organisation von Informations- und Ausbildungsprogrammen (Prävention). Das geht bis zu gemeinsam mit dem Staat gebauten bzw. betriebenen Kliniken. Im Gesundheitsbereich haben die bereitgestellten Leistungen oft Clubgut Charakter (Börzel/Héritier/Müller-Debus 2007). Im Umweltbereich fällt der Governance Beitrag der Unternehmen geringer aus und konzentriert sich auf die Entwicklung von Best-Practice Verfahren im Rahmen so genannter „cleaner productions“ oder „waste clubs“ sowie die Durchführung von Förderprogrammen zur Herausbildung eines allgemeinen Umweltbewusstseins. Im Gegensatz zu HIV/AIDS treten vor allem im Bergbausektor hier allerdings häufiger INSAs auf (Hönke et al. 2008).⁸ Dabei unterscheiden wir folgende, in der Tabelle aufgeführten, Formen von INSAs:

⁸ Auch wenn es nicht Gegenstand des Projektes ist, soll hier erwähnt werden, dass Unternehmen eine zentrale Rolle in INSAs im Bereich Bildung und Sicherheit spielen. Auch bei Arbeits- und Sozialstandards (v.a. im Rahmen von Broad Based Black Economic Empowerment, BBBEE) existieren nicht zuletzt aufgrund staatlicher Regelungen (Konsultation) eine Reihe von INSAs.

Table 1: Participation of business in collective regulation – actor constellations (vgl. Hönke et al. 2008)

Public Regulation	Public-Private Co-Regulation			Private Self-Regulation		
Lobbying, Consultation & Capacity Building	Bi-partite	Tri-partite	Multi-stakeholder	Involvement of non-state stakeholders	Through business associations	Along the value chain

Bei einer engen Auslegung öffentlich-privater Kooperation finden sowohl Formen des Unternehmens-Lobbyings und der Konsultation von Unternehmen durch öffentliche Akteure als auch Formen der unternehmerischen Selbstregulierung in Verbänden, über die Wertschöpfungsketten und in der Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren keine Berücksichtigung.

Die INSAs unterscheiden sich je nach Regierungsebene, auf der Governance-Leistungen erbracht werden. Tripartistische Formen finden sich v.a. auf der nationalen Ebene, wo der südafrikanische Korporatismus am ehesten zum Tragen kommt. Diesbezüglich lassen sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Sektoren feststellen. Die Aushandlung von nationalen Regulierungsstandards zwischen Staat und Unternehmen findet sich am ehesten im Automobilsektor, wobei vor allem im Umweltbereich die Unternehmen die treibende Kraft darstellen und über ihre Verbände immer wieder versuchen, Druck auf die Regierung auszuüben. Im Bergbau-, Textil- und Nahrungsmittelsektor ist hingegen eher der Staat die treibende Kraft, nicht zuletzt weil viele Regulierungen Kooperation im Sinne von Konsultation und auch Ressourcentransfer vorschreiben. Auch bei Arbeits- und Sozialstandards geht die Initiative von der Regierung aus, die über die Androhung von staatlicher Regulierung versucht, Unternehmen zu selbstregulierenden Aktivitäten anzuregen. In diesem Bereich finden sich auch im Bergbausektor häufig durch nationale Gesetzgebung vorgeschriebene, problembezogene Multi-Stakeholder Foren, die sowohl an der Formulierung als auch der Umsetzung staatlicher Politikprogramme mitwirken. Ein prominentes Beispiel für bipartistische öffentlich-private Ko-Regulierung findet sich im Umweltbereich, wo eine von der National Business Initiative mit dem Bergbauministerium auf den Weg gebrachte freiwillige Strategie zur Energieeffizienz in ein auch andere Sektoren umfassendes Abkommen zur Reduktion des Energieverbrauchs überführt wurde. Südafrikanische Unternehmen beteiligen sich auch an transnationalen Multi-Stakeholder Initiativen zur Entwicklung von Code of Conducts, die dann wiederum auf die südafrikanische Regulierung Einfluss nehmen können. So mündete der „Voluntary International Cyanide Management Code“, der gemeinsam von UNEP, NGOs und dem International Council on Mining and Metals ausgearbeitet wurde, zunächst in freiwillige nationale Richtlinien, die dann aber vom südafrikanischen Bergbauministerium in verbindliche „guidelines of good practice“ überführt worden, deren Nichteinhaltung mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

Auf lokaler Ebene finden sich vor allem im Gesundheitsbereich eine Vielzahl an projektbezogenen, freiwilligen Kooperationsformen zwischen Unternehmen und staatlichen Akteuren, die versuchen, ihre Ressourcen bei der Bereitstellung von Governance-Leistungen zu bündeln. Während Unternehmen v.a. Geld und Expertise einbringen, verfügen staatliche Akteure neben finanziellen Ressourcen über die für die Bereitstellung öffentlicher Güter notwendige Legitimität. Während es sich bei den INSAs vorwiegend um bipartistische PPPs zwischen Unternehmen und staatlichen Akteuren handelt, spielen im Textil- und Bekleidungssektor und auch im Bergbausektor die Gewerkschaften ebenfalls eine wichtige Rolle. Im Umweltbereich finden sich hingegen stärker problembezogene Multi-Stakeholder Initiativen, in denen sich v.a. Nahrungsmittel- und Bergbauunternehmen gemeinsam mit Umweltgruppen und den jeweils relevanten staatlichen Akteuren bei der Bearbeitung konkreter Umweltprobleme engagieren (z.B. Wasserforen). Insgesamt engagiert sich die afrikanische Zivilgesellschaft aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen eher ad hoc und lokal.

Die Stärke bzw. Handlungskapazität des Staates spielt eine zentrale Rolle für die Herausbildung von INSAs und zwar in mehrfacher und z.T. widersprüchlicher Hinsicht (vgl. Börzel, 2007):

- Fehlende staatliche Kapazitäten (Personal, Expertise) können einen zentralen Anreiz für unternehmerisches Engagement (Kompensation von Staatsversagen z.B. bei der Ausstellung von Lizenzen) darstellen.
- Die Androhung staatlicher Regulierung ist wiederum ein wichtiger Anreiz für unternehmerisches Engagement (Schatten der Hierarchie). Das lässt sich v.a. im Bereich der Arbeits- und Sozialstandards (v.a. Broad Based Black Economic Empowerment, BBBEE) beobachten, wo die Drohung staatlicher Regulierung als glaubwürdig empfunden wird. Der südafrikanische Staat wendet einen Großteil seiner Ressourcen für den Bereich auf, so dass in fast allen hier angesprochenen anderen Bereichen kaum Ressourcen mehr vorhanden sind. Zudem versucht der ANC seine Legitimität gegenüber der früher benachteiligten Bevölkerungsmehrheit maßgeblich mit Verweis auf das BBBEE-Programm zu begründen. Ein weiteres Beispiel ist die vergleichsweise stärkere Umweltregulierung im Bergbausektor, die einen Anreiz für Unternehmen bildet, sich in diesem Bereich (in INSAs) zu engagieren.
- Die Umsetzung der Nachfrage von Unternehmen nach höheren Regulierungsstandards kann an fehlenden staatlichen Kapazitäten scheitern (Kompetenzen; Organisations- und Koordinationsfähigkeit).
- Politischer Wille ist entscheidend. Staatliche Akteure können unternehmerische Selbstregulierungsinitiativen und INSAs blockieren oder zumindest behindern (Staat als Veto-spieler). Gerade im Bereich HIV/AIDS sind INSAs immer wieder an der Blockadehaltung wichtiger Akteure in der Regierung gescheitert.

Problemdruck ist ein wichtiger Katalysator für INSAs. Dieser ergibt sich entweder aus dem Politikfeld selbst, wie im Fall von HIV/AIDS, wo Unternehmen unmittelbar vor Kostenproblemen gestellt werden. Lassen sich die Kosten eines von Unternehmen verursachten Problems externalisieren, wie es häufig im Umweltbereich der Fall ist, kommen NGOs und Medien eine wichtige Funktion zu. Dies könnte erklären, weshalb die Kooperationsbereitschaft von Staat und Unternehmen im HIV/AIDS Bereich insgesamt größer ist (und auch das Bemühen seitens staatlicher Akteure v.a. auf lokaler Ebene, fehlende Kapazitäten aufzubauen), während im Umweltbereich unternehmerische Initiativen gelegentlich ins Leere laufen, weil schlicht das Interesse bzw. die Kapazitäten auf staatlicher Seite fehlen. Im Bergbausektor stellt sich die Situation allerdings umgekehrt dar. Hier findet sich im Umweltbereich weniger Ko-Regulierung als im Bereich HIV/AIDS, wo Unternehmen umfangreiche Governance-Leistungen im Rahmen von Selbstregulierung und häufig in Form als Klubgüter erbringen.

Internationale Organisationen wie die WHO und die ILO sind insofern relevant als ihre allgemeinen Richtlinien einen Referenzrahmen bilden. Im Gesundheitsbereich werden einige Projekte vom Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria mitfinanziert. Im Umweltbereich sind v.a. transnationale Multi-Stakeholder Initiativen relevant, die zur Herausbildung und Verbreitung von freiwilligen Standards und Codes of Conducts beitragen. Transnationale NGOs scheinen, mit Ausnahme des Bergbau- und des Nahrungsmittelsektors, hingegen kaum einen entscheidenden Einfluss auf die Herausbildung von INSAs auszuüben. Im Textilsektor beteiligen sich auch Gewerkschaften an Partnerschaften. Auf die Bedeutung transnationaler Multi-Stakeholder Foren wurde bereits hingewiesen. Im Bergbausektor finden sich gerade im Umweltbereich einige Beispiele für *spill-overs* transnationaler Vereinbarungen auf die nationale Ebene.

Es zeigt sich, dass schwache Staatlichkeit eine wichtige Voraussetzung für die Herausbildung von INSAs ist; gleichzeitig darf der Staat aber auch nicht zu schwach sein (Börzel 2008). Dabei geht es nicht (nur) um die glaubwürdige Androhung staatlicher Regulierung als Kooperationsanreiz, sondern häufig schlicht um die Organisationsfähigkeit staatlicher Akteure, um einen adäquaten Kooperationspartner für multinationale Unternehmen zu bilden. Dass dies nicht nur eine Frage staatlicher Kapazitäten, sondern auch des politischen Willens ist, zeigt der Fall des auf nationaler Ebene umstrittenen Politikbereiches HIV/AIDS. Auch im Umweltbereich scheitern INSAs gerade auf lokaler Ebene nicht selten an mangelndem Interesse auf staatlicher Seite.

Effektivität und Legitimität

Das Projekt beschäftigt sich mit der Frage nach der Herausbildung von INSAs und deren Auswirkung auf staatliche Regulierung(skapazität). *Legitimität und Effektivität* stehen nicht im Mittelpunkt unseres Forschungsinteresses. Es kann aber angenommen werden, dass der *Schatten der Hierarchie*, der weder zu lang noch zu kurz sein darf, nicht nur für die Entstehung von INSAs, sondern auch für deren Zielerreichung eine Rolle spielt. Allerdings verfügen die wenigsten

INSAs über systematische Überwachungs- und Sanktionsmechanismen, wenn überhaupt werden solche Funktionen von nicht-staatlichen Akteuren wahrgenommen. Das wirkt sich auch auf die Nachhaltigkeit aus. INSAs sind überwiegend ad hoc und problembezogen, v.a. auf lokaler Ebene. Unternehmen bzw. staatliche Akteure reagieren *intentional* auf konkrete Problemlagen. Unternehmen haben in der Regel kein Interesse, „staatliche Aufgaben“ wie Gesundheitsvorsorge dauerhaft zu übernehmen. INSAs sollen also eher die Funktion einer *Initialzündung* haben. Unternehmen bringen sich in der Regel mit Geld sowie Sach- und Organisationsexpertise ein, während staatliche Akteure neben finanziellen Mitteln vor allem Legitimität bereitstellen. Ob der damit verbundene *Kapazitätsaufbau* ausreicht, damit staatliche Akteure die gemeinsam mit der Industrie angestoßenen Programme längerfristig übernehmen, ist fraglich, vor allem im Umweltbereich. Hier ist ein längerfristiges Engagement der Unternehmen notwendig, bei dem sie auch *Monitoring-, Evaluierungs- und Rejustierungsfunktionen* übernehmen müssen.

Was die *Mehrebenen-Verschränkung* angeht, so nutzen Unternehmen und bedingt auch NGOs die internationale Ebene, um Zugang zu Ressourcen zu erhalten, die der Staat nicht hat bzw. ihnen verwehrt (z.B. Global Fund im HIV/AIDS Bereich). Gleichzeitig sind internationale Abkommen (z.B. das Kyoto-Protokoll), transnationale Normen (z.B. der ISO) oder transnationale Multi-Stakeholder-Foren Initiatoren für die Herausbildung von INSAs bzw. liefern Richtlinien und Vorgaben für Programme und Standards auf nationaler Ebene.

Wir finden durchaus Fälle, in denen INSAs zu einem Auf- bzw. Ausbau staatlicher Regulierung(skapazität) geführt haben. Inwieweit sich das allerdings auf die Entwicklung von *Staatlichkeit* auswirkt, lässt sich zumindest zu diesem Zeitpunkt schwer sagen. Das hängt nicht zuletzt davon ab, ob Unternehmen bestimmte Governance-Leistungen dauerhaft übernehmen, die eigentlich in den Kernbereich staatlicher Aufgabenerfüllung fallen, und ob dies zu einer Auslagerung statt zum Aufbau von Staatlichkeit führt (Zürcher 2007).

Fallstudien

Hönke, Jana

- Bergbausektor

Kranz, Nicole

- Nahrungsmittel- und Getränkesektor

Müller Debus, Anna K.

- Textil- und Bekleidungssektor

Thauer, Christian

- Automobilsektor

Literatur

- Börzel, Tanja A. 2007: Regieren ohne den Schatten der Hierarchie. Ein modernisierungstheoretischer Fehlschluss? in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 41-63.
- Börzel, Tanja A. 2008: Der Schatten der Hierarchie - Ein Governance Paradox?, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft), Wiesbaden, i.E.
- Börzel, Tanja A./Héritier, Adrienne/Müller-Debus, Anna 2007: Der Regulierungsbeitrag von Großunternehmen in Kampf gegen HIV/AIDS in Südafrika, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 272-291.
- Börzel, Tanja A./Heritiér, Adrienne/Kranz, Nicole/Thauer, Christian 2008: Racing to the Top? Firms Regulatory Competition in Areas of Limited Statehood, in Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood, i.E.
- Héritier, Adrienne/Müller-Debus, Anna K./Thauer, Christian 2008: The Firm as an Inspector. A Transaction Cost Explanation of Private Ordering, unveröffl. Manuskript.
- Hönke, Jana/Kranz, Nicole/Börzel Tanja/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, No. 9, DFG Research Center (SFB) 700, Berlin, February 2008.
- Hönke, Jana/Kranz, Nicole/Müller-Debus, Anna K./Thauer, Christian/Börzel, Tanja A./Héritier, Adrienne 2008: Fostering Environmental Regulation? Corporate Social Responsibility in Countries with Weak Regulatory Capacities. A Comparison Across Four Industry Sectors in South Africa, (SFB 700, Freie Universität Berlin and European University Institute, Workshop „Private Sector in Global CSR and Environmental Activities“, February 29 - March 1, 2008, Florence, Italy).
- Kranz, Nicole 2008: Corporate Social Responsibility in Developing Countries, unveröffl. Manuskript.
- Müller-Debus, Anna K./Thauer, Christian/Hönke, Jana/Kranz, Nicole 2008: Business and the Fight Against HIV/AIDS in South Africa, i.E.
- Zürcher, Christoph 2007: When Governance meets Troubles States, in: Beisheim, Marianne/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Staatszerfall und Governance, Baden-Baden, 11-28.

Emerging Modes of Governance and Climate Protection: Green Companies in Newly Industrializing Countries

Teilprojekt D3: Gudrun Benecke, Lars Friberg, Harald Fuhr, Markus Lederer, Miriam Schröder

Der aus Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll hervorgegangene und für unsere Forschungsarbeiten zentrale *Clean Development Mechanism* (CDM) dokumentiert in nahezu idealtypischer Form die Entstehung, den Verlauf und die Ergebnisse transnationaler Interaktionsformen sowie gezielter Partnerschaften zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren mit einem konkreten Ziel des internationalen Klimaschutzes: der Reduktion von Treibhausgasen.

Entstehungsbedingungen

Der CDM entsprang direkt den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll im Jahre 1997, als sich Regierungsvertreter, in Abstimmung mit Klimaexperten, Nichtregierungsorganisationen und Vertretern privater Unternehmen, zwar auf konkrete Steuerungsziele, nämlich die Reduktion von Treibhausgasen in Industrieländern einigen konnten, nicht jedoch auf einen Mechanismus zur Reduktion von Treibhausgasen in den sich rasch entwickelnden *emerging markets*, allen voran China und Indien. Der CDM resultierte aus den unterschiedlichen Lösungsvorschlägen und Präferenzen dieser Akteure, die seinerzeit noch so unterschiedliche Ziele wie Marktlösungen (Emissionshandel), Technologietransfers, Finanztransfers und harte, nationalstaatliche Regulierung verfolgten. Der CDM (oftmals als „Kyoto Surprise“ bezeichnet) stellte letztlich einen Kompromiss dar, eine Art *temporäres Gleichgewicht* zwischen den unterschiedlichen Akteur-sinteressen und Sichtweisen. Er stellte v.a. konkrete Lösungen für das genannte Steuerungsproblem in Schwellen- und Entwicklungsländern und damit konkrete Governance-Leistungen in Aussicht.

Der CDM verkörpert in unserem Teilprojekt einen Governance-Mechanismus, der eine Reihe intendierter – direkter wie indirekter – Governance-Leistungen liefert. Das gilt zunächst für seinen *indirekten* Beitrag zur Produktion des Guts „intaktes Klima“, das sehr weitgehend die Anzeichen eines *öffentlichen Guts* trägt. Zum anderen für seinen indirekten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*) in Entwicklungs- und Schwellenländern. Was die *direkten* Leistungen des CDM betrifft, so sind drei Aspekte wichtig: (1) seine explizite Funktion, die klimapolitischen Zielsetzungen des Kyoto-Protokolls auch außerhalb der OECD-Welt zu verfolgen; (2) die Reduktion von Treibhausgasen insgesamt sehr kostengünstig durchzuführen und (3) ein durch diese Reduktionsmaßnahmen entstehendes Produkt zu regulieren und handelbar zu machen, nämlich zertifizierte Emissionsreduktionen (Certified Emission Reductions, CERs).

Viele Details zur Funktionstätigkeit des CDM wurden dann erst während weiterer Verhandlungen erarbeitet und schrittweise konkretisiert. Die Verantwortung hierfür lag zwar bei den nationalen Regierungsvertretungen, die Teilnahme der diversen anderen Akteure, jetzt auch verstärkt aus Entwicklungs- und Schwellenländern, war jedoch gesichert. Der gesamte Prozess

der Herausbildung des CDM, aber auch seine Operationalisierung lässt sich trotz aller notwendigen technischen Expertise insgesamt als „offen“ und transparent bezeichnen. Internationale Organisationen, wie etwa die Weltbank, stellten Fonds bereit, mit denen anfängliche Unsicherheiten überwunden, konkrete CDM-Projekte entwickelt und CERs verkauft werden konnten (s.u.).

Effektivität und Legitimität

Der CDM kann als Suchmechanismus bezeichnet werden, der in sich wandelnder Form eine Kooperation von öffentlichen, privaten und gesellschaftlichen Akteuren etabliert. Im Folgenden werden vier Operationsbedingungen identifiziert, welche zu einer erfolgreichen Entwicklung des CDM beitragen.

Erstens, die bereits angesprochene Offenheit des Prozesses. Die Darstellung der Entstehungsbedingungen macht deutlich, dass der CDM als „Kyoto Surprise“ mehrere Mütter und Väter sein eigen nennt. Die Einbeziehung verschiedenster Akteure auf mehreren Ebenen hat sich auch seit 2001, als die CDM Regeln auf den Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) konkretisiert wurden, nicht geändert:

- alle Unterzeichner des Kyoto-Protokolls können auf den jährlich stattfindenden Konferenzen die Regeln des CDM ändern;
- es wurde ein Executive Board (EB) etabliert, welches unter der Aufsicht der Vertragspartner den CDM überwacht;
- privatwirtschaftliche Akteure entwickeln Projekte, welche von nationalen Bürokratien genehmigt werden müssen und privatwirtschaftliche Akteure (Designated Operational Entity, DOE) entwickeln auch Methodologien der Verifizierung und Validierung der einzelnen CDM Projekte;
- NGOs und die interessierte Öffentlichkeit können Eingaben sowohl bei der Genehmigung von Einzelprojekten machen als auch als akkreditierte Beobachter an den Konferenzen teilnehmen.

Interviews unseres Projekts und auch die Literatur zum CDM bestätigen, dass die einzelnen Entscheidungsforen zwar als komplex, aber auch als sehr offen wahrgenommen werden. Insofern erhielt der CDM eine unstrittige Input-Legitimität. Sie ist jedoch schwächer ausgeprägt, je weiter man auf die Projektebene selbst kommt. So wird der CDM an sich heftig diskutiert und zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren einzelne Regelsetzungen und Methodenfragen. Dies erfolgt jedoch oftmals weniger durch klassische NGOs als vielmehr durch klimapolitisch interessierte Think Tanks oder Beratungsfirmen (zum Beispiel seitens des „Ökoinstituts“ oder „Perspectives“). Auf Projektebene hingegen werden die durchaus vorhandenen Anhörungsrechte weder von lokalen NGOs vor Ort in den Beispielländern (Indien, Brasilien, China) genutzt, noch äußern sich internationale NGOs hier prominent. Es gibt jedoch den Versuch eine Organisation (wieder) zu gründen („CDMwatch“), die auch auf lokaler Ebene agieren soll. Zusam-

menfassend lässt sich somit festhalten, dass der offene Prozess eine notwendige Bedingung für das Entstehen und die weitere Entwicklung des CDM war und ist. Input-Legitimität ist jedoch nicht in breiter Form vorhanden und wird eher durch wissenschaftliche Autoritäten (*epistemic communities*) als durch zivilgesellschaftliche Bewegungen gewährleistet.

Die zweite und wichtigste Erfolgsbedingung des CDM ist der relativ hohe Grad an Effektivität der INSA. Eine solche Einschätzung wird bereits auf der Ebene des Outputs deutlich, da mehr als 830 CDM Projekte registriert sind und weitere 1600 Projekte in der so genannten Pipeline auf verschiedene Stadien der Registrierung warten. Dies wird ganz allgemein als ein Erfolg bewertet, welcher vor ein paar Jahren so nicht erwartet werden konnte. Noch wichtiger erscheint jedoch die Tatsache, dass als Outcome der INSA CDM ein funktionierender Markt für zertifizierte Emissionsrechte entstanden ist. Auf diesem Markt finden sich nicht mehr nur von staatlicher Seite oder durch Internationale Organisationen aufgelegte Fonds, sondern verstärkt auch rein privatwirtschaftliche Akteure, inklusive vieler wichtiger Banken und Versicherungen. Ferner kommen diese Marktakteure nicht mehr nur aus den Industrieländern, sondern auch den untersuchten Schwellenländern. Die Einbeziehung der lokalen Wirtschaft ist also bedeutend stärker als die der lokalen Zivilgesellschaft. Zwar sind es nur wenige Projektentwickler, Berater, Banken und nur eine einzelne DOE (Validierer), aber der CDM hat hier zu ersten lokal wichtigen Veränderungen geführt. Schwieriger sind dessen Wirkungen zu beurteilen. Der CDM wurde eingeführt, um Emissionen kosteneffizient zu reduzieren und gleichzeitig Praktiken der nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern anzuschieben. Ersteres ist, wie erwähnt, erfolgreich verlaufen, beim Punkt nachhaltiger Entwicklung bleiben jedoch noch viele Fragen offen. Neuere Studien zeigen, dass ein beachtlicher Teil der Projekte (die Schwankungen reichen von 20 bis 50 %) keine „Additionalität“ aufweisen (d.h. das Projekt wäre ohne den Verkauf von Emissionsrechten nicht zustande gekommen) und damit reine Mitnahmeeffekte generieren und keine dezidierten Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Trotz aller Kritik zeigte sich jedoch, dass der CDM in den untersuchten Schwellenländern nicht unwesentlich zu einem verifizierbaren Technologie- und Kapazitätstransfer beisteuerte und auch die Debatte um Klima- und Umweltfragen deutlich beschleunigte. Auch wenn dies nicht immer intendiert war, lässt sich die Effektivität des CDM im Hinblick auf Output, Outcome und Impact als durchaus beachtlich einstufen.

Die dritte Erfolgsbedingung der INSA CDM ist ein starker Schatten der Hierarchie. Die INSA wurde von Staaten bzw. von einer Staatenkonferenz etabliert. Das Gut (zertifizierte Emissionsreduktionen), welches durch die einzelnen CDM Projekte „hergestellt“ wird, ist ein rein künstliches und existiert nur so lange, wie dies die Vertragspartner wollen. Käme es zum Beispiel zu keinem Nachfolgevertrag zum Kyoto-Protokoll, wäre dies auch das Ende des gerade erst entstandenen Markts. Der Schatten der Hierarchie bleibt aber auch darüber hinaus sehr stark, da die Rahmenbedingungen der INSA durch staatliche Akteure gesetzt werden. Diese sind dann auch für Nachsteuerungen verantwortlich bzw. veranlassen internationale Organisationen dies zu tun. Ein Beispiel hierfür ist das Eingreifen der Weltbank, welche Fonds für Kleinprojekte oder besonders „grüne“ Projekte auflegte, um den CDM auch in besonders schwachen Entwicklungsländern einzuführen. Ein weiteres Beispiel ist das Verbot von Projekten, welche

HFC 23 in HFC 22 umwandeln, da hier der CDM einen ökonomischen Anreiz bereitstellte, extrem belastende Treibhausgase zu produzieren, nur um sie anschließend zu verbrennen. Dies erfolgt sicherlich zum Teil erst auf Druck anderer Akteure (siehe die erste Erfolgsbedingung), aber es ist internationaler Konsens, dass die Marktgenerierung, die Marktsteuerung sowie das Beseitigen von Marktversagen nur durch das Eingreifen staatlicher Akteure gewährleistet werden kann.

Die vierte und sicherlich (noch) schwächste Erfolgsbedingung ist die Entwicklung privater Standardsetzung im Schatten der gerade beschriebenen Hierarchie. Noch ist es sicherlich zu früh, von einem privaten Regime zu reden, aber einige privatwirtschaftliche Akteure (die bereits genannten DOEs) nehmen eine Doppelrolle ein. Zum einen sind sie Berater, zum anderen entwickeln sie aber Methodologien und verifizieren, ob Projektentwickler diese einhalten. Hiermit leisten sie sicherlich einen wichtigen Beitrag zur kostengünstigen Abwicklung des Registrierungsprozesses. Sie sind damit aber auch in einer ähnlichen Zwitterrolle wie Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die ihre Kunden beraten, aber eben auch deren Buchhaltung kontrollieren. Die in der Literatur beschriebenen ökonomischen Fehlanreize sowie die sich ergebenden Regulierungslücken könnten somit auch für den CDM ein Problem werden und zeigen, dass sowohl die Governance des CDM wie auch der CDM als Form von Governance ein interessantes Feld bleiben.

Nachhaltigkeit

Der CDM entsprang langwierigen Verhandlungen zur Lösung eines Steuerungsproblems in Schwellen- und Entwicklungsländern und stellte über mehrere Etappen und in Form von Partnerschaften (INSAs) schließlich konkrete Handlungsoptionen bereit. Dabei wandelte er sich sukzessiv von einem ambitionierten Klimaschutzmechanismus, der zunächst noch zu seiner Umsetzung konkreter finanzieller Anreize (etwa seitens des *Carbon Funds* der Weltbank) bedurfte, zu einem marktgetriebenen Instrument, das nunmehr zunehmend preiselastisch auf Angebot und Nachfrage in Industrie- und Entwicklungsländern und den entsprechenden *carbon markets* reagiert.

Da CDM-Projekte heute (1) mit dem Interesse entwickelt und implementiert werden, frei handelbare CERs zu generieren, (2) einen kostengünstigen Technologietransfer, v.a. im boomenden Bereich erneuerbarer Energien erlauben und (3) mittlerweile eine Reihe technologisch versierter wie finanziell engagierter Vermittler hervorgebracht haben, bedarf der CDM als solcher heute keiner weiteren Stützung seitens transnationaler Partnerschaften. De facto lösen sich derartige partnerschaftliche Strukturen zwar auf, allerdings nicht vollständig. Sie werden einerseits ersetzt durch neue Verhandlungszyklen zwischen einer ähnlichen Gruppe von Akteuren, sowohl zur Weiterentwicklung des CDM als auch im Hinblick auf neue Herausforderungen (etwa zur Verbesserung seiner Effektivität im subsaharischen Afrika und in kleineren Entwicklungsländern). Mit dem Erfolg des CDM kommt es andererseits auch zu einer verstärkten Nachfrage nach einer Art „Bestandsgarantie“ des CDM selbst, die wiederum – glaubwürdig für alle Betei-

ligten – nur von nationalstaatlichen Akteuren gegeben werden kann. Derartige Interessen zeigen sich neuerdings v.a. auf Seiten internationaler, privater Investoren und in den Vorbereitungen zu den Kyoto-II-Verhandlungen.

Im Rückblick erscheint der CDM-Prozess als ein ausgezeichnetes Beispiel für die Funktion und die Funktionsweise internationaler Partnerschaften (INSAs). Diese erlauben offensichtlich unter bestimmten Bedingungen (zu denen wie ausgeführt in unserem Fall v.a. eine nationalstaatliche Führung und Prozessverantwortung zählen) neue, problem- und lösungsorientierte Governance-Mechanismen zu entwickeln. INSAs ermöglichen zunächst im Dialog verschiedener Interessengruppen, Lösungsansätze zu sondieren und zu entwickeln, die von keinem der beteiligten Akteure allein gefunden und kostengünstig angeboten werden können. INSAs gestatten darüber hinaus, diese Ansätze schrittweise zu konkretisieren, auszuprobieren und übergabefähig zu machen, d.h. deren Nachhaltigkeit zu sichern, etwa in Form der Zuteilung finaler Durchführungsverantwortung an bestimmte INSA-Teilnehmer, an staatliche Träger, oder an den Markt. INSAs funktionieren folglich als eine Art *Suchmaschine*, die nicht nur – erfolgreich, wie im Falle des CDM – in der Lage sind, angepasste wie kostengünstige Lösungen zu liefern, sondern derartigen Lösungen auch ein hohes Maß Akzeptanz verschaffen.

Literatur

- Benecke, Gudrun* 2006: CDM is what actors make of it. Governance within the Framework of the Clean Development Mechanism (Paper presented at the Wittenberg Workshop on Permit Trading in Different Applications, 29 November – 1 December 2006), Wittenberg.
- Benecke, Gudrun* 2007: Un-organising the Clean Development Mechanism? Reflecting on Issues of Participation in International Climate Change Governance (Paper presented at the 5th International Critical Management Studies Conference, 11 – 13 July), Manchester.
- Benecke, Gudrun* 2008: Governance Requirements for Renewable Energy Deployment – Examining Spatial Variations of Clean Development Mechanism (CDM) Activities within India (Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 22 – 23 February), Berlin.
- Benecke, Gudrun/Castro, Paula* 2008: Empirical analysis of performance of CDM projects: case study India, Working Paper of Climate Strategies, London.
- Benecke, Gudrun/Friberg, Lars/Lederer, Markus/Schröder, Miriam* 2008.: From Public Private Partnership to market: The Clean Development Mechanism (CDM) as a new mode of governance in climate protection, SFB-Governance Working Paper Series, No. 10, DFG Research Center (SFB) 700, Berlin, April 2008.
- Benecke, Gudrun/Friberg, Lars/Schröder, Miriam* 2006: The Clean Development Mechanism – Preliminary Findings of a Survey on Stakeholders' Engagement and Motivations (Paper presented at Sideevent of UNFCCC COP 12/MOP 2, 6 -17 November 2006), Nairobi.
- Friberg, Lars/Benecke, Gudrun/Schröder, Miriam* 2008: Die Rolle des Clean Development Mechanism – heute und in Zukunft, in: Ott, Hermann/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Wege aus der Klimafalle, München.
- Friberg, Lars/Castro, Paula* 2008: Empirical analysis of performance of CDM projects: case study Brazil, Working Paper of Climate Strategies, London.
- Fuhr, Harald/Lederer, Markus* 2008: Emerging Modes of Governance and Climate Protection. The Role of Green Companies in Newly Industrializing Countries, in: Jain, R.B./Khatun, Renu (Hrsg.): Global Networks and Governance, Tampa.
- Fuhr, Harald/Lederer, Markus/Schröder, Miriam* 2008: Neue Formen des Regierens und Klimaschutz durch private Unternehmen? GIGA Focus Global, Hamburg, i.E.
- Fuhr, Harald/Lederer, Markus/Schröder, Miriam* 2007: Klimaschutz und Entwicklungspolitik: Der Beitrag privater Unternehmen, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 292-308.
- Schröder, Miriam* 2007: Transnational NGO cooperation for China's Climate Politics (Paper presented at the Amsterdam Conference Human Dimensions of Global Environmental Change 2007, 24 - 26 May), Amsterdam.
- Schröder, Miriam* 2007: The CDM and its contribution to renewable energy deployment in China (Paper presented at the International Green Energy Conference, June 18 - 20, 2007), Västerås.
- Schröder, Miriam* 2008: Long-Term Capacity Development for Local Climate Governance – What Next after PDD Development? (Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 22 – 23 February), Berlin.

Providing Macro-Economic Stability: The Politics of Private Sector Involvement in Sovereign Debt Crises

Teilprojekt D4: Henrik Enderlein, Laura Müller, Christoph Trebesch

Im Mittelpunkt des Teilprojekts steht die Analyse der Lösung von Schuldenkrisen in Schwellenländern im Untersuchungszeitraum von 1980 bis heute. Grundsätzlich tritt eine Schuldenkrise ein, wenn Staaten ihre Kredite nicht mehr zahlen können. Schuldenkrisen können sowohl auf interne als auch auf externe Ursachen zurückgeführt werden. Politische Instabilität oder externe Schocks wie Naturkatastrophen und darauf folgende Kapitalflucht können den Problemdruck zur Lösung von Krisen enorm erhöhen.

Entstehungsbedingungen

In Krisensituationen der vergangenen dreißig Jahre haben sich zum Teil INSAs zwischen Schuldnern und Gläubigern herausgebildet. Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen, internationalen Akteuren ist zum Beispiel in Form informeller und ad hoc zusammengesetzter Komitees zu beobachten. Die Komitees dienen zunächst dem Informationsaustausch zwischen Regierungen und privaten Gläubigern. Darüber hinaus dienen sie der Aufrechterhaltung von Kapitalflüssen und damit der makroökonomischen Stabilisierung.

Generell ist die Interaktion zwischen Regierungen und privaten Akteuren im Untersuchungszeitraum jedoch nicht institutionalisiert. Lösungen werden von Krise zu Krise in anderer Form gesucht. Auch Kreditoren-Komitees werden in der Regel ad hoc einberufen. Die in den 1980er-Jahren erstmals auftretenden Komitees können zunächst als kooperative Lösung betrachtet werden.⁹ Die Komitees bestehen aus Regierungsvertretern, ihren Rechtsbeiständen und Bankenrepräsentanten (meist Vertreter der größten beteiligten Banken). Einzelne Banker und Finanzexperten, die die Verhandlungen der letzten drei Jahrzehnte begleitet haben, bezeichnen die Komitee-Lösung während der Zeit der Brady Deal-Initiative¹⁰ daher explizit als eine Art von PPP.¹¹

⁹ Dies ist zunächst eine Arbeitshypothese. Ob die Komitees wirklich eine kooperativere Form der Krisenbewältigung darstellen als andere, heute üblichere Formen der Interaktion ist empirisch noch nicht eindeutig geklärt.

¹⁰ Auf Vorschlag des ehemaligen US-Finanzministers Nicholas Brady wurde 1989 ein umfassender Plan zur Lösung der zu Beginn der 1980er-Jahre entstandenen Verschuldungskrise der Entwicklungsländer veröffentlicht. Als Hauptziel des Plans sollten freiwillige Vereinbarungen zwischen Geschäftsbanken und zahlungsunfähigen Entwicklungsländern einen Abbau der Altschulden und eine Vereinfachung des Schuldendienstes erreichen. Dazu wurden neue Schuldeninstrumente wie der Rückkauf von Schuldtiteln (debt-buy-back), der Tausch von Schuldtiteln gegen Beteiligungskapital (debt-equity-swap) oder die Vereinbarung niedrigerer Zinsen bei längeren Laufzeiten von Schuldverträgen entwickelt. Zudem wurden alte Kredite in sogenannte Brady-Bonds, also Staatsanleihen, umgewandelt. Eine der zentralen Bedingungen für die Teilnahme an einem Umschuldungsabkommen im Rahmen des Brady-Plans war die Unterzeichnung mittelfristiger Strukturanpassungsprogramme mit dem IWF und der Weltbank.

¹¹ Einen Überblick zu weiteren PPP im Finanzsektor liefert Trebesch (2008a).

International existiert kein allgemeines Reglement, nach dem Staaten verpflichtet sind, bestimmte Prozeduren der Krisenbewältigung einzuhalten. Dennoch haben sich über die Zeit informelle *best practices* ergeben. Diese finden sich in Dokumenten des IWF und auch der privaten Vereinigung von Kreditoren, die durch das Institute of International Finance (IIF) repräsentiert werden, wieder.

Die Interaktion zwischen Regierungen kann neben der kooperativen Komitee-Lösung jedoch auch andere, weniger kooperative Formen annehmen. Sie erstreckt sich demnach vom einen Extrem, dem Kreditor-Komitee (kooperative Vorgehensweise) bis hin zum anderen Extrem, einer öffentlichen Erklärung darüber, dass Zahlungen an ausländische private Gläubiger eingestellt werden. Symbolhaft für eine stark konfliktuelle Haltung ist zum Beispiel eine Bankrotterklärung per Fax oder vor laufenden Kameras (z.B. Brasilien 1987, Ecuador 1999, Argentinien 2001).

Regierungen haben grundsätzlich die Wahl eine INSA aufzubauen oder nicht. Darüber hinaus bestehen zwischen der Interaktionsform „Fax“ als konfliktuelle Haltung und der im Gegensatz dazu eher kooperativen Vorgehensweise in Form des Kreditor-Komitees, weitere Möglichkeiten der Interaktion. Ein Beispiel für eine mittlere Lösung sind informelle *road shows*. Hierbei suchen Regierungen den persönlichen Kontakt zu einzelnen Kreditoren in den Geberländern. Eine Lösung wird im Dialog, das heißt in informellen Einzelverhandlungen mit den wichtigsten Investoren, gesucht.

Erste Interviews mit Vertretern des Privatsektors und des IWF haben ergeben, dass die Lösung einer Schuldenkrise maßgeblich von der Schuldnerregierung abhängt. Dabei wird auch die Art der Interaktionsform von der Regierung bestimmt. Private Akteure nehmen weniger Einfluss als vermutet. Für das Projekt hat dies zur Folge, den Forschungsschwerpunkt auf die Beantwortung der folgenden Fragen zu legen: Welche Staaten/Regierungen bauen welche Art von INSAs auf? Und warum?

Zur Lösung dieser Fragen werden Theorien aus dem Bereich der Internationalen Politischen Ökonomie über die Wirkung interner politischer und institutioneller Faktoren auf der internationalen Ebene (*Second Image*) überprüft. Eine bisher noch nicht bestätigte Vermutung ist, stärkere Staaten verhielten sich eher konfliktuell und schwächere Staaten eher kooperativ. Empirisch zeigt sich offenbar das Gegenteil, zumindest wenn man viel zitierte Indikatoren für Staatskapazität, wie den ICRG-Sub-Index für *Quality of Government*, heranzieht.¹² Weitere Faktoren, die die Interaktion und Kooperation auf internationaler Ebene beeinflussen, könnten die Art des politischen Regimes (Demokratien versus Nicht-Demokratien) oder die politische Orientierung der Regierung (Links versus Rechts) sein (Enderlein/Müller/Trebesch 2008). Darüber hinaus wird untersucht, wie der Grad der Zentralisierung politischer Entscheidungsprozesse auf die Art der Krisenbewältigung wirkt (Müller 2008b).

¹² Eine detaillierte Betrachtung verschiedener gängiger Indikatoren zur Messung der Qualität des Regierens, der Staatskapazität und anderer Bereiche von Governance findet sich bei Müller (2008a).

Dabei ist auch die Rolle internationaler Akteure wie des IWF oder des Paris Club zu klären. Es besteht wenig Zweifel daran, dass diese Institutionen eine schwache oder geschwächte Staatskapazität durch Expertise ergänzen können. Politischer Druck der internationalen Institutionen auf Regierungen wirkt darüber hinaus wahrscheinlich als ein Schatten der Hierarchie. Zwar zeigt sich empirisch, dass INSAs auch ohne Einwirken des IWF oder des Paris Club entstehen. Dennoch scheinen die multilateralen Geberorganisationen den Prozess in vielen Fällen zu beeinflussen.

Effektivität und Legitimität

Die Legitimität der INSAs wird nicht explizit untersucht, da im Zusammenhang mit der Lösung von Schuldenkrisen keine normativen Standards auf internationaler Ebene existieren. Damit mangelt es an einer adäquaten Grundlage für die empirische Messung von Legitimität. Generell steht eher die Analyse des Zielkonflikts zwischen nationalen und internationalen Kosten einer Krise im Vordergrund. Der Konflikt darüber, wer die Kosten eines Staatsbankrotts trägt, kann als ein gesamtgesellschaftlicher Legitimitätskonflikt betrachtet werden.

Erste empirische Ergebnisse weisen darauf hin, dass der beschriebene Verteilungskonflikt in demokratischen Systemen anders abläuft als in nicht-demokratischen (Enderlein/Müller/Trebesch 2008). In Demokratien hat offenbar die *domestic audience* einen stärkeren Einfluss auf die Regierung als internationale Akteure. Demnach bewerten demokratische Regierungen die erwarteten internen Reputationskosten höher als die eines (zeitweise) sinkenden internationalen Ansehens. Anders ausgedrückt stellt ein Mangel an interner Legitimität des Krisenmanagements in Demokratien eine größere Hürde dar als in Diktaturen.

Die Frage der Effektivität steht im Mittelpunkt der Forschung. Erst nachdem eine Lösung zwischen Regierungen und Gläubigern gefunden wurde, kann die Frage gestellt werden, wie effektiv diese ist. Hierbei werden zwei Ebenen beziehungsweise Dimensionen unterschieden: Die erste Dimension ist die Lösungsmöglichkeit der Krise, bei der *serial defaults* (Staatsbankrotte in Serie) in den Fokus der Analyse treten. Oft bleibt das Verhalten des Schuldnerstaats im Zeitverlauf gleich, das heißt *good guys* (kooperative Staaten) bleiben *good guys* und *bad guys* (aggressiv handelnde Staaten) bleiben *bad guys* über den gesamten Untersuchungszeitraum. Die zweite Dimension umfasst die Kosten der Krise: Welche Kosten entstehen für die Regierung, die Bevölkerung und den Privatsektor? Hierbei fällt es schwer einen Effektivitätsstandard zu finden. Oft fehlt dazu schlichtweg die rechnerische Grundlage. Zum Beispiel ist in der Literatur bisher kaum aufgearbeitet, welche Verluste der Privatsektor bei einzelnen Schuldenneuverhandlungen hinnehmen musste. Ein Ziel des Projekts ist es zu fragen, unter welchen Voraussetzungen es zu höheren oder niedrigeren Verlusten kam (Trebesch 2008b). Auch soll untersucht werden, wie sich unkooperatives Verhalten mittel- und langfristig auf den Zugang des Landes zu externem Kapital auswirkt (Trebesch 2008c).

Im Bereich der Mehrebenenverschränkungen stellt die nationale Ebene die unterste Ebene dar. Auf der internationalen Ebene stehen insbesondere der IWF, der Paris Club (multilaterale Geber) und London Club (private Gläubiger), sowie weitere lose Gläubigerzusammenschlüsse im Mittelpunkt.

Mit Blick auf die Frage, welche institutionelle Konstellation welche Form von INSA erklären kann, erweist sich zunächst die schon angesprochene Staatsform als wichtige Erklärungsvariable. Ob eine Regierung demokratisch gewählt ist oder nicht, beeinflusst maßgeblich, wie internationale Konflikte gelöst werden. Demokratien verhalten sich tendenziell konfliktueller gegenüber externen Gläubigern aus der OECD-Welt als Nicht-Demokratien. Offenbar gilt diese Verallgemeinerung jedoch vor allem in Fällen, in denen Zahlungseinstellungen (*default*) offiziell geworden sind. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Annahme höherer *domestic audience costs* für Regierende in Demokratien.¹³ Andere institutionelle und politische Erklärungsfaktoren scheinen die Lösung von Krisen hingegen kaum zu beeinflussen. Zum Beispiel erweist sich die politische Orientierung der Regierung als nicht signifikant. Die Rolle des Regierungssystems (parlamentarische versus präsidientielle Systeme) ist noch nicht eindeutig geklärt. Außerdem wird die Rolle der Staatskapazität untersucht.

Generell gibt es im Fall von Schuldenkrisen kein Rechtssystem und keinen internationalen Akteur, der einen starken Schatten der Hierarchie aufbauen kann. Jedoch besitzen IWF und Paris Club eine gewisse regulative Funktion. Ein Schatten der Hierarchie geht teilweise auch vom englischen und amerikanischen Recht aus, da Schuld-Verträge am häufigsten in London oder New York unterzeichnet werden und Vertragsbrüche oder Änderungen unter die Rechtsprechung dieser Handelsorte fallen.

In der historischen Rückschau kristallisieren sich vier Phasen der Entwicklung der INSAs seit Ende der 1970er-Jahre heraus (Enderlein 2007).¹⁴ Wie welche Formen von INSAs auf die Krisenlösung gewirkt haben, ist noch offen. Bisher lässt sich jedoch nachweisen, dass in der Hochphase der Schuldenkrisen der späten achtziger und frühen neunziger Jahre die oben beschriebenen Komitees dominierten. Im Durchschnitt war das Verhalten von Regierungen in dieser Zeit weniger aggressiv als bei den Fällen in jüngerer Zeit.¹⁵ Eine losere Form der INSAs

¹³ Um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren und die Chancen ihrer Wiederwahl nicht zu verschlechtern, müssen demokratische Regierungen an der aggressiven Strategie in internationalen Verhandlungen festhalten.

¹⁴ Die erste Phase erstreckt sich von den späten 1970er-Jahren bis Mitte der 1980er-Jahre und ist durch Verhandlungen über Bankkredite und eine konzentrierte Gläubigerstruktur gekennzeichnet. Während die Bankkredite in der zweiten Phase, Mitte bis Ende der 1980er-Jahre weiterhin im Vordergrund stehen, wird die Gläubigerstruktur diffuser. Gegen Ende der 1980er-Jahre vollzieht sich der Wechsel von Bankkrediten zu Anleihen als führendes Schuldeninstrument und markiert damit eine neue Phase der Verhandlungen. In dieser dritten Phase bleibt die Gläubigerstruktur jedoch noch relativ konzentriert. Der Übergang in die vierte Phase, die von den frühen 1990er-Jahren bis heute reicht, ist durch eine extrem diffuse Struktur von Gläubigern bestimmt, die hauptsächlich Anleihen halten.

¹⁵ Bei der Interpretation ist jedoch Vorsicht geboten, da einzelne Extremfälle wie die Krisen in Russland 1998, Ecuador 1999 und Argentinien 2001 das Bild in den letzten Jahren möglicherweise stark verzerren. In derselben Phase kam es auch zu sehr kooperativen Krisenlösungen wie im Fall von Uruguay 2001 oder Belize 2006.

in neuerer Zeit stellen *road shows* dar. Regierungen unterbreiten während dieser *road shows* in den Geberländern einer Vielzahl von privaten Gläubigern ihre Vorschläge zur Bewältigung der Krise. Bei den Gläubigern handelt es sich zunehmend um Akteure mit sehr unterschiedlichen Präferenzen. Die genauen Erfolgsbedingungen dieser INSAs sind noch nicht bekannt. Sie werden im Einzelnen noch weiter empirisch untersucht.

Nachhaltigkeit

Die betrachteten INSAs im Teilprojekt D4 sind nicht nachhaltig. Zwar gab es auf der Ebene der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) und der Regierungen der G7-Staaten zu Beginn der 2000er-Jahre eine Diskussion über die Notwendigkeit einer überstaatlichen Institution. Diese sollte die internationalen Finanzmärkte regulieren.¹⁶ Bis heute gibt es aber für den *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM) keine politische Mehrheit innerhalb der wichtigsten Geberländer der G7. Zwar wird allgemein ein Mangel an einer Rechtsprechungs- und Durchsetzungsinstitution festgestellt. Die Effektivität einer solchen internationalen Institution steht jedoch in Frage. Vor allem aus Sicht des Privatsektors würde ein SDRM die Marktkräfte zu sehr einschränken.¹⁷ Als einer Art Kompromisslösung zwischen totalem *laissez-faire* und SDRM konnten sich Regierungen und Privatsektororganisationen schließlich auf die Einführung so genannter *collective action clauses* (CACs) einigen. CACs sind Vertragsklauseln, die Mehrheitsregeln für die Reduktion des Werts von Staatsanleihen festlegen. Diese Vertragslösung soll ein kollektives Handeln des Privatsektors ermöglichen.

Eine Verrechtlichung ist kaum zu beobachten und die untersuchten INSAs bleiben ad-hoc-Gebilde. Es entsteht kein Regime, da der Wunsch nach Flexibilität sowohl auf Seiten der Schuldner als auch der Geber dominiert. An diesem Punkt zeichnet sich jedoch eine wichtige Erkenntnis der ersten Projektphase ab. Die Dauer des Arrangements und seine nachhaltige Wirkung sind offenbar unabhängig voneinander. Ein gutes Beispiel ist der relativ einheitliche Mechanismus zur Schuldenumstrukturierung in der Zeit des Brady Plans. Zwar galten die Brady Vereinbarungen zwischen Regierungen und Gläubigern nur für einen historisch relativ kurzen Zeitraum von Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre. Dennoch werden Brady Deals als vergleichsweise effektive Lösung bezeichnet. Über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet scheint die vorhandene Staatskapazität das Verhalten von Regierungen gegenüber Gebern und damit die Art der Interaktion signifikant zu beeinflussen.

¹⁶ Mit ihrem Vorschlag einen übergeordneten Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM) einzuführen, stieß die damalige IWF-Direktorin, Anne Krüger, auf heftige Kritik.

¹⁷ Diese Feststellung mag trivial erscheinen. Die mehrheitliche Ablehnung einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte stand jedoch nicht von Vorneherein fest. Sie kann vielmehr als Ergebnis intensiver Debatten über Vor- und Nachteile internationaler Regulierung betrachtet werden.

Literatur

- Enderlein, Henrik* 2007: Die politischen Kosten makroökonomischer Stabilität: Zur Bedeutung von Governance-Aspekten in der Interaktion von privaten Gläubigern und staatlichen Schuldern in Schwellenländern, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden, 309-327.
- Enderlein, Henrik/Müller, Laura/Trebesch, Christoph* 2008: Sovereign Debt Disputes. Testing the role of politics and institutions in financial crisis resolution. Paper presented at the Political Economy of International Finance Workshop at Claremont (May 2008), CA.
- Müller, Laura* 2008a: Governance Messen? Eine Bestandsaufnahme quantitativer Ansätze zu Governance, in: De la Rosa, Sybille/Höppner, Ulrike/Kötter Matthias (Hrsg.): *Transdisziplinäre Governance-Forschung. Gemeinsam hinter den Staat blicken*, i.E.
- Müller, Laura* 2008b: Are Stronger Central Governments Less Prone to Default?, unveröffentl. Manuskript.
- Trebesch, Christoph* 2008a: Economic Governance, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 11, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Mai 2008.
- Trebesch, Christoph* 2008b: What Determines the Degree of Investor Losses in Sovereign Debt Crises? Evidence from 1980 to 2005, unveröffentl. Manuskript.
- Trebesch, Christoph* 2008c: Does Cooperation Pay Off? Government Behaviour During Debt Crises and Post-Crisis Access to Credit, unveröffentl. Manuskript.

Kooperationsnetze und lokale Governance-Formen: Ernährung, Wasserversorgung und Bildung im semi-kolonialen China, 1860-1911

Teilprojekt D5: Jens Damm, Hajo Frölich, Izabella Goikhman, Mathias Heinrich, Mechthild Leutner

Das Teilprojekt D5 untersucht Kooperationen zwischen „staatlichen“ und „nicht-staatlichen“ Akteuren¹⁸ zur Erbringung von Governance-Leistungen im semi-kolonialen China (1860-1911).¹⁹ Im Folgenden sollen Faktoren für die Entstehungsbedingungen, Effektivität und Dauerhaftigkeit dieser INSAs anhand von Beispielen aus den Bereichen Bildung und Katastrophenhilfe kurz skizziert werden.

Entstehungsbedingungen

Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zur Erbringung von Gemeinschaftsaufgaben existierten in China bereits vor unserem Untersuchungszeitraum (1860-1911). So beruhte beinahe das gesamte Bildungswesen des chinesischen Kaiserreiches in der einen oder anderen Form auf der Kooperation von staatlichen und anderen Akteuren (auszunehmen wären hier nur die von Familien oder Clans organisierten privaten Schulen (*sishu*)). Dabei forderte der Staat durch seine lokalen Beamten häufig die Eliten zur Gründung von Schulen auf. Der eigene Anteil des Staates an der Bereitstellung von Bildung war relativ gering. Das System staatlicher Prüfungen jedoch gab indirekt einen Lehrplan vor. Auch die Katastrophenhilfe, insbesondere auf der lokalen Ebene, beruhte häufig auf kooperativem Handeln zwischen staatlichen Akteuren und lokalen Eliten. Es existierte also ein gewisses institutionalisiertes System, das alle gesellschaftlichen Akteure einbezog.

Durch innere Unruhen und die Transformation Chinas zu einer „Halbkolonie“ war das System am Ende des 19. Jahrhunderts jedoch Wandlungszwängen unterworfen und brachte unterschiedliche neue Formen von INSAs zur Erbringung von Governance-Leistungen hervor. Die vom SFB 700 untersuchten „Neuen Formen des Regierens“ lassen sich also bereits in den letzten Jahren des kaiserlichen Chinas finden.

Während wir im Bereich der Hungerhilfe überwiegend INSAs vorfinden, die vom Charakter her als ad-hoc Kooperationen zu bewerten sind, können wir im Bildungsbereich vornehmlich längerfristig angelegte Kooperationen erkennen. Zwei Faktoren scheinen die Beteiligung an Kooperationen maßgeblich motiviert zu haben: Zum einen sind deutliche ökonomische In-

¹⁸ Eine klare *empirische* Trennung zwischen „staatlicher“ und „nicht-staatlicher“ Sphäre, wie die Verwendung dieser Begriffe impliziert, war im kaiserlichen China nicht vorhanden. Das wird besonders auf der Ebene der Akteure deutlich, auf der es häufig zu Überlappungen kam, siehe hierzu Leutner (2007: 158-161). Die *analytische* Unterscheidung allerdings von nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren ist gerade notwendig, um diese Überlappungen näher zu beschreiben.

¹⁹ Der Begriff des „Semikolonialismus“ oder der „Halbkolonie“ beschreibt dauerhafte, tiefe Eingriffe in die staatliche Souveränität und einen Zustand der Abhängigkeit von äußeren Mächten ohne eine formale koloniale Beherrschung („informelle Beherrschung“) und zeichnet damit treffend die Situation im China der späten Qing-Dynastie, vgl. Osterhammel (1989) sowie Leutner/Mühlhahn (2001: 15).

teressen der Akteure zu beobachten. Zum anderen spielt auch die Anhäufung symbolischen Kapitals (Pierre Bourdieu) in Form staatlicher Auszeichnungen und Anerkennungen eine bedeutende Rolle für die Stellung der Akteure innerhalb der lokalen Elite.

Die Bandbreite der INSAs in den untersuchten Bereichen lässt sich in Abhängigkeit von der Verortung der involvierten Akteure zwischen zentralstaatlicher, provinzieller und lokaler Ebene schematisch auf die folgenden drei Fälle reduzieren:

- (1) INSAs zwischen Beamten der Provinz- und/oder lokalen Ebene und transnationalen/kolonialen Akteuren (Händler, Missionare, Konsuln, Diplomaten);
- (2) INSAs zwischen Beamten der Provinz- und/oder lokalen Ebene und chinesischen nicht-staatlichen Akteuren (*Gentry*, Kaufleute) aus anderen Gebieten des Kaiserreichs („translokale Kooperation“);
- (3) INSAs zwischen Beamten der lokalen Ebene und den lokalen Eliten („traditionelle Kooperation“).

Nach unserem derzeitigen Stand scheinen der zweite und dritte Typ häufiger aufgetreten zu sein als der erste. Bei der Hungerhilfe beispielsweise spielten transnationale Akteure eine eher untergeordnete Rolle. Sie wurden nur in außergewöhnlichen Fällen wie der so genannten „Großen Hungersnot im Norden“ (1876-1879) als Kooperationspartner hinzugezogen. Kooperationsangebote bei späteren Hungersnöten kleineren Ausmaßes wurden von staatlicher Seite zurückgewiesen. Die wichtigsten transnationalen Akteure im Bildungswesen waren westliche Missionare und die so genannten Übersee-Chinesen (*huaqiao*). Missionare und ihre Schulen waren qua Definition eigentlich keine INSAs, allenfalls konnten sie von staatlichem Schutz oder (nach 1900) von staatlicher Anerkennung abhängen. Missionare selbst suchten die Kooperation mit lokalen Eliten, die ab dem Ende des 19. Jahrhunderts ihrerseits häufiger eine Zusammenarbeit vorschlugen. Dies galt vor allem in ländlichen Regionen, in denen keine anderen Quellen westlichen Wissens verfügbar waren.

Im Falle Chinas spielen regionale und lokale Unterschiede eine große Rolle.²⁰ Es besteht daher eine dringende Notwendigkeit der Kontextualisierung der einzelnen INSAs. An unterschiedlichen Orten des chinesischen Kaiserreichs finden sich zur gleichen Zeit ganz unterschiedliche Entwicklungen. Hier ist der Staat stark, dort ist er schwach, hier herrscht Chaos, dort Ordnung, eine klassische Situation der „Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen“. Von Einheitlichkeit auf der nationalen Ebene kann jedenfalls keine Rede sein.

²⁰Das machte Li Huaiyin (Austin) auf dem Workshop des Projekts D5 am 30. November und 1. Dezember 2007 deutlich, als er darauf verwies, dass sich das Bild eines allgemeinen Chaos und der Desintegration der chinesischen Gesellschaft durch Revolution, Krieg und Bürgerkrieg vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Volksrepublik im Jahr 1949 auflöst, wenn man einzelne Dörfer betrachtet, in denen über den gesamten genannten Zeitraum hinweg eine erstaunliche Stabilität und Frieden herrschten.

Nach unserem bisherigen Stand waren INSAs gerade dort zu finden, wo der Staat präsent und der Schatten der Hierarchie groß waren. Dies spricht gegen die Vermutung, dass sich INSAs nur in staatsfernen oder -freien Räumen entwickeln. Obendrein gilt für unsere Fälle grundsätzlich, dass die Übergänge zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren fließend sind, sodass diese Unterscheidung nicht klar möglich ist und nur bedingt sinnvoll erscheint (vgl. Fn. 18).

Effektivität und Legitimität

Die *Legitimität* von INSAs stellt sich in unseren Fällen als eng mit der Output-Legitimität, also der (empirisch) als gut befundenen Bereitstellung materialer Güter und Leistungen verknüpft dar. Ein normativ-demokratietheoretisch geprägtes Konzept der Legitimität scheint uns deshalb weiterhin diskussionswürdig. Gerade aus historischer Perspektive stellt sich deutlich die Frage: Geht es um Legitimität aus unserem heutigen Blickwinkel oder aus Sicht der damaligen Akteure? Und falls letzteres zutrifft, dann aus der Sicht der *Gentry* oder der Bauern oder welcher anderen Akteure? Die Output-Legitimität der Schulen jedenfalls bestimmte sich danach, ob diese entweder den für die staatlichen Prüfungen nötigen Prüfungsstoff (dies zwang die Missionsschulen zu einer Anpassung ihres Curriculums), westliches Wissen (hier reagierten die Missionsschulen auf die chinesische Nachfrage) oder eine gewisse Lese- und Schreibfähigkeit vermittelten. Im Falle der ab 1902 geschaffenen „öffentlichen Schulen“ war entscheidend, dass möglichst alle Mitglieder der Dorfgemeinschaft, die diese Schule finanzierten, ihre Kinder auch dort unterrichten lassen konnten. Input-Legitimität dagegen erlangten die Beamten wie auch die *Gentry* vor allem dadurch, dass der Zentralstaat die Einrichtung von Schulen verordnete und dass Bildung aus konfuzianischer Sicht hoch geschätzt wurde. Außerdem wurde für die Missionsschulen nach den Schulreformen von 1904 die Kooperation mit Beamten der lokalen und der Provinzebene zur *conditio sine qua non*, wollten sie die staatliche Anerkennung und damit den Erfolg ihrer Schulen erreichen.

Der oben erwähnte *Schatten der Hierarchie* ließe sich für das Bildungswesen bis 1905 und auch darüber hinaus als Hauptantriebskraft des Schulsystems, um das sich der Staat fast gar nicht *direkt* selbst kümmerte, beschreiben – der Staat gab mit den Prüfungstiteln und Staatsämtern einerseits Anreize für Bildung und rief andererseits durch seine Beamten die *Gentry* zur Schulgründung auf. Die Maßnahmen auf zentralstaatlicher Ebene beschränkten sich dabei zumeist auf die Setzung der genannten Anreize sowie auf Vorgaben wie jene von der Qing-Regierung immer wieder geforderte Gründung von Wohlfahrtsschulen für Kinder armer Familien. In diesem Fall – wie in vielen anderen auch – hing jedoch sehr viel von der Umsetzung der zentralstaatlichen Gesetze und Aufforderungen auf der Provinz- wie auch auf der Kreisebene ab. So auch lassen sich die teilweise sehr großen Unterschiede erklären, die die Untersuchungen zu einzelnen chinesischen Kreisen ergeben haben, insbesondere in der Umsetzung der Bildungsreformen nach 1900. Ein Kreismagistrat konnte, wenn er in Bildungsdingen engagiert war, durchaus selbst Schulen gründen.

Im Bereich der Hungerhilfe suchten nicht nur die Missionare, die als Hungerhelfer aktiv wurden, sondern auch die translokalen chinesischen Akteure die Kooperation mit den Beamten. Die erfolgreiche Ressourcenakkumulation der nicht-staatlichen Akteure machte sie zu attraktiven Kooperationspartnern für die Beamten. Die staatliche Beteiligung andererseits verlieh den nicht-staatlichen Hilfsaktivitäten einen offiziellen Charakter und versprach Handlungssicherheit. Verweigerten die lokalen Beamten die Zusammenarbeit, so konnte die Zustimmung einer höheren Ebene (Subpräfekt, Präfekt, Gouverneur) die Aktivitäten dennoch legitimieren. Allerdings konnten INSAs am Widerstand der lokalen Bevölkerung scheitern. Hierfür ließen sich erfolglose Versuche von Hungerhilfe mit westlicher Beteiligung während der bereits erwähnten „Großen Hungersnot im Norden“ in der Provinz Henan im Gegensatz zur erfolgreichen Hilfe in den Provinzen Shanxi und Shandong anführen. In diesem Fall war nicht die sonst dominierende Output-Legitimität entscheidend. Stattdessen machten die potentiellen Empfänger von Hungerhilfe ihre Akzeptanz dieser Maßnahmen von einem Legitimitäts-Verständnis abhängig, das mehr als nur den Output umfasste.

Neben dem kooperativen Verhalten existierte übrigens auch eine Wettbewerbssituation zwischen den verschiedenen *Politikebenen*. Transnationale Akteure kritisierten beispielsweise wiederholt die Ineffizienz der Maßnahmen der chinesischen Zentralregierung, während die Hilfe durch westliche Akteure offenbar nationale Kräfte hervorbrachte, die sich zum Schutz vor zu viel westlichem Einfluss jenseits ihres eigentlichen Zuständigkeitsbereiches nun zusätzlich der Katastrophenhilfe annahm. Dabei kam es zu einer Verknüpfung traditioneller Hilfsstrategien mit neuen Ideen und Medien (Veröffentlichungen von Spendenlisten und Berichten in Zeitungen). Im Hinblick auf die Mehrebenenverschränkung ist es also entscheidend, das Auftreten des Zentralstaats gegenüber den INSAs auf lokaler Ebene und im Wandel der Zeit zu analysieren.

Das wie erläutert weitgehend auf privater Initiative (*sishu*) oder (für die höheren Schulen) auf INSAs beruhende Schulsystem der späten Qingzeit sorgte auf der Output-Seite dafür, dass im 19. Jahrhundert 30 bis 40 Prozent der chinesischen Männer und zwischen zwei und zehn Prozent der Frauen über Schreib- und Lesekenntnisse verfügten. Zum Impact lässt sich sagen, dass Bildung effektiv gewährleistet wurde – aber davon, dass Regeln in „nationale Regeln“ übernommen worden seien, kann bislang schwerlich gesprochen werden. Der Zusammenhang zwischen den Regularien einzelner Schulen und den dann nach 1900 *peu a peu* in Gesetze gegossenen Schulvorschriften harret noch der Untersuchung. In jedem Fall aber übten einzelne „moderne“ Schulen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts Einfluss auf die Schulreformen und insbesondere auf die Gestaltung der Lehrpläne aus. Dies lag schon darin begründet, dass viele Reformer, die auf die Formulierung der neuen Regeln Einfluss hatten, bereits selbst „moderne“ Schulen gegründet hatten und ihre entsprechenden Erfahrungen einfließen ließen.

Letztlich aber gab es keinen gradlinigen Weg der Institutionalisierung. Teilweise wurden INSAs 1911 durch staatliche Strukturen komplett ersetzt. Erst später im Laufe der Republikzeit ent-

standen dann wieder neue INSAs, die 1949 wiederum verstaatlicht wurden. Dabei sind immer die jeweils sich ändernden Kontextbedingungen, insbesondere Krieg und Bürgerkrieg, zu berücksichtigen (vgl. Fn. 20).

Nachhaltigkeit

Über Dauerhaftigkeit und Funktion von INSAs lässt sich nach derzeitigem Stand nur soviel sagen, dass die Revolution von 1911 und die folgende Warlord-Phase einen neuen Makrokontext schufen, der die Dauerhaftigkeit von INSAs über 1911 hinaus infrage stellt. Auf Mikroebene aber dauerte das Engagement der Akteure weiter an, obwohl es die INSAs, in denen sie sich engagiert hatten, in dieser Form teilweise nicht mehr gab. Hieraus lassen sich folgende Thesen formulieren:

- (1) Die in Katastrophenhilfe und Bildung involvierten Akteure, die sich bereits vor 1911 infolge ihrer Betätigung dann auch politisch engagiert haben, taten dies auch nach 1911 weiterhin.
- (2) Konkrete INSAs gingen 1911 vielleicht unter, aber die Akteure konnten ihre Governance-Erfahrung aus den INSAs in die neuen Institutionen nach 1911 einbringen.

Es stellt sich aus unserem Blickwinkel demnach die Frage, ob als „nachhaltig“ auch jene INSA gilt, die selbst zwar untergeht, deren Akteure aber in neuer Form das Gleiche tun wie vormals und dabei von ihren Erfahrungen und Netzwerken profitieren – Clanstrukturen zum Beispiel blieben insbesondere in Südchina noch bis in die 1960er Jahre hinein einflussreich. Muss sich also dieselbe INSA verstetigen oder kann auch eine gleich bleibende Akteurskonstellation, die etwa nach 1911 (oder bei den Schulen nach 1905) unter anderem Etikett, in anderem Gewand, fortexistiert, als „nachhaltig“ gewertet werden?

Fallstudien

Frölich, Hajo

- Bildungssektor

Heinrich, Mathias

- Katastrophenhilfe

Literatur

- Damm, Jens* 2008: ‚Governance‘ im chinesischen Diskurs, i.E.
- Frölich, Hajo* 2008: Welche Contraste bilden diese Reiche! Bilder der russisch-chinesischen Grenze seit dem 18. Jahrhundert, in: Mühlhahn, Klaus (Hrsg.): *The Limits of Empire: New Perspectives on Imperialism in Modern China* (Chinese History and Society/Berliner China-Hefte Nr. 33), Münster, 102-122.
- Heinrich, Mathias* 2008: Welfare and Public Philanthropy in Qing China, in: Mühlhahn, Klaus (Hrsg.): *The Limits of Empire: New Perspectives on Imperialism in Modern China* (Chinese History and Society/Berliner China-Hefte Nr. 33), Münster, 123-134.
- Leutner, Mechthild* 2007: Kooperationsnetze und Akteure im semikolonialen China, 1860-1911, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden, 154-177.
- Leutner, Mechthild/Mühlhahn, Klaus* (Hrsg.) 2001: *Deutsch-chinesische Beziehungen im 19. Jahrhundert: Mission und Wirtschaft in interkultureller Perspektive* (Berliner China-Studien 38), Münster.
- Osterhammel, Jürgen* 1989: *China und die Weltgesellschaft. Vom 18. Jahrhundert bis in unsere Zeit*, München.

Remittances als Beitrag zu finanzieller Entwicklung und makroökonomischer Stabilisierung? Potential und Governance-Formen

Teilprojekt D6: Christian Ambrosius, Barbara Fritz, Ursula Stiegler

Das Teilprojekt D6 untersucht Governance-Leistungen im Zusammenhang mit finanziellen Rücküberweisungen von Migranten (so genannten Remittances) und ihren Beitrag zu makroökonomischer Stabilität und finanzieller Entwicklung. Die empirische Feldforschung wird in drei lateinamerikanischen Ländern mit hoher Remittance-Abhängigkeit durchgeführt: Mexiko, El Salvador, und die Dominikanische Republik.

Das Projekt befindet sich aufgrund des späten Projektbeginns (Oktober 2007) noch in einer frühen Phase, derzeit wird ein Mapping zu den verschiedenen Regulierungs- und Governance-Formen erstellt. Dabei wird zwischen INSAs unterschieden, bei denen als nicht-staatliche Akteure nur Marktakteure, z.B. Finanzinstitutionen beteiligt sind, und INSAs, bei denen neben Finanzinstitutionen auch Vertreter der Zivilgesellschaft (Migrantenorganisationen oder andere NGOs) oder multilaterale Institutionen beteiligt sind. Die Besonderheit von Governance im Bereich Remittances ist, dass sie teilweise grenzüberschreitend, also im transnationalen Raum stattfindet.

Entstehungsbedingungen

Empirisch ist ein starker Anstieg der registrierten Remittances in den letzten Jahren beobachtet worden: Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt beträgt in den drei untersuchten Ländern zwischen drei und 18%. Das Potential von Remittances für makroökonomische Stabilisierung und finanzielle Entwicklung wird zunehmend von den Regierungen wahrgenommen, die ein Interesse daran haben, die positiven Externalitäten von Remittances abzuschöpfen. INSAs im Politikfeld Remittances entstehen daher weniger aus einem akuten Problemdruck heraus, wie dies in einigen anderen Teilprojekten der Fall ist, sondern tendenziell aus der Wahrnehmung der potentiell entwicklungsfördernden Wirkung von Remittances. Diese kann beispielsweise durch die Förderung von Remittance-spezifischen Finanzprodukten, die den Migranten(-familien) Zugang zum Finanzsektor ermöglichen, realisiert werden.

Governance-Formen entstehen zum einen, weil der Markt alleine kein optimales Ergebnis bringt: Die Nachfrage nach Finanzdienstleistungen wird aufgrund von Transaktionskosten und Informationsasymmetrien nicht von Marktakteuren bedient. Es besteht also eine Form von Marktversagen, die nach einer Governance-Leistung verlangt. Daneben müssen aber auch Kollektivgüter bereitgestellt werden, wie zum Beispiel die Koordination nationaler und internationaler Zahlungssysteme, die über den Markt nicht angeboten werden. Nachfrager und Empfänger der Governance-Leistungen sind zum einen die Migranten beziehungsweise ihre Familien, die die Geldtransfers erhalten, zum anderen die Finanzakteure des Remittance-Marktes.

Wichtige Handlungsressourcen bei den beobachteten Interaktionsformen liegen in der Regel beim Staat. Allerdings ist dieser auf die Kooperation mit (1) Marktakteuren, (2) anderen Staaten und (3) Migranten/Migrantenverbänden, NGOs oder anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren angewiesen, unter anderem weil sich Migranten häufig in einer unsicheren rechtlichen Situation befinden und/oder Remittances oft außerhalb formaler Kanäle gesendet werden und sich damit staatlicher Kontrollfähigkeit zumindest partiell entziehen. Wir beobachten sowohl hierarchische als auch nicht-hierarchische Steuerungsmodi, wobei weiche Steuerungsformen, bei denen Marktakteure, Staat und Zivilgesellschaft miteinander kooperieren, überwiegen.

Konkrete Beispiele für Governance-Leistungen im Politikfeld Remittances sind u.a.

- Regulierungsformen und Kooperationsabkommen im Finanzsektor, die die Formalisierung und/oder „Bankarisierung“ von Remittances zum Ziel haben. Das heißt, dass überschüssige Liquidität innerhalb des Finanzsystems gehalten werden soll und ihre Verknüpfung mit weitergehenden Finanzdienstleistungen wie Krediten und Versicherungen angestrebt wird;
- Ausstellung von Identifikationsdokumenten für illegale Migranten, durch die sie Zugang zum formellen Finanzsektor im Zielland bekommen („matrícula consular“);
- Nationale und internationale Abkommen zur Koordination von Zahlungssystemen.

Effektivität und Legitimität

Zu diesem Zeitpunkt lässt sich noch nicht beurteilen, welche der Governance-Formen die höhere Input-Legitimität genießen und welche Rolle hierfür die Beteiligung des Staates und/oder andere nationaler oder transnationaler Akteure spielen. Eine noch zu überprüfende Hypothese wäre, ob Formen der Selbstregulierung möglicherweise „basisnäher“ und deshalb in den Augen der Empfänger „legitimer“ sind als staatlich initiierte Governance-Leistungen. In der weiteren Forschung sind diese Fragen vertieft zu untersuchen, ebenso die Frage nach der Output-Legitimität.

Effektivität muss im Rahmen des Teilprojekts D6 auf unterschiedlichen Ebenen gemessen werden. Zum einen misst sich der Erfolg der INSA an ihrem konkreten Nutzen für die Migranten. Effektiv ist die INSA dann, wenn sie für die direkten Nutzer der Governance-Leistung eine individuell spürbare (materielle) Verbesserung bringt. Zum anderen untersuchen wir in dem Forschungsprojekt, inwiefern spezifische Regulierungen das Ziel erreichen, zur makroökonomischen Stabilisierung und/oder zur finanziellen Entwicklung beizutragen. Beide Zielebenen sind nicht notwendigerweise identisch, sondern stehen möglicherweise im Konflikt. Ein Beispiel hierfür ist der Wunsch von Migranten, Remittances in einer stabilen Fremdwährung – dem Dollar – zu halten. Diese mikroökonomisch rationale Präferenz ist makroökonomisch problematisch, weil sie zu einem Verlust der geldpolitischen Steuerungsfähigkeit der Empfängerländer führen kann.

Inwiefern sich die Mehrebenenverschränkung auf die Governance-Formen auswirkt, kann in diesem Projekt-Stadium noch nicht beantwortet werden. Festzuhalten ist, dass die Regulierung des Finanzsektors und der Makroökonomie an der nationalstaatlichen Ebene ansetzt, so dass die lokale Ebene bei der Untersuchung nur eine untergeordnete Rolle spielt und sich die Analyse auf die nationale, bilaterale und multilaterale Ebene konzentriert.

Die Governance-Leistungen im Bereich der Marktstrukturierung und Regelsetzung werden von gemeinwohlorientierten Akteure intentional bereitgestellt. Die Marktakteure, die in der Regel ihre eigenen Profitinteressen verfolgen, tragen darüber hinaus unter Umständen „indirekt“ zur Erbringung des kollektiven Gutes der finanziellen Entwicklung bei, ohne dies anzustreben.

Wir gehen davon aus, dass die von uns untersuchten Governance-Formen ohne den Willen oder zumindest die Tolerierung durch den Staat nicht zu Stande kommen. Der Schatten der Hierarchie spielt in den untersuchten Governance-Formen nach einer ersten Einschätzung also eine große Rolle.

Nachhaltigkeit

Im Teilprojekt D6 wurden bisher lediglich Hypothesen aufgestellt, die empirisch in einer ersten Feldstudie derzeit überprüft werden. Es handelt sich zudem um ein sehr junges Politikfeld, bei dem Aussagen zur Dauerhaftigkeit nur spekulativ sein können. Die übergreifende und in der längeren Frist zu untersuchende Frage, ob Arrangements zur besseren ökonomischen Nutzung der Remittances breitere Reformen anstoßen, die zu einer Stabilisierung der gesamten Makroökonomie und zu finanzieller Entwicklung führen, kann zu diesem frühen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

Mit Blick auf die Dauerhaftigkeit der Regulierungsformen wurden zwei Hypothesen aufgestellt. Vermutet wird bisher, dass INSAs, an denen nur der Empfängerstaat beteiligt ist, möglicherweise eine stabilere und dauerhaftere Interaktionsform darstellen als eine INSA, an der sowohl Sende- als auch Empfängerstaat beteiligt sind. Aus Sicht des Ziellandes von Migration gibt es möglicherweise kein unmittelbares Interesse an Kooperationsformen. So sperren sich Teile der US-amerikanischen Politik und Öffentlichkeit gegen eine Aufwertung des Status der illegalen Migranten. Destabilisierungstendenzen treten dann auf, wenn die USA eine sehr „harte“ Migrationspolitik fahren. Wir vermuten daher, dass Regulierungsformen ohne Einbezug des Remittances-Senderstaats (im Fall der drei ausgewählten Länder fast ausschließlich die USA) unter Umständen weniger effektiv sind, aber stabiler im Zeitverlauf. Eine zweite Hypothese lautet, dass Regulierungsformen weniger effizient im Sinne einer flächendeckenden und dauerhaften Durchsetzung sind, wenn die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren sehr stark ist. Diese Annahme bezieht sich auf die Einbeziehung von internationalen NGOs und – in der Regel kleineren – Mikrofinanzinstitutionen, die in der Regel einen begrenzten Deckungsgrad haben. Auch eine starke Beteiligung von Migranten-Organisationen kann aus den oben genannten Gründen zu einem hohen Grad der Weichheit der Governance-Form führen.

Die Möglichkeit sowohl der „Vorwärtsentwicklung“ (finanzielle Entwicklung durch Remittances), aber auch der „Rückwärtsbewegung“ (d.h. INSAs lösen sich auf und die Wohlfahrt wird nicht mehr hergestellt) ist theoretisch möglich und wird in der empirischen Forschung mitgedacht.

Literatur

- Fritz, Barbara* 2006: Remittances als Beitrag zu finanzieller Entwicklung und makroökonomischer Stabilisierung? Potential und Governance-Formen (Antrag für ein Teilprojekt im Sonderforschungsbereich (SFB) 700), Berlin, unv.M.
- Fritz, Barbara/Ambrosius, Christian/Stiegler, Ursula* 2008: Financial Development and Macroeconomic Stabilisation through Remittances? Potential Benefits and Policies, Berlin, unv.M.

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.

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.

Benecke, Gudrun/Branović, Željko/Draude, Anke 2008: Governance und Raum. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 13, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Mai 2008.

Beisheim, Marianne/Dingwerth, Klaus 2008: Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance. Are the Good Ones Doing Better?, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 14, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, June 2008.

Buckley-Zistel, Susanne 2008: Transitional Justice als Weg zu Frieden und Sicherheit. Möglichkeiten und Grenzen, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 15, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin, Juli 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.





Das Leitungsteam des Projektbereichs D

Von links nach rechts: Tanja A. Börzel, Thomas Risse, Barbara Fritz, Harald Fuhr, Markus Lederer, Andrea Liese, Jens Damm, Mechthild Leutner und Marianne Beisheim. Henrik Enderlein fehlt auf diesem Bild leider.

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)

