

**Teilprojekt A3**

**Transnationale Regulierung und Verfassungsstaatlichkeit**



### 3.1 Allgemeine Angaben zu Teilprojekt A3

#### 3.1.1 Titel

Transnationale Regulierung und Verfassungsstaatlichkeit

#### 3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung

Rechtswissenschaft/Rechtssoziologie

#### 3.1.3 Leiter

Prof. Dr. Gerd Winter  
geb. 02.03.1943  
Universität Bremen  
Forschungsstelle für Europäisches  
Umweltrecht (FEU)  
Universitätsallee GW I  
28359 Bremen  
Tel.: 0421/218-2840  
e-mail: gwinter@uni-bremen.de

Prof. Dr. Friedhelm Hase  
geb. 17.04.1949  
Universität Bremen  
Institut für Gesundheits- und Medizinrecht  
(IGMR)  
Universitätsallee GW I  
28359 Bremen  
Tel.: 0421/218-3061  
e-mail: fhase@uni-bremen.de

Die Teilprojektleiter stehen für die ganze dritte Phase im Dienst der Universität Bremen: Gerd Winter als Forschungsprofessor, Friedhelm Hase als Professor und in der zweiten Hälfte 2014 als Forschungsprofessor.

#### 3.1.4 Erklärung

In dem Teilprojekt sind keine Untersuchungen am Menschen oder an menschlichem Material, keine klinischen Studien, keine Tierversuche, keine gentechnischen Untersuchungen und keine Untersuchungen an humanen embryonalen Stammzellen vorgesehen.

#### 3.1.5 Bisherige und beantragte Förderung des Teilprojektes im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (Ergänzungsausstattung)

Das Teilprojekt wird seit Januar 2003 im Sonderforschungsbereich gefördert.

	Haushaltsjahr	Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt
Bisherige Förderung	2003	110,4	5,0		115,4
	2004	110,4	6,8		117,2
	2005	110,4	4,8		115,2
	2006	110,4	0,4		110,8
	2007	141,6	8,5		150,1
	2008	141,6	11,5		153,1
	2009	141,6	10,6		152,2
	2010	141,6	2,7		144,3
	<b>Σ 2003-2010</b>	<b>1.008,0</b>	<b>50,3</b>		<b>1.058,3</b>

Haushaltsjahr		Personalmittel	Sachmittel	Investitionsmittel	Gesamt
Beiträge Förderung	2011	179,8	5,4		185,2
	2012	179,8	3,6		183,4
	2013	179,8	6,9		186,7
	2014	179,8			179,8
	<b>Σ 2011-2014</b>	<b>719,2</b>	<b>15,9</b>		<b>735,1</b>
(Beträge in 1000 €)					

### 3.2 Zusammenfassung

#### Kurzfassung

Das Teilprojekt hat bisher die Formen und Entwicklungspfade informeller transnationaler Steuerungsarrangements in der Umweltpolitik beschrieben und erklärt. In der dritten Phase soll untersucht werden, ob diese Arrangements Elemente einer materialen und prozeduralen Eigenlegitimation hervorbringen, ob das formelle Recht und seine institutionellen und gesellschaftlichen Anwender solche Elemente aufgreifen und ob sie als außerstaatliche Legitimationskriterien im staatlichen Verfassungsrecht anerkannt werden können.

#### Langfassung

Globalisierungsprobleme sind mit den Regelungskapazitäten des nationalen wie des internationalen Rechts allein nicht zu bewältigen. Die Regelungslücke wird zum Teil durch informelle transnationale Regulierungsarrangements gefüllt, deren Problemlösungskapazität und Verfahrensrationalität jedoch sehr unterschiedlich entwickelt sind. Da diese Regulierungsarrangements in den staatlichen Raum hineinwirken, stellt sich die Frage: Wie stellt sich das Verfassungsrecht auf sie ein und wie sollte es sich auf sie einstellen? Dies soll in drei Schritten beantwortet werden:

- Unter dem Aspekt der Auswirkungen (*Outcomes*) auf die normativen Güter soziale Wohlfahrt und Demokratie werden die Regulierungsarrangements vergleichend untersucht. Für diese Arrangements werden Good Practice-Regeln entwickelt, die Bausteine einer materialen und prozeduralen Eigenlegitimation sind.
- Unter dem Aspekt institutioneller und gesellschaftlicher *Reaktionen* ist sodann zu untersuchen, auf welche Weise Gesetzgeber, Rechtsanwender und Rechtssuchende transnationale Standards rezipieren und anleiten.
- Schließlich sollen verfassungsrechtliche Vorgaben dafür aufgearbeitet und weiterentwickelt werden, unter welchen Voraussetzungen transnationaler Regulierung innerstaatliche Rechtswirkung zukommen soll, und insbesondere ob dabei die Erfüllung von Legitimationskriterien auf transnationaler Ebene maßgeblich sein kann.

Das Fallspektrum des Teilprojekts, das sich bisher auf die Umweltpolitik konzentriert, wird um eine neue Studie aus dem Bereich der Gesundheitspolitik angereichert. Dadurch werden die bisher untersuchten privaten oder öffentlichen Arrangements um eine gemischt privat-öffentliche Variante ergänzt.

<i>Ergebnisse</i>		<b>Dritte Phase (2011–2014)</b>
<b>Erste Phase (2003–2006)</b>	<b>Zweite Phase (2007–2010)</b>	
Beschreibung transnationaler Steuerungsarrangements einschließlich bestehender Anschlüsse im positiven Recht. Untersuchungsfälle: Transnationale Verwaltungsnetzwerke; Umweltmanagementsysteme multinationaler Konzerne <i>Zentrale Publikation:</i> Dilling u.a. <b>2008</b> [4] <sup>1</sup>	Einbeziehung von drei weiteren Fallkonstellationen transnationaler Regulierung (private Zertifizierungsorganisationen; Unternehmensnetzwerke; Internationale Standardisierungsorganisation). Systematisierung und Erklärung der Emergenz und der rechtlichen Anschlüsse und Anstöße. <i>Zentrale Publikationen:</i> Dilling u.a. <b>2010a</b> [31]; i.E.]; Winter <b>2009a</b> [1]	Untersuchung des <i>Outcomes</i> der transnationalen Regulierung für die Problemlösungskapazität und Verfahrensrationaltät; Entwicklung von Good Practice-Regeln Untersuchung der <i>Reaktionen</i> von Recht, Rechtsanwendern und Rechtsuchenden <i>Bewertung</i> am Maßstab der Grundrechtskontrolle und des Parlamentsvorbehalts Systematische Ergänzung des Fallspektrums durch Steuerungsformen aus der Gesundheitspolitik, Fokus auf hybride (privat-öffentliche) Formen <i>Vier zentrale Abschlussvorhaben</i> als Projektmonographien: Global Governance als reflexive Praxis (Herberg); Transnationalisierung und Verfassungswandel (Dilling); Transnationales Gesundheitsrecht (Hase); Multiple Global Governance (Winter).

### 3.3 Bericht über die bisherige Entwicklung des Teilprojekts

#### 3.3.1 Bericht

##### Beschreibung

Globalisierungsprobleme sind weder mit den Regelungskapazitäten des nationalen noch denen des internationalen Rechts adäquat zu bewältigen. In dieser Lücke entstehen Netzwerke und andere Formationen, die transnational operieren und informelle Regulierung hervorbringen.<sup>2</sup> Obwohl die daraus resultierenden Normen nicht verbindlich sind, erzeugen sie dennoch erheblich praktische Wirkung (Winter

<sup>1</sup> Zitierte Literatur mit **fett** gesetzter Jahreszahl findet sich nur unter 3.3.2 und nicht am Ende des Antrags im Literaturverzeichnis. Um das Auffinden zu vereinfachen, sind die Nummern aus 3.3.2 jeweils beim Zitat in [eckigen] Klammern angefügt.

<sup>2</sup> Der Ausdruck „transnational“ wird sehr unterschiedlich definiert. A3 folgt nicht dem gängigen weiten Verständnis, nach dem alles, was sich auf grenzüberschreitende Sachverhalte bezieht, als transnational bezeichnet wird, sondern verwendet einen engeren Begriff: „transnationale“ Arrangements sind Netzwerke und andere informelle Strukturen außerhalb formaler staatlicher und zwischenstaatlicher Entscheidungswege; transnationale Normen sind dementsprechend nicht per se rechtsverbindlich. Diese Einengung ermöglicht es, das vom Teilprojekt untersuchte Phänomen schärfer zu erfassen.

**2009a** [1]). Das Teilprojekt hat in den ersten beiden Phasen eine Vielfalt solcher Regulierungsarrangements beschrieben und erklärt.

- (1) *Transnationale Konzerne*. Multinationale Unternehmen setzen eigene Produktionsstandards etwa zum Umwelt- und Arbeitsschutz und implementieren sie durch unternehmensübergreifende Überwachungssysteme (Winter 2005a; Herberg 2006, **2007** [5]; Glinsky **2010** [32]).
- (2) *Transnationale Unternehmensnetzwerke*. Unternehmen bilden in grenzüberschreitenden Wertschöpfungs- und Absatzketten Netzwerke, in denen sie produktbezogene und organisatorische Standards entwickeln und durchsetzen (Dilling **2007** [26], **2008** [11] und **2010a** [3]; Lindenthal **2008a** [16], **2008b** [17]).
- (3) *Transnationale Stewardships*. Standards werden kooperativ zwischen Verbänden und Wirtschaftsakteuren erarbeitet und auf der Grundlage der Zertifizierung von Betrieben umgesetzt (Meidinger 2008; Koch & Lindenthal **2009** [28]).
- (4) *Transnationale Normungsorganisationen*. Grenzüberschreitende Verbände von Unternehmen und von nationalen Normungsorganisationen entwickeln technische Standards, von denen viele nicht nur Privatinteressen koordinieren, sondern auch öffentlichen Interessen wie dem Umwelt- und Verbraucherschutz dienen (Falke 2000; Schepel 2005; Herberg **2007** [5]).
- (5) *Transnationale Verwaltungskooperation*. Vertreter nationaler Fachbehörden kooperieren in Netzwerken oder Gremiensystemen und entwickeln transnationale Standards. Die Arrangements bilden sich relativ eigenständig oder in Anlehnung an Staaten und/oder internationale Organisationen (Tietje 2001; Warning & Winter 2003; Slaughter 2004; Möllers 2005; Warning **2009** [9]; Herberg **2010b** [37]; Lindenthal **2010** [38]; Winter **2010d** [39]; Dilling, Herberg & Winter **2010a** [31]).
- (6) *Transnationale Rechtsberatungssysteme*. Rechtsexperten aus Geber- und Empfängerstaaten bilden intermediäre Netzwerke, in denen Regelungsentwürfe für „legal transplants“ erarbeitet werden (Miller 2007; Winter **2009c** [20], **2010b** [30]).

Bisher hat das Teilprojekt transnationale Arrangements in *Formen* sowohl privater Selbststeuerung (oben Ziffern 1 bis 4) als auch administrativer Steuerung (oben Ziffern 5 und 6) erforscht (siehe Abbildung 1, erste Spalte). Daneben gibt es gemischt privat-öffentliche Arrangements. Da sie bedeutsame und zukunftssträchtige Formen aufweisen, machen sie eine Erweiterung des Fallspektrums erforderlich (siehe unten Abschnitt Forschungsbedarf).

Das Teilprojekt hat sich auf Bereiche der *Regulierung* beschränkt, das heißt auf Regelungsprobleme mit eher fachlichem Charakter, wobei aber zu berücksichtigen ist, dass die Probleme gleichwohl nicht rein technisch-wissenschaftlich zu lösen sind, sondern erhebliche politisch-wertende Implikationen besitzen können. Die Erarbeitung grundlegenderer Rechtsnormen – im Teilprojekt etwa das Verwaltungs-

recht (Winter **2009c** [20], **2010b** [30] – war dagegen für die Formation transnationale Rechtsberatung (oben Ziffer (6)) charakteristisch.<sup>3</sup>

**Abbildung 1: Transnationale Regulierungsarrangements im Überblick**

Transnationale Steuerungsarrangements	Wirkungsweisen	Antriebskräfte	Rezeption im formellen Recht (Weichensteller)
<i>Private Arrangements</i>	<i>Private Arrangements</i>	Problemdruck aus Globalisierung des Wirtschaftsverkehrs und Verzehr natürlicher Ressourcen → Öffentliche Skandalisierung → Interesse an Erleichterung von Marktzugängen → Administrative Funktionseliten; Aufgabenteilung → Grenzen staatlicher Souveränität; Langsamkeit internationaler Regelsetzung → institutionelle Lernprozesse	Inkorporation; statische und dynamische Verweisung; Scharnierbegriffe; Ermessensspielräume; prozedurale Vorgaben; aktive Anstöße
(1) Transnationale Konzerne	Organisation		
(2) Transnationale Unternehmensnetzwerke	Netzwerke von Produzenten		
(3) Transnationale Stewardships	Gremiensysteme von Konsumenten		
(4) Transnationale Normungsorganisationen	Verbände		
<i>Öffentliche Arrangements</i>	<i>Öffentliche Arrangements</i>		
(5) Transnationale Verwaltungskooperation	Netzwerke und Gremiensysteme		
(6) Systeme transnationaler Rechtsberatung	Netzwerke		
(7) (neu) Administration intern. Organisationen	Organisation		
<i>Privat/öffentliche Arrangements</i>	<i>Privat/öffentliche Arrangements</i>		
(8) (neu) Ko-Regulierung	Gremiensysteme		
(9) (neu) Funktionale Selbstverwaltung	Verbände		

Viele der transnationalen Regulierungsinitiativen sind „*emergent*“, sie beruhen also, abweichend von herkömmlichen Vorstellungen einer Delegation von Regelungsmacht und politischer Verantwortung, nicht auf einem präzisen und offiziellen Mandat. Was die Steuerungsaktivitäten Privater betrifft, so entstehen diese oft ohne gesetzlichen Zwang oder staatliche Anreize (Haufler 2001; Dilling u.a. **2008** [4]). Bei Verwaltungsnetzwerken ist zu beobachten, dass die Akteure sich häufig von den Vorgaben des nationalen oder internationalen Rechts lösen (Warning **2009** [9]; Slaughter 2004; Lindenthal **2010** [38]).

Eine gewisse Offenheit oder Informalität der Verfahren, die den meisten Steuerungsarrangements eigen ist, darf jedoch nicht, wie bisweilen in der Literatur ge-

<sup>3</sup> Da dieser Umstand die Arbeits- und Wirkungsweise transnationaler Rechtsberatung prägt, wird diese Formation in der dritten Phase, die sich auf regulierende Arrangements konzentriert, keine herausgehobene Rolle mehr spielen.

schehen (Teubner 1996), mit Strukturlosigkeit gleichgesetzt werden. Vielmehr haben die transnationalen Regulierungsinitiativen grundsätzlich das Potential, eigene *institutionelle Strukturen* mit Regeln zu ihrem Aufbau, zu ihren Abläufen und zu ihren Zielen herauszubilden (Dilling 2010a [3]; Warning 2009 [9]). Vier solcher Typen lassen sich unterscheiden: lose Netzwerke, relativ stabile Gremiensysteme, Verbände und – wie im multinationalen Konzern – festgefügte und häufig hierarchische Organisationen (siehe Abbildung 1, zweite Spalte). Weitere Formen sollen hinzukommen (siehe unten Abschnitt Forschungsziele).

Mit Blick auf die *Performanz* der transnationalen Regulierungsinitiativen ist eine bemerkenswerte Vielfalt zu beobachten: In allen untersuchten Bereichen sind effektive wie auch ineffektive, glaubwürdige und weniger glaubwürdige Arrangements zu beobachten. Einige Systeme und Normen haben bei näherer Betrachtung einen eher symbolischen Charakter und sind – trotz eines zum Teil enormen Formalisierungsgrades wie im Fall der ISO 14001 Norm für Umweltmanagementsysteme – durch ein großes Maß an Beliebigkeit charakterisiert; andere zeichnen sich dagegen durch erhebliche Sachnähe und Problemadäquanz aus. Manche arbeiten im Geheimen, andere weisen transparente und partizipative Verfahren auf.

Transnationale Regulierung ist demnach kein einheitliches und in allen Erscheinungsformen gleich – positiv oder negativ – zu bewertendes Phänomen. Jedes Arrangement bedarf einer *differenzierten Beurteilung*, für die es wegen der vorherrschenden Orientierung an den vertrauten Quellen des staatlichen und des internationalen Rechts bisher jedoch kaum gesicherte Kriterien gibt. Solcher Maßstäbe bedarf es jedoch vor allem aus der Sicht des Verfassungsstaats, der durch seine Rechtssetzung und Rechtsanwendung bestimmt, inwieweit transnationale Regulierung innerstaatlich wirksam und in verbindliche Entscheidungen umgesetzt werden kann.

### **Erklärung**

*Antriebskräfte* (siehe Abbildung 1, dritte Spalte): In der Entstehungsphase der Steuerungsarrangements stehen der aus der Globalisierung des Wirtschaftsverkehrs und der Gefährdung natürlicher Ressourcen erwachsende Problemdruck und die Interessen der beteiligten Akteure im Vordergrund. Bei privater Regulierung von Produkten und Herstellungsprozessen geht es häufig – nicht zuletzt unter dem Druck kritischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – um die Reputation von Unternehmen, ferner um einen erleichterten Marktzugang und um die Vermeidung von Haftungsrisiken (Herberg 2007 [5]; Dilling 2010a [3]). Bei den Verwaltungsnetzwerken sind politische Initiativen von Funktionseleiten, aber auch die Wahrung ressortspezifischer Belange und das Interesse an Aufgabenteilung mit ausländischen Verwaltungsbehörden eine wichtige Antriebskraft zur Beteiligung an transnationaler Regulierung (Winter 2007a [18]; Warning 2009 [9]).

Sobald ein gewisser Institutionalisierungsgrad erreicht ist, bilden die Regulationssysteme meist ihre eigene Rationalität und Dynamik heraus, die ihnen eine

gewisse Autonomie gegenüber den Beteiligteninteressen verleihen. So werden in diesen Systemen unter Umständen auch dann noch anspruchsvolle Vorgaben entwickelt, wenn der Druck der Öffentlichkeit nachlässt. Außerdem ist zu beobachten, dass viele Initiativen, die zunächst primär der Harmonisierung von Standards dienen sollten, später zu einer wichtigen Quelle von Innovation und weitergehender Regulierung werden (Dilling **2010a** [3]; Herberg **2009a** [15]).

*Weichensteller* (siehe Abbildung 1, vierte Spalte): Transnationale Regulierung ist auf staatliches und internationales formelles Recht bezogen, denn ihre Normen können letztlich nur dann Wirkung entfalten, wenn sie in der behördlichen und gerichtlichen Entscheidungspraxis berücksichtigt werden. Einzelstaatlich oder international gesetztes formelles Recht, das transnationalen Vorgaben rezipiert, kann insoweit als Weichensteller für spezifische Ausprägungen der rechtsppluralistischen Konstellation begriffen werden. Rezeptionsformen sind zum Beispiel (statische und dynamische) Verweisungen im Zivil-, Verwaltungs- und Völkerrecht, unbestimmte und ausfüllungsbedürftige so genannte Scharnierbegriffe (wie verwaltungsrechtliche Grundpflichten oder das zivilrechtliche Gebot der verkehrsblichen Sorgfalt) sowie Vorgaben für transnationale Normbildungsverfahren (Winter 2005b; Dilling u.a. **2008** [4]; Warning **2009** [9]; Dilling **2010a** [3]; Glinsky **2010** [32]). Teils gibt es auch Anstöße aus dem formellen Recht, die transnationale Arrangements initiieren und vorformen (siehe Dilling **2010a**: 217ff. [3] zu „Netzwerkorganisationspflichten“).

Der Befund, dass staatliches Recht in vielen Bereichen auf Vorgaben des transnationalen Rechts zurückgreift, stützt die in mehreren Teilprojekten des Sonderforschungsbereichs diagnostizierte Transformation des modernen Rechts- und Interventionsstaats hin zu einem aktiven „Interdependenz- und Schnittstellenmanager“ (Messner 2002; Genschel & Zangl 2008). Die Entstehung informeller Steuerungsarrangements im transnationalen Raum ist daher keine lineare Bewegung, die vom Staat wegführt, sondern verläuft in vielfältigen Wechselwirkungen von Rechtsemergenz und rechtlichen Rückbettungstendenzen.

### **Forschungsbedarf**

Durch die Verbreitung informeller transnationaler Standards wird die Gesetzesbindung und verfassungsrechtliche Disziplinierung von Regulierungsmacht zunehmend in Frage gestellt. Die untersuchten Wechselwirkungen und Schnittstellen eröffnen jedoch auch gewisse Handlungsspielräume für eine verfassungsstaatliche Kontrolle. Eine Analyse der Wechselwirkungen vor allem aus der Perspektive der Verfassungsstaatlichkeit wird sich zunächst auf Anforderungen an die „Qualität“ jedweder transnationalen Normbildung beziehen müssen: Diese Normbildung hat sich durch relevante Leistungen zur Bewältigung der jeweiligen Sachprobleme zu legitimieren und muss – genauer zu bestimmenden – prozeduralen Rationalitätsan-

sprüchen genügen. Gleichzeitig kann transnationale Regulierung nur dann zu effektiven Steuerungsleistungen führen, wenn die Staaten ihrerseits entsprechende Initiativen und Normen aufgreifen und die Umsetzung in verbindliches Recht sicherstellen. Dies setzt allerdings, wie zu zeigen sein wird, eine erhebliche Selbsttransformation des Verfassungsstaats voraus.

#### **Vorarbeiten von Friedhelm Hase<sup>4</sup>**

Friedhelm Hase hat sich intensiv mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen und Implikationen neuer Regulierungs- und Normsetzungsinstrumente auseinandergesetzt (vgl. Hase **2000** [45]; **2004a** [47]; **2005a** [49]; **2008a** [52]; **2008b** [53]). Er hat die legitimatorischen Anforderungen an die Normsetzung außerhalb der „klassischen“ Rechtsetzung vorwiegend anhand von Beispielen aus dem Sozialrecht untersucht, das wegen seiner Vielzahl untergesetzlicher Regelungsformen exemplarische Bedeutung hat. Bereits seine Habilitationsschrift (**2000** [45]) hat Hase der Rekonstruktion sozialversicherungsrechtlicher Grundprinzipien im demokratischen Rechtsstaat gewidmet. Diese Thematik hat er in neuesten Arbeiten weiter verfolgt (vgl. nur Hase **2008a** [52]).

Hase wird im Teilprojekt auf diesen Vorarbeiten aufbauen. Er wird die verfassungsrechtlichen Anforderungen an neue nationale Regulierungs- und Steuerungsstrategien auf die im Teilprojekt untersuchte transnationale Ebene beziehen und herausarbeiten, welche Folgen sich aus der spezifischen Qualität transnationaler Rechtsetzung für die Fortbildung verfassungsstaatlicher Profile ergeben. Auch methodologisch – besonders bei der Verbindung von rechtlicher Bewertung mit empirischer Sozialforschung, wie sie bei der Analyse der transnationalen Formationen zu leisten sein wird – schließt Hase an frühere Arbeiten an (Hase & Ladeur **1980** [42]; Hase & Ruete **1982** [44]; Hase **2000** [45]). Dies gilt insbesondere für die empirischen Ergebnisse zur Eigenlegitimation transnationaler Arrangements und ihre Bedeutung für die Rezeption der transnationalen Regeln im nationalen Recht. Insgesamt ist geplant, die bisherige nationale Debatte, die allgemein wie besonders auch im Sozialrecht auf die innerstaatliche Normsetzung durch Fachgremien beschränkt ist, einerseits im Hinblick auf die Legitimation transnationaler Normen zu rezipieren und andererseits auf den transnationalen Raum zu erweitern.

Mit seinem Wechsel an die Universität Bremen im Jahr 2009 ist Hase Direktor des Instituts für Gesundheits- und Medizinrecht (IGMR) geworden. In dieser Funktion arbeitet er daran, die Analyse der transnationalen Risikoregulierung mit der am Institut schwerpunktmäßig untersuchten nationalen Gesundheits- und Medizinregulierung zusammenzuführen (vgl. Hart u.a. 1988; Glaeske u.a. 1993; Hart & Damm

---

<sup>4</sup> Für Friedhelm Hase als neuem Ko-Projektleiter wird bei den Vorarbeiten unter 3.3.2 auch auf Veröffentlichungen vor *Beginn* der zweiten Phase (2007) zurückgegriffen, weil insoweit ein ergänzender Neu-Teil Antrag vorliegt.

1993; Hart 1998, 2004, 2009; Francke & Hart 2006, 2008). Am Lehrstuhl von Friedhelm Hase wird in jüngster Zeit bereits zu den Wegen der nationalen Rezeption transnationaler Normen geforscht (Engelke 2010). Dabei soll auch die im IGMR etablierte interdisziplinäre Verknüpfung mit der medizinischen, pharmakologischen und versorgungswissenschaftlichen Forschung zum Tragen kommen.

**Zentrale Veröffentlichungen A3:** Zur transnationalen *privaten* Regulierung sind das der Sammelband von Dilling u.a. (2008 [4]), die Monographien von Herberg (2007 [5]) und Dilling (2010 [3]) sowie der Aufsatz von Lindenthal (2008b [17]); zur transnationalen *administrativen* Regulierung der Sammelband von Dilling u.a. (erscheint 2010 [31]), die Monographie von Warning (2009 [9]) und Aufsätze von Winter (2009 [1], 2010b [30], 2010d [39]). Neben Beiträgen zur Transnationalisierung sind Studien zur Internationalisierung des Staates, insbesondere in der Umweltpolitik, vorgelegt worden, so von Lindenthal (2009 [7]), Maurmann (2008 [8]), Kamau & Winter (2009) [6] und Winter (2010c [22]). Ein zentraler Beitrag des neuen Ko-Projektleiters zu Formen der Sozialverwaltung ist Hase (2008a [52]).

### 3.3.2 Liste der aus dem Teilprojekt seit der letzten Antragstellung entstandenen Publikationen

Verfasser in [eckigen Klammern] sind/waren keine Sfb-Mitarbeiter.

#### (I.) Begutachtete Beiträge für

##### (a) wissenschaftliche Zeitschriften

1. Winter, Gerd (2009a) Transnationale Regulierung. Gestalt, Effekte, Rechtsstaatlichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 8, 9-5
2. Winter, Gerd (2009b) Das Klima ist keine Ware. Eine Zwischenbilanz des Emissionshandelssystems, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 6, 289-298; überarbeitete englische Fassung in *Journal of Environmental Law* 22:1, 1-25

##### (b) monographische Reihen

3. Dilling, Olaf (2010a) *Grenzüberschreitende Produktverantwortung – Zum prozeduralen Recht zwischenbetrieblicher Risikobewältigung*, Baden-Baden: Nomos
4. Dilling, Olaf, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. (2008) *Responsible Business. Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions*, Oxford: Hart
5. Herberg, Martin (2007) *Globalisierung und private Selbstregulierung. Umweltschutz in multinationalen Unternehmen*, Frankfurt a.M.: Campus
6. [Kamau, Evanson Chege] & Gerd Winter, Hg. (2009) *Genetic Resources, Traditional Knowledge and the Law*, London: Earthscan
7. Lindenthal, Alexandra (2009) *Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik*, Frankfurt a.M./New York: Campus

8. Maurmann, Dorothee (2008) *Rechtsgrundsätze im Völkerrecht, am Beispiel des Vorsorgeprinzips*, Baden-Baden: Nomos
9. Warning, Michael (2009) *Transnational Public Governance. Networks, Law and Legitimacy*, London: Palgrave

(c) *Sammelbandbeiträge*

10. Dilling, Olaf (2009) Risky Uses for Safe Technology: Towards a Legal Reconstruction of the User Perspective, in: Håkan Håkansson, Alexandra Waluszewski, Frans Prenekert & Enrico Baraldi, Hg. *Use of Science and Technology in Business: Exploring the Impact of Using Activity for Systems, Organizations, and People*, Bingley: Emerald, 75-98
11. Dilling, Olaf (2008) Proactive Compliance? Repercussions of National Product Regulation in Standards of Transnational Business Networks, in: Olaf Dilling, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. *Responsible Business. Self-Governance and Law in Transnational Business Transactions*, Oxford: Hart, 89-122
12. Herberg, Martin (2007a) From Diffusion to Interplay. The Constitutional State in an Age of Global Legal Pluralism. in: Achim Hurrelmann, Stephan Leibfried, Kerstin Martens & Peter Mayer, Hg. *Transforming the Golden-Age Nation State*, Hampshire: Macmillan, 63-82
13. Herberg, Martin (2008a) Globalisierung des Rechts, Öffnung des Staates, in: Hurrelmann, Achim, Stephan Leibfried, Kerstin Martens & Peter Mayer, Hg. *Zerfasert der Nationalstaat?*, Frankfurt a.M.: Campus, 113-132
14. Herberg, Martin (2008b) Global Legal Pluralism and Interlegality: Environmental Self-Regulation in Multinational Enterprises, in: Olaf Dilling, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. *Responsible Business. Self-Governance and the Law in Transnational Economic Transactions*, Oxford: Hart, 17-40
15. Herberg, Martin (2009a) Innenansichten des Weltrechts. Methodologische Überlegungen zur aktuellen Rechtspluralismusedebatte, in: Graf Calliess, Andreas Fischer-Lescano & Peer Zumbansen, Hg. *Soziologische Jurisprudenz*. Festschrift für Gunther Teubner, Berlin: De Gruyter, 739-752
16. Lindenthal, Alexandra (2008a). The Transnational Management of Hazardous Chemicals, in: Remus G. Anghel, Eva Gerharz, Gilberto Rescher & Monika Salzbrunn, Hg. *The Making of World Society: Perspectives from Transnational Research*, Bielefeld: transcript, 237-252
17. Lindenthal, Alexandra (2008b) Transnational Management of Hazardous Chemicals by Interfirm Cooperation and Associations, in: Olaf Dilling, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. *Responsible Business. Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions*, Portland: Hart, 123-150
18. Winter, Gerd (2007a) Dangerous Chemicals: A Global Problem on Its Way to Global Governance, in: Martin Führ, Rainer Wahl & Peter von Wilmowsky, Hg. *Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Reh binder*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 819-833

19. Winter, Gerd (2007b) Embedded and Disembedded Rationality: Contributions to Global Governance from European and US American Legal Cultures, in: Volkmar Gessner & David Nelken, Hg. *European Ways of Law*, Oxford: Hart, 305-325
20. Winter, Gerd (2009c) The Trajectory of Georgian Administrative Law – Impressions of an Advisor, in: Lorenz King & Giorgi Khubua, Hg. *Georgia in Transition*, Frankfurt a.M.: Peter Lang, 19-44
21. Winter, Gerd (2009d) Regional Common Pools of Genetic Resources – Improving the Effectiveness and Justice of Access and Benefit Sharing, in: Evanson Chege Kamau & Gerd Winter, Hg. *Genetic Resources, Traditional Knowledge and the Law*, London: Earthscan, 19-36
22. Winter, Gerd (2010c) Die institutionelle und instrumentelle Entstaatlichung im Klimaschutzregime: Gestalt, Problemlösungskapazität und Rechtsstaatlichkeit, in: Thomas Giegerich & Alexander Proelß, Hg. *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht*, Berlin: Duncker & Humblot, 49-89.

*(d.) Arbeitspapiere*

*(II.) Nicht-referierte Beiträge für*

*(a.) wissenschaftliche Zeitschriften*

23. Herberg, Martin (2010) Sammelbesprechung: Die soziale Verantwortlichkeit multinationaler Konzerne zwischen Informalität und Verrechtlichung, in: *Kritische Justiz* 1, 120-22

*(b.) monographische Reihen (einschließlich book proposals)*

24. [Kopp-Malek, Tanja], [Martin Koch] & Alexandra Lindenthal (2009) *Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der Europäischen Kommission*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
25. Winter, Gerd, Hg. (2009e) *Towards Sustainable Fisheries Management. A Comparative Analysis*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 74, Bonn: IUCN

*(c.) Sammelbandbeiträge*

26. Dilling, Olaf (2007) Transnational Private Governance – Produktverantwortung für Stoffrisiken in der arbeitsteiligen Wertschöpfungskette, in: *Dokumentation zur 30. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2006*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 177-193

*(d.) Arbeitspapiere*

27. Herberg, Martin (2009b) Reconstructing Global Governance Networks. The Case of the OECD Test Guidelines Programme for the Testing of Chemicals, Bremen: Sfb 597, TranState Working Paper 104
28. [Koch, Martin] & Alexandra Lindenthal (2009) Problem Solving in and of International and Transnational Organizations: Sustainable Development in the European Commis-

sion and the Marine Stewardship Council, Working Paper Series of the Institute for World Society Studies, Universität Bielefeld

(III.) *Vorliegende Manuskripte*

(a.) *wissenschaftliche Zeitschriften*

29. [Martin Koch] & Alexandra Lindenthal (2010) Learning within the European Commission – the Case of Environmental Integration (in Begutachtung, zweite Runde)
30. Winter, Gerd (2010b) Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens (erscheint im Mai 2010 im *Verwaltungsarchiv*)

(b.) *monographische Reihen*

31. Dilling, Olaf, Martin Herberg & Gerd Winter (2010a) *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, Oxford: Hart (Druck in Vorbereitung)
32. Glinsky, Carola (2010) *Die rechtliche Bedeutung der privaten Regulierung globaler Produktionsstandards*, Baden-Baden: Nomos (Druck in Vorbereitung)

(c.) *Sammelbandbeiträge*

33. Dilling, Olaf (2010b) Enclosed Solutions for Common Problems? Uncertainty, Precaution and Collective Learning in Environmental Law, in: Christian Joerges & Josef Falke, Hg. *The Social Embeddedness of Transnational Markets*, Oxford: Hart (Druck in Vorbereitung)
34. Dilling, Olaf (2010c) Regulierung als Dialog: Des Staates Beitrag zu den Umweltstandards der Weltwirtschaft, in: Marianne Beisheim, Tanja Börzel, Philipp Genschel & Bernhard Zangl, Hg. *Was vom Staate übrig bleibt? Der staatliche Beitrag zur Governance*, Baden-Baden: Nomos (in Begutachtung)
35. Dilling, Olaf, Martin Herberg & Gerd Winter (2010b) Introduction: Exploring Transnational Administrative Rule-Making, in.: Dieselben, Hg. *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, Oxford (Druck in Vorbereitung)
36. Herberg, Martin (2010a) Bringing Professions back in: A Fresh Look on the Dynamics of Institution-Building in (World) Society, in: Christian Joerges & Josef Falke, Hg. *The Social Embeddedness of Transnational Markets*, Oxford: Hart (Druck in Vorbereitung)
37. Herberg, Martin (2010b) Global Governance Networks in Action. The Development of Toxicological Test Methods at the OECD, in: Olaf Dilling, Martin Herberg, & Gerd Winter, Hg. *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, Oxford: Hart (Druck in Vorbereitung)
38. Lindenthal, Alexandra (2010) Autonomy or Adaptability? Environmental Integration in the World Bank, in: Olaf Dilling, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, Oxford: Hart (Druck in Vorbereitung)

39. Winter, Gerd (2010d) Transnational Regulatory Comitology: The Global Harmonisation of Chemicals Classification and Labelling, in: Olaf Dilling, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. *Transnational Administrative Rule-Making: Performance, Legal Effects, and Legitimation*, Oxford: Hart (Druck in Vorbereitung)
40. Winter, Gerd (2010e) Rationing the Use of Common Resources: Design, Effectiveness and Constitutional Implications of an Ambivalent Regulatory Tool, in: Dawn Oliver, Tony Prosser & Richard Rawlings, Hg. *In the Regulatory Laboratory: Law, Governance and the Constitution*, Oxford: Oxford University Press (Druck in Vorbereitung)

(d.) Arbeitspapiere

41. Winter, Gerd (2010f) Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes. Gutachten für den Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen

(IV) Vorarbeiten des neuen Ko-Teilprojektleiters Friedhelm Hase<sup>5</sup>

42. Hase, Friedhelm & Karl Heinz Ladeur (1980) *Verfassungsgerichtsbarkeit und politisches System. Studien zum Rechtsstaatsproblem in Deutschland*, Frankfurt a.M.: Campus
43. Hase, Friedhelm, Karl-Heinz Ladeur & Helmut Ridder (1981) Nochmals: Reformalisierung des Rechtsstaats als Demokratiepostulat?, in: *Juristische Schulung* 21, 794-798
44. Hase, Friedhelm & Matthias Ruete (1982) Constitutional Court and Constitutional Ideology in West Germany, in: *International Journal of the Sociology of Law* 10, 267-276
45. Hase, Friedhelm (2000) *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. Eine Studie zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des deutschen Sozialversicherungsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck
46. Hase, Friedhelm (2003) Versichertenkreis und Leistungsumfang im Spannungsverhältnis von Sozialstaat und Privatautonomie, in: Stefan Empter & Helge Sodan, Hg. *Markt und Regulierung. Rechtliche Perspektiven für eine Reform der gesetzlichen Krankenversicherung*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung, 185-197
47. Hase, Friedhelm (2004a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die staatliche Gewährleistung sozialer Sicherheit. Vortrag auf der 9. Sozialrechtslehrertagung am 13. März 2003 in Halle, *Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV)* 52, 7-28
48. Hase, Friedhelm (2004b) Lastengerechtigkeit des GKV-Modernisierungsgesetzes bei der Zulassung von Modellen der Selbstbeteiligung und der Beitragsdifferenzierung, in: Rainer Pitschas, Hg. *Umsetzung des GKV-Modernisierungsgesetzes*, Speyer: DHV, 57-70
49. Hase, Friedhelm (2005a) Verfassungsrechtliche Bewertung der Normsetzung durch den Gemeinsamen Bundesausschuss, in: *Medizinrecht* 23, 391-397
50. Hase, Friedhelm (2005b) Das Verwaltungsrechtsverhältnis. Überlegungen zu einem Grundbegriff des Öffentlichen Rechts, in: *Die Verwaltung* 38, 453-470

---

<sup>5</sup> Von eckigen Klammern bei nicht Projekt- bzw. Sfb-Mitarbeitern wurde hier abgesehen, da Friedhelm Hase neu in das Projekt hinein kommt.

51. Hase, Friedhelm (2007) Freiheit ohne Grenzen? Überlegungen zu den Grundlagen der Dogmatik vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte, in: Otto Depenheuer, Hg. *Staat im Wort. Festschrift für Josef Isensee*, Heidelberg: Müller, 549-560
52. Hase, Friedhelm (2008a) Soziale Selbstverwaltung, in: Josef Isensee & Paul Kirchhof, Hg. *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, 3. Aufl., Heidelberg: Müller, 1175-1202
53. Hase, Friedhelm (2008b) Die Rabatte der pharmazeutischen Unternehmer nach § 130a SGB V. Preisregulierung durch Verfassungsrecht als verfassungsrechtliches Problem, in: Hermann Butzer, Markus Kaltenborn & Wolfgang Meyer, Hg. *Organisation und Verfahren im sozialen Rechtsstaat. Festschrift für Friedrich E. Schnapp*, Berlin: Duncker & Humblot, 447-462

### 3.4 Geplante Weiterführung des Teilprojekts (Ziele, Methoden, Arbeitsprogramm)

#### *Forschungsziele*

##### Überblick

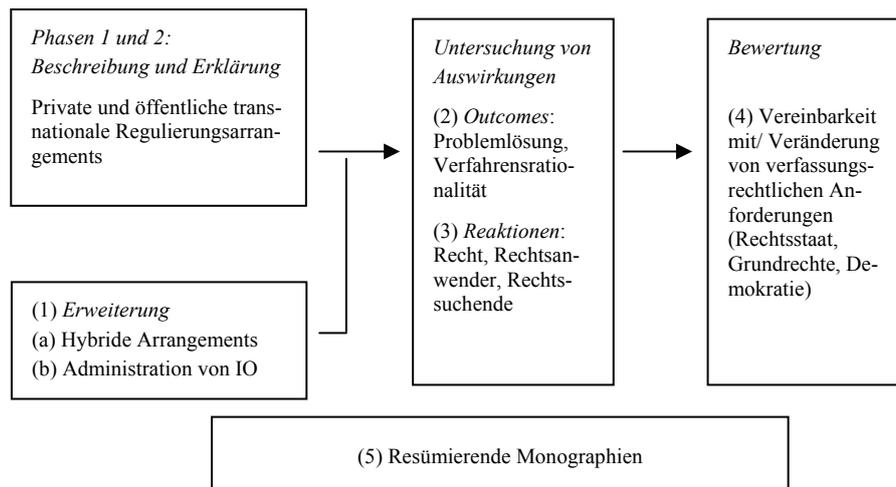
Die zentralen Fragen der dritten Phase des Teilprojekts lauten: Inwieweit können die analysierten transnationalen Regelungsarrangements durch sachliche Performanz, Verfahrensrationalität und Teilnahmemöglichkeiten Eigenlegitimation<sup>6</sup> erzeugen? Inwieweit werden entsprechende Regelwerke von den betroffenen institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren aufgegriffen oder zurückgewiesen? Unter welchen Bedingungen kann staatliches Verfassungsrecht für die Normgebungsaktivitäten der transnationalen Arrangements geöffnet werden?

Der zugrunde liegende theoretische Ansatz des Teilprojekts entspricht dem Modell eines verfassungsrechtlich koordinierten Rechtspluralismus. Geplant sind vier miteinander vernetzte *Teilstudien* und eine Anzahl abschließender Monographien (siehe Abbildung 2).

---

<sup>6</sup> Wegen der Vielfalt der in der Literatur verwendeten Legitimationsbegriffe soll die hier verwendete Variante klar gestellt werden: Legitimation ist *sozialwissenschaftlich-analytisch* gleichbedeutend damit, dass Herrschaft *akzeptanzfähig* ist. Diese Fähigkeit entsteht *material* durch einen akzeptablen Output, der sich insbesondere darin zeigt, dass gegebene Probleme wirklich gelöst werden. Sie entsteht *prozedural* durch einen Akzeptanz erzeugenden Input, der sich insbesondere in der Betroffenen-Beteiligung zeigt. Diesem Verständnis entspricht ein *verfassungsrechtlich-normatives*: Herrschaft muss sich *material* an den Grundrechten und *prozedural* an demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahrensvorgaben legitimieren. Zwischen der sozial- und rechtswissenschaftlichen Begrifflichkeit steht noch ein *rechtspolitisches* Verständnis: Hier werden aus der Beobachtung der Verfassungswirklichkeit und der Verfassungsnormen in begründender Rede überhaupt erst Maßstäbe für die materiale und prozedurale Legitimation entwickelt, die von den verfassungsrechtlichen Anforderungen wie den sozialwissenschaftlichen Maßstäben abweichen können. Als „*Eigenlegitimation*“ soll eine Legitimation verstanden werden, die der Handelnde (hier: die transnationalen Akteure) selbst und außerhalb der staatlich vermittelten Legitimation erzeugt, etwa durch inhaltliche und prozedurale Praktiken und Metaregeln.

**Abbildung 2: Untersuchungsschritte des Teilprojekts insgesamt**



- (1) Im Teilprojekt wurden bisher Formen privater und öffentlicher Regulierung untersucht. Noch zu erschließen sind (a) *hybride* privat-öffentliche Formationen sowie (b) – als weitere Unterform öffentlicher Regulierung – Administrationen internationaler Organisationen (IO). Zu diesen beiden Arrangements soll je eine weitere Fallstudie durchgeführt werden. Mit dem Einbezug hybrider Strukturen und IO-Administrationen in unsere letzte Phase werden wir alle wichtigen Strukturvarianten transnationaler Regulierung erfasst haben.
- (2) Im Blick auf die *Outcomes* sollen die transnationalen Steuerungsarrangements darauf untersucht werden: Inwieweit tragen sie dazu bei, Probleme sozialer Wohlfahrt in den Politikfeldern Umwelt- und Gesundheitsschutz zu lösen (materiale Legitimation)? Bilden sie eigene Elemente der Verfahrensrationalität, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Selbstkontrolle aus (prozedurale Legitimation)?
- (3) Ferner werden die *Reaktionen* verschiedener Akteure innerhalb und außerhalb staatlicher Institutionen unter der Fragestellung untersucht: Werden transnationale Regelungsimpulse aufgenommen, zurückgewiesen oder differenziert rezipiert?
- (4) Abschließend werden die festgestellten Rezeptionsmuster *am Maßstab verfassungsrechtlicher Legitimationsanforderungen bewertet*: Lassen Grundrechtsschutz und Parlamentsvorbehalt Rezeptionsweisen zu, die gegebenenfalls eine Eigenlegitimation transnationaler Regulierung anerkennen?

- (5) Während die Untersuchungen zu (1) bis (4) eine Reihe einzelner Publikationen hervorbringen werden, sollen die *Ergebnisse* aller drei Phasen des Teilprojekts in vier Monographien *zusammengefasst* und *in übergreifende theoretische Zusammenhänge gestellt* werden.

### **Forschungsziele im Einzelnen**

#### *(1) Erweiterung des Fallspektrums*

##### *(a) Hybride Formationen am Beispiel Arzneimittelregulierung*

Während das Teilprojekt transnationale Regulierung bisher vor allem am Beispiel der Umweltpolitik untersucht hat, soll das Spektrum nunmehr um die Arzneimittelregulierung erweitert werden. Dafür sind drei Gründe maßgeblich: (1) Der Politikbereich Arzneimittelregulierung ermöglicht, die bisher entwickelten Methoden und theoretischen Konzepte an einem weiteren Fall zu überprüfen. (2) Indem er in eine neue Perspektive gestellt wird, wird seine eigene Erforschung vorangetrieben. (3) Da er durch Formen privat-öffentlichen Zusammenwirkens gekennzeichnet ist, bietet sich Gelegenheit, die im Teilprojekt bisher untersuchten entweder privaten oder öffentlichen Formen durch die Erforschung von hybriden privat-öffentlichen Regulationssystemen zu vervollständigen. Zwar sind solche Formen auch im Bereich des Umweltschutzes zu finden, aber sie sind für den Gesundheitssektor allgemein und insbesondere die Arzneimittelregulierung charakteristischer. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Arzneimittelregulierung anders als die Umweltregulierung, die eher auf kollektive Güter wirkt, unmittelbar die Individuen betrifft, also Pharmahersteller, Ärzte, Versicherer, Patienten und Probanden. Diese drängen dementsprechend stärker auf Mitentscheidung bei der Regulierung.

Die Fallstudie nimmt zwei institutionelle Arrangements in den Blick, die an den zwei Polen von Arzneimittelregulierung – der Zulassung und der Anwendung von Arzneimitteln – angesiedelt sind (s. Abbildung 1 oben, Nr. (8) und (9)):

- Am einen Pol, der Arzneimittelzulassung, steht die *International Conference on Harmonisation (ICH)*, ein Gremium, das Leitlinien für das Prüfverfahren festsetzt. Die ICH ist eine moderne Form der Ko-Regulierung (zu diesem Konzept s. Europäische Kommission 2001) von Industrie und Administration der drei Regionen Europäische Union (EU), USA und Japan. Ihre Mitglieder sind die nationalen Arzneimittelzulassungsbehörden und die Spitzenverbände der pharmazeutischen Industrie. Die ICH-Leitlinien werden über EU-Rechtsakte mittelbar von den nationalen Gesetzgebern rezipiert.
- Am anderen Pol steht in Deutschland der *Gemeinsame Bundesausschuss (GBA)*. Der GBA ist ein Gremium der Gemeinsamen Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitssystem. Er entscheidet verbindlich, welche Arzneimittel den Patienten zu Lasten der Gesetzlichen Krankenversicherung verordnet werden dürfen und ist deshalb ein Beispiel für funktionale Selbstverwaltung (zum

Konzept der Selbstverwaltung als Grundform der Verwaltung Stein 1869; für funktionale Selbstverwaltung in der Gegenwart Kluth 1997). Er ist an die arzneimittelrechtliche Zulassung gebunden und bezieht die Gesichtspunkte des Nutzens und der Wirtschaftlichkeit des Arzneimittels in seine Entscheidungsfindung ein. Obgleich im nationalen Recht verankert, sind in jüngster Zeit Transnationalisierungstendenzen zu erkennen: Transnational geprägte wissenschaftliche Erkenntnisse werden anhand von transnational entwickelten Standards verarbeitet und bewertet; zu diesem Zweck vernetzt sich der GBA zudem mit „Schwesterorganisationen“ anderer EU-Mitgliedstaaten. Hier ergibt sich die Möglichkeit, ein Behördennetzwerk gleichsam „in statu nascendi“ zu beobachten und zu untersuchen.

Die Prozesse der Arzneimittelregulierung werden in der Fallstudie auf den Ebenen der ICH und des GBA beschrieben und erklärt. Während damit die ersten beiden Projektphasen gerafft nachgeholt werden, wird zusammen mit den Teilstudien (2) bis (4) untersucht: Wie funktioniert die Mitwirkung der Beteiligten und Betroffenen in den hybriden Strukturen? Welche Ergebnisse werden in den Strukturen erzielt? Wie nehmen Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen auf sie Bezug? Die Ergebnisse dienen zum einen dem tieferen Verständnis der Arzneimittelregulierung, zum anderen steuern sie Material für die allgemeine Untersuchung über Outcomes und Reaktionen bei.

Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht kann die Teilstudie zur Schließung einer Forschungslücke beitragen und zugleich Material für die verfassungsrechtlichen Querschnittsfragen liefern: Die vorliegende Literatur zur Arzneimittelregulierung berücksichtigt das Phänomen der Transnationalisierung und ihr Legitimationspotential nicht oder nur unzureichend (vgl. Kingreen 2007; Seeringer 2006). Demgegenüber werden die vom Teilprojekt zu entwickelnden Good Practice-Regeln Ansätze für eine neue Sicht auf verfassungsrechtliche Legitimationsanforderungen ermöglichen. Die einschlägigen Vorarbeiten des Teilprojektleiters Hase (**2005a** [49], **2008a** [52], **2008b** [53]), die sich auf den innerstaatlichen Bereich konzentrieren, würden auf diese Weise in Transnationalisierungsrichtung fortgeführt.

*(b) Administration internationaler Organisationen am Beispiel OECD*

Die weitere Fallstudie ergänzt die Formationen der transnationalen öffentlichen Regulierung um die Variante Administration internationaler Organisationen (IO) (s. Abbildung 1, Nr. (7)). Unter Administration werden dabei der bürokratische Apparat der Sekretariate sowie die von der IO eingesetzten und gesteuerten Fachausschüsse verstanden.<sup>7</sup> Anders als die vom Teilprojekt bereits untersuchten transnatio-

---

<sup>7</sup> Diese Fachausschüsse sind von den – von uns bereits untersuchten, s. Abbildung 1, Nr. 6 – administrativen Netzwerken und Gremien zu unterscheiden, die auf Initiative und unter Anleitung staatlicher

nen administrativen Netzwerke und Gremiensysteme sind IO-Administrationen relativ fest gefügte, hierarchisch aufgebaute Organisationen. Ähnlich wie jene haben sie das Potential, informell selbst neue Aufgaben zu erschließen, eigene politische Richtungen zu formulieren und sich organisatorisch zu verstärken, obwohl sie rechtlich gesehen vollständig der Steuerung der offiziellen, die Mitgliedstaaten repräsentierenden Organe unterliegen.

Wieweit diese Emanzipation der Agenten vom Prinzipal reicht, ob dabei qualitativ hochwertige Ergebnisse erzielt und prozedural legitimiert werden, soll am Beispiel der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht werden. Unter policy-Aspekten geht es um die Frage, wie die im OECD-Vertrag niedergelegte Ausrichtung auf wirtschaftliches Wachstum in Richtung Umwelt- und Klimaschutz umgelenkt wurde. Unter politics-Aspekten interessiert, welchen Anteil die OECD-Administration daran hatte, und welchen die formell legitimierten Organe Ministerrat und Vertragsparteienkonferenzen.

In der Fallstudie sollen die Entwicklung der administrativen Strukturen, ihre Arbeitsweise und ihre Ergebnisse dargelegt werden. Zu behandeln sind insbesondere die Direktionen für Wirtschaft und für Umwelt, die Informationen und Konzepte erarbeiten und dabei nicht selten in Konflikt zueinander treten, und weiterhin das Komitee für Umweltpolitik mit seinen Unterausschüssen, die, ebenfalls in Spannung mit den wirtschaftlich orientierten Komitees und Unterausschüssen, Regulierungsaktivitäten anstoßen und begleiten. Unter rechtlichen Aspekten ist von Interesse, warum so wenige Ideen und Konzepte in förmliche OECD-Beschlüsse münden, und wie sie stattdessen eher subkutan, aber möglicherweise nicht minder wirksam mittels intellektueller ‚paradigm changes‘ und ‚reframing‘ politische Lernprozesse in der gesamten IO und in vielen Staaten in Gang setzen. Wegen dieses Charakters ‚stiller Herrschaft‘ ergibt sich ein Legitimationsbedarf und somit die Frage nach der Fairness, Transparenz und Beteiligungsoffenheit der Prozeduren. Auch dies soll erforscht werden.

Die Anzahl empirischer Studien über die OECD-Umweltpolitik ist bisher gering, so dass Forschungsbedarf ersichtlich ist. Zu nennen ist Busch (2009), der jedoch nur Selbsteinschätzungen erhoben hat und deshalb ein wohl zu optimistisches Bild zeichnet. Ähnliches gilt für Long (2000), der selbst Leiter des Umweltdirektorats war. Distanzierter sind dagegen die Studien von Lehtonen (2007), der sich aber auf Auswertung der peer review-Aktivitäten des Umweltdirektorats beschränkt, und von Martens & Jacobi (i.E.), die allerdings andere Politiken als die Umweltpolitik thematisieren.

---

Behörden arbeiten und von den IO nur logistisch und symbolisch unterstützt werden. Zwischen beiden Kategorien gibt es aber vermutlich fließende Übergänge.

*(2) Outcomes transnationaler Regelungssysteme für die materiale und prozedurale Legitimation*

In der zweiten Teilstudie wird im Querschnitt aller untersuchten transnationalen Arrangements gefragt: Inwieweit können sie sich durch ihr Problemlösungspotential und durch prozedurale Vorkehrungen legitimieren? Damit soll ein empirisch fundierter und normativ reflektierter Beitrag zu den Outcomes der neuen Regelungsansätze für die normativen Güter soziale Wohlfahrt (in den Politikfeldern Umwelt- und Gesundheitsschutz) und Demokratie geleistet werden. Forschungsleitend ist der Gedanke, dass informelle Steuerungsarrangements jenseits des Staates nicht zwangsläufig in die Technokratie führen, wie dies in der Literatur häufig unterstellt wird (Shapiro 2005). Vielmehr können sich in den emergenten Steuerungsarrangements – das klassische Modell parlamentarischer Demokratie ergänzend – Mechanismen herausbilden, die Technokratie, Expertenwillkür und Machtmissbrauch vermeiden, also sich eine Art Eigenlegitimation schaffen.

Ein Untersuchungskonzept, das sich schon in früheren Phasen bewährt hat, ist das Modell institutionellen Lernens (Argyris & Schön 1996): Die informellen Rechtsregimes des transnationalen Raums entstehen nicht nur aus konkreten Steuerungs- und Legitimationskrisen heraus, sie geraten in ihrem Lebensverlauf auch selbst immer wieder in solche Krisen. Teilweise gelingt es ihnen, die Legitimationsprobleme durch neue institutionelle Hervorbringungen zu meistern – etwa wenn bestehende Machtasymmetrien durch spezielle Beteiligungsregeln wieder ‚ins Lot‘ gebracht werden –, teilweise antworten die Regelungssysteme auf anstehende Herausforderungen aber auch mit Strategien der Abschottung, der Selbstimmunisierung gegen Kritik, der Problemverleugnung und der Symbolpolitik. Der Vergleich der Regulierungsformationen erlaubt es daher, Fehlentwicklungen und Errungenschaften der Praxis besser zu erkennen und zu würdigen.

Aus der empirischen Untersuchung der Problemlösungskapazität und Verfahrensrationale sollen *Regeln von good practice* entwickelt werden, die eine normative Bewertung der Befunde ermöglichen. Die beobachtbaren Ergebnisse und institutionellen Mechanismen müssen dafür auf die zugrunde liegenden Legitimationsprobleme bezogen werden. Solche Versuche, die Legitimationsproblematik transnationalen Regierens in einzelne operationalisierbare Aspekte aufzufächern, sind in der Literatur noch selten (vgl. aber Keohane & Grant 2005). Eine vorläufige Zusammenstellung könnte sich an zwei Dimensionen orientieren:

→ *Materiale Legitimation*

- ⇒ An welchen Problemdefinitionen orientieren sich die Akteure? Werden alle relevanten Problemaspekte einbezogen? Wird zwischen fachlichen und politischen Fragen unterschieden? Werden potentielle Zielkonflikte erkannt und Problemverschiebungen vermieden?

- ⇒ Gehen die Standards in ihrem Schutzniveau wesentlich über den Stand dessen hinaus, was bereits auf nationaler Ebene erreicht wurde, oder einigt man sich auf dem geringsten gemeinsamen Nenner?
- *Prozedurale Legitimation*
  - ⇒ Wie sind die Regeln über die Beteiligung von Betroffenen ausgestaltet? Gibt es Vorkehrungen gegen die Vereinnahmung durch partikulare Interessen (vgl. Benvenuti 1999)? Gibt es besondere Dokumentations- und Begründungspflichten, Formen des *peer review* und unabhängige Supervisions- und Schiedsinstanzen (statt vieler Sabel 1993)? Gibt es einen Rekurs für unterlegene Interessen?
  - ⇒ Werden die Entscheidungen innerhalb des jeweiligen transnationalen Arrangements evaluiert und revidierbar gehalten? Wird neues Wissen aufgegriffen oder werden Barrieren für den Informationstransfer errichtet? Werden institutionelle Veränderungen von außen angestoßen, oder haben die Regime in ihrem Inneren Anreizstrukturen, die Innovationen begünstigen?
  - ⇒ Wie selbständig sind die Akteure im Verhältnis zu ihrem Herkunftsstaat oder ihrer Herkunftsorganisation? Können einzelne Behörden oder Behördenvertreter ihren Transnationalisierungsvorsprung gegenüber Behörden ihres Landes nutzen, um eigene Ressortinteressen durchzusetzen (vgl. Slaughter 2003)? Wird auf transnationaler Ebene überprüft, ob die Netzwerkmitglieder alle relevanten Akteure ihres Landes ausreichend informieren und in den Prozess einbeziehen?

Bei der Rekonstruktion und Systematisierung der Maßstäbe von Good Governance sind vielfältige Materialien einzubeziehen: unsere eigenen Untersuchungen, Metaregeln der Regulierungsnetzwerke sowie Kodizes aus evaluierenden Einrichtungen, wie etwa der ‚Code of Good Practice‘ der International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance (ISEAL). Ein weiterer wichtiger Bezugspunkt ist die laufende Diskussion über ein Global Administrative Law bzw. ein Völkerverwaltungsrecht (siehe dazu Kingsbury u.a. 2005; Möllers 2005). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Forschungsrichtung bisher stark an den materiellen und prozeduralen Standards des nationalen Verwaltungsrechts ausgerichtet ist und den Besonderheiten des transnationalen Raums nicht immer ausreichend Rechnung trägt.

### *(3) Reaktionen des formellen Rechts, der Rechtsanwender und der Rechtssuchenden auf transnationale Regulierung*

Während die Untersuchung der Outcomes auf eine Bewertung aus der Perspektive der Evaluationsforscher zielt, geht es bei der Untersuchung der Reaktionen darum, wie sich das formelle Recht, die Rechtsanwender und die Rechtssuchenden zu der transnationalen Regulierung verhalten. Die Bewertung aus Forscherperspektive wird so um die Bewertung durch die „Abnehmer“ der transnationalen Regulierung

ergänzt. Daraus werden sich Anregungen für die letztlich maßgebliche verfassungsrechtliche Bewertung ergeben (siehe ausführlicher unten zu Teilstudie (4)).

Anschlüsse des staatlichen Rechts für transnationale Regeln wurden bereits in den ersten beiden Projektphasen mit untersucht (siehe oben zu 3.3.1). Sie sollen nun in der dritten Phase im Vergleich der Regulierungsarrangements systematisiert und typologisiert werden. Dabei werden die Ergebnisse der Fallstudie zur Arzneimittelregulierung einbezogen.

Darüberhinaus sollen die stattfindenden Verrechtlichungsprozesse aus einer Akteursperspektive beleuchtet werden. Von den Reaktionen relevanter Akteure inner- und außerhalb der staatlichen Institutionen hängt es ab, inwieweit transnationale Vorgaben im nationalen Recht, insbesondere in Gerichts- und Behördenentscheidungen Eingang finden. Zu folgenden Akteuren sind empirische Studien geplant:

- Richter an nationalen Gerichten, die bei der Anwendung des Zivil-, Verwaltungs- und Sozialrechts mit den Geltungsansprüchen transnationaler Normen konfrontiert werden (siehe ausführlicher unten unter (a) Reaktionen der Justiz),
- Mitarbeiter nationaler Behörden, die in Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren auf untergesetzliche Standards zurückgreifen (siehe ausführlicher unten unter (b) Reaktionen der öffentlichen Verwaltung) und
- zivilgesellschaftliche Akteure, die sich als Rechtssuchende auf transnationale Standards berufen (siehe ausführlicher unten unter (c) Reaktionen der Rechtssuchenden).

Es geht vor allem um die Deutungs-, Wahrnehmungs- und Handlungsmuster dieser Akteure: Welche Normen finden überhaupt ihre Aufmerksamkeit? Wie sichtbar und formalisiert müssen Standards sein, um von ihnen wahrgenommen zu werden? Und in welcher Weise werden die Geltungsansprüche der Normen aufgegriffen und/oder zurückwiesen?

In Teilen dürften sich die Bewertungsmaßstäbe der Rechtspraxis mit den oben in der Teilstudie (2) zu rekonstruierenden *Good Practice*-Regeln überschneiden, was zusätzliche Vergleichsmöglichkeiten schafft. Neben den amtlichen Argumenten und Begründungen sollen auch implizite und/oder latente Faktoren mit einbezogen werden, die die Wahrnehmung der Akteure strukturieren; dazu gehören eingeschliffene Routinen und unhinterfragte Basisannahmen, sowie begrenzte personelle und zeitliche Ressourcen für die nötigen Recherchen und Ermittlungsarbeiten.

Allgemein lassen sich die Reaktionen auf transnationale Regelungen, so unsere Ausgangshypothese, in Anlehnung an die Begriffe *Exit*, *Loyalty* und *Voice* bei Hirschman (1970), folgendermaßen retypisieren:

- (1) Die Akteure können sich gegen die autonome Geltung transnationaler Normen *abschotten*. Dieser Reaktionstyp entspricht einer etatistischen staatsrechtlichen

Position, die transnational festgelegte Anforderungen nur hinnimmt, wenn sie durch staatliche Gesetze inkorporiert worden sind. Damit wird der Souveränitätsanspruch der nationalen Verfassung bekräftigt; das besondere Problemlösungs- und Steuerungspotential transnationaler Normen bleibt jedoch weitgehend ungenutzt. Da die Steuerungsarrangements des transnationalen Raums gar nicht rechtsrelevant sind, werden deren Qualitätsunterschiede auch nicht berücksichtigt.

- (2) Umgekehrt können transnationale Vorgaben ohne weitere Voraussetzungen in den binnenstaatlichen Raum *übernommen* werden, was das Risiko mit sich bringt, dass auch Standards mit geringem Schutzniveau und einseitiger Interessendurchsetzung unmittelbar gelten. Dies entspricht einer post-etatistischen Position, die schlicht auf die Qualität transnationaler Normsetzung vertraut.
- (3) Auch eine *bedingte Rezeption* transnationaler Regeln ist möglich, die von der Erfüllung bestimmter materialer und prozeduraler Anforderungen abhängig gemacht wird. So kann die transnationale Steuerung ihre Wirkung entfalten, bleibt aber den Bedingungen innerstaatlicher Anwendung unterworfen.

Für das Modell eines verfassungsrechtlich koordinierten Rechtspluralismus ist insbesondere der dritte Typ interessant. Die durch die voranschreitende Rechtsfragmentierung aufgeworfenen Widersprüche könnten ins Produktive gewendet werden: Auch wenn die para-legalen Strukturen des transnationalen Raums kein Recht im klassischen Sinne sind, können sie doch Quelle von begründeten Erwartungen und dazu verwendet werden, die nationale Rechtsordnung für bislang unerreichte Problemlösungen zu öffnen (vgl. ausführlicher unten zu Teilstudie (4)).

*(a) Reaktionen der Justiz*

Gerichtsentscheidungen sollen daraufhin untersucht werden, ob und wie sie transnationale Standards heranziehen, vor allem ob dies in eher defensiver, affirmativer oder differenzierender Weise geschieht. Es scheint, dass die Rechtsprechung zunächst eher zurückhaltend auf die Geltungsansprüche transnationaler Vorgaben reagiert hat, während sich heute umgekehrt vielfach eine Bereitschaft beobachten lässt, transnationale Standards pauschal zu übernehmen. Oft werden die Normen mehr oder weniger unbesehen rezipiert, weil Gerichte sich selbst nicht in der Lage sehen, die Komplexität der jeweiligen Problem- und Regelungszusammenhänge zu durchschauen. Teilweise entwickelt die Rechtsprechung aber auch eigene Methoden und Techniken, um die auftretenden Ermittlungsprobleme selbständig zu meistern.

Zu untersuchen sind Entscheidungen von EU-Gerichten sowie deutscher und englischer Gerichte. Der Vergleich mit England begründet sich daraus, dass die englischen Gerichte sich auf Grund ihrer Orientierung am common law möglicherweise offener mit der Besonderheit der transnationalen Arrangements auseinander-

setzen als das stärker dogmatisierte deutsche Recht (ähnlich Brabandt 2007), und dass die EU-Gerichte zwischen diesen Polen einen eigenen Weg suchen müssen.

Erforscht werden sollen Entscheidungen der Verwaltungs-, Sozial- und Zivilgerichtsbarkeit.

Im Verwaltungs- und Sozialrecht ist es insbesondere das Institut des behördlichen Beurteilungsspielraums, das eine Rezeption globaler Normen begünstigt (für einen pauschalen Verweis auf „internationale Fachkommissionen“ vgl. BVerfG Urt. v. 28.02.2002 – 1 BvR 1676/01 – Genehmigung einer Mobilfunkanlage). Zum Teil prüfen die Gerichte auch, ob die jeweilige Behörde ihr Ermessen in verantwortungsvoller Weise ausgeübt hat, etwa indem sie Ermittlungen angestellt hat, und ob das betreffende Expertengremium auch tatsächlich über die nötige Sachkunde verfügt (Schepel 2005: 252). Das blinde Vertrauen in die Fachautorität internationaler Expertengremien ist ein Beispiel für die angeführte „post-etatistische“ Haltung vieler Rechtsanwender, während in Rückfragen nach den Prozeduren der Normgebung eine differenziertere Herangehensweise zum Tragen käme.<sup>8</sup>

Im Zivilrecht werden Begriffe wie „verkehrsübliche Sorgfalt“ oder die „übliche Beschaffenheit einer Sache“ als Anknüpfung genutzt (als neueres Beispiel eines ebenfalls pauschalen Verweises vgl. BGH Urt. v. 15.3.2006 – VIII ZR 74/05 – elektromagnetische Strahlung als Mangel einer Mietsache). Dass hier Vieles in Bewegung ist, lässt sich besonders gut am Konzernhaftungsrecht veranschaulichen, in dem in den letzten Jahren zahlreiche neue und innovative Haftungskonzepte entstanden sind (vgl. Glinski 2010[32]). Daneben finden sich aber auch zahlreiche Strategien der Gerichte, Streitfälle schon im Vorfeld abzuweisen und/oder relevante Normen in den Bereich des Außerrechtlichen zu verweisen (Zimmer 2009).

Relevante Entscheidungen sind über das Internet zugänglich, so dass durch geeignete Suchstrategien eine hinreichende Anzahl einschlägiger Judikate ermittelt werden kann. Da das Spektrum judizieller Argumentationsansätze und Rezeptionsmuster nicht quantitativ, sondern qualitativ erfasst werden soll, sehen wir eine Auswertung von etwa 30 Urteilen als ausreichend an.

#### *(b) Reaktionen der öffentlichen Verwaltung*

Auf welche Weise schlagen sich transnationale Vorgaben in behördlichen Entscheidungen nieder? Nach welchen Kriterien entscheiden die Verwaltungsstäbe jeweils über die Anwendung solcher informeller Regelungen? Wie bereits bei den Gerichten erwähnt, können vor allem Ermessens- und Beurteilungsspielräume genutzt werden, um transnationaler Vorgaben zu berücksichtigen.

---

<sup>8</sup> Ein Beispiel: In der kommunalen Vergabepaxis wird es als wichtiges Kriterium für nachhaltige Standards angesehen, „dass der Standardentwicklungs- und Umsetzungsprozess transparent und partizipativ ist“ (Deutscher Städtetag 2009: 31).

Für die empirische Untersuchung konzentrieren wir uns auf die Chemikalienregulierung, weil wir dabei an die Vorarbeiten aus früheren Phasen anknüpfen können. Einbezogen wird darüber hinaus die Arzneimittelregulierung. Entsprechend dem Vorgehen bei den Gerichten werden Verwaltungsbehörden auf EU-Ebene sowie aus Deutschland und England untersucht. Methodisch ist zum einen vorgesehen, behördliche Risikobewertungen auf ihre Argumentationsweisen zu untersuchen. Zum anderen sollen Mitarbeiter, die an der Risikobewertung für Chemikalien mitwirken, zu ihrer Einschätzung der Qualität, Verfahrensrationalität und Wirksamkeit transnationaler Normen befragt werden. Ziel ist herauszufinden, ob diese Normen in den behördlichen Entscheidungen zurückgewiesen, ungefiltert angewandt oder differenzierend an eigenen Kriterien gemessen werden. Gegenstand der Untersuchungen sind bei der Chemikalienregulierung vor allem die Europäische Chemikalienagentur und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie bei der Arzneimittelregulierung die Europäische Arzneimittelagentur und die Bundesanstalt für Arzneimittel und Medizinprodukte. Um ein möglichst breites Spektrum von Wahrnehmungen und Reaktionsmustern zu erfassen, sollen kontrastierende Fälle ausgewählt werden. Mit etwa zehn Interviews hoffen wir die wichtigsten Grundtypen abdecken zu können.

*(c) Reaktionen der Rechtsuchenden*

Staatliche Institutionen gehen häufig nicht aus eigener Initiative, sondern erst dann auf Vorgaben des transnationalen Rechts ein, wenn zivilgesellschaftliche Akteure sich auf sie berufen und damit bestimmte Forderungen begründen. Gerade für die Frage, wie das staatliche Recht mit der rapide voranschreitenden Transnationalisierung Schritt halten kann, können solche Impulse aus der privat-gesellschaftlichen Sphäre deshalb zentral sein. Umgekehrt können negative Reaktionen zivilgesellschaftlicher Akteure auch insoweit ein wichtiges Korrektiv für staatliches Handeln sein, als es sich einseitig oder vorschnell auf möglicherweise fragwürdige oder illegitime transnationale Regelungsansätze gestützt hat.

In unserem Teilprojekt wird vor allem auf NGOs im Umweltsektor sowie auf Ärzte- und Patientenverbände im Gesundheitsbereich einzugehen sein. Viele der von uns untersuchten – privaten, administrativen und hybriden – Steuerungsarrangements öffnen sich gegenüber privat-gesellschaftlichen Akteuren nicht zuletzt deshalb, weil sie deren Fachwissen als Ressource nutzen wollen. Zu untersuchen ist, ob diese Öffnung bei den jeweiligen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu einer bereitwilligen Orientierung an transnationalen Vorgaben führt.

Geplant sind etwa 10 Interviews mit Personen aus NGOs, die sich mit transnationalen Standards – affirmativ, kritisch oder differenzierend – auseinandergesetzt und sie in Streitfällen herangezogen haben, um eigene Forderungen auf sie zu stützen. Vor allem soll gefragt werden: Welche Erwartungen bestehen an die inhaltlichen und prozeduralen Qualitäten der Standardsetzung, und werden sie erfüllt?

*(4) Vereinbarkeit mit und Weiterentwicklung von verfassungsrechtlichen Legitimationsforderungen im Hinblick auf transnationale Regulierung*

Die soeben umrissenen Reaktionen des (einfachen) Rechts, der Rechtsanwender und der Rechtsuchenden können als „Transmissionsriemen“ angesehen werden, über die transnationale Regelungen in das inner- und zwischenstaatlich verbindliche Recht hineinwirken. Aus einzelstaatlicher Perspektive ergeben sich die Voraussetzungen und Grenzen einer solchen „Verzahnung“ mit dem transnationalen Recht vor allem aus dem Verfassungsrecht. Im Rechtsstaat bedarf alles Recht einer verfassungsrechtlich bestimmten Legitimation, doch auf transnationale Vorgaben sind rechtsstaatliche Verfassungen noch nicht adäquat eingestellt. Es soll deshalb untersucht werden, ob und wieweit die verfassungsstaatlichen Kriterien für die Geltung von Recht so zu öffnen und zu spezifizieren sind, dass transnationale Regelungsimpulse – differenziert, aber doch auch „offiziell“ – aufgegriffen werden können. Dabei interessiert insbesondere, inwieweit dabei der Eigenlegitimation privater, administrativer und hybrider Regelungssysteme Rechnung zu tragen ist (zum Konzept siehe Winter **2009a** [1], **2010d** [39]). „Eigenlegitimation“ kann angesichts der besonderen Strukturen und Wirkungsweisen transnationalen Rechts zwar keine rechtliche Geltungsbegründung sein, die selbständig – oder gleichrangig – neben die des staatlichen Rechts tritt oder diese ersetzt. Sie ist jedoch ein Potential, das, wenn es realisiert wird, im formellen Recht anschlussfähig ist und Beachtung verdient. Diese Fragen soll die vierte Teilstudie beantworten.

Im Einzelnen wird hier in vier Schritten vorzugehen sein:

*(a) Die besondere Qualität transnationalen Rechts*

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Legitimation transnationalen Rechts ist dessen – in allen Einzelabschnitten unseres Forschungsprojekts herauszustellende – besondere und weitgehend neuartige Qualität. Diese ist in einem ersten Schritt zusammenzufassen und auf die verfassungsrechtliche Frage zuzuspitzen. Gegenüber den Rechtsquellen des staatlichen wie des internationalen Rechts bleiben transnationale Vorgaben fragmentarisch und „einseitig“ auf spezifische Gegebenheiten einzelner Sachbereiche fixiert. Die Rechtserzeugung ist oft nur unvollkommen formalisiert und deliberativ-offen angelegt. Regulierung durch transnationales Recht weist daher diffuse Züge auf (Sassen 2002; Slaughter 2004). „Aus sich heraus“ soll und kann dieses Recht keine systematische oder einheitliche Ordnung begründen (Renner 2010). Doch zielt es auf die Ergänzung und partielle Veränderung staatlichen und internationalen Rechts und damit auf die Konfrontation staatlicher öffentlicher Herrschaft mit diffusen neuen Herrschaftsformen auf transnationalen Märkten und Regulierungsfeldern (siehe v. Bogdandy u.a. 2008, die von „international public authority“ sprechen; Lepsius 2007; Rittberger u.a. 2009). Dabei sind Parallelen und Unterschiede von privaten, öffentlichen und hybriden Regelungsstrukturen herauszuarbeiten, so zum Beispiel der Umstand, dass private Regulierungsformati-

onen zunehmend ähnlichen Legitimationserwartungen ausgesetzt sind wie öffentliche. Desgleichen ist unter Legitimationsaspekten hervorzuheben, dass informelle Regulierungsstrukturen im innerstaatlichen Bereich immerhin durch nationale Traditionen und Kulturen eingehegt sind, während im transnationalen Raum in dieser Hinsicht eine große Vielfalt zusammenfließt.

*(b) Die Legitimationsanforderungen des Verfassungsstaats*

In einem zweiten Schritt sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Legitimation transnationalen Rechts bzw. seiner „Interaktion“ mit dem nationalen – und dem internationalen – Recht genauer zu bestimmen. Die vielen einschlägigen Kriterien sind letztlich auf zwei grundlegende Erfordernisse zu beziehen:

- die parlamentarisch-demokratische Steuerung und Kontrolle von Herrschaft und
- die Verwirklichung der Grundrechte, und zwar in den Dimensionen der Eingriffsabwehr wie der Verwirklichung eines gewährleistungsbezogenen öffentlichen Schutzes.

Beim Herausarbeiten der verfassungsrechtlichen Standards sollen das Verfassungsrecht Deutschlands und des Vereinigten Königreichs im Vordergrund stehen. Dabei steht Deutschland für eine Verfassung mit starker Betonung parlamentarischer Legitimation der Exekutive und das Vereinigte Königreich für fluidere „Verfassung“, die auf Gerichtskontrolle statt Parlamentsvorbehalt setzt und im übrigen für eine Eigenlegitimation der Exekutive aufgeschlossener ist (Harlow & Rawlings 2006: 29-127). Weiterhin sollen die Anforderungen der EU-Verfassung ermittelt werden. Während hinsichtlich der Legitimation der EU-Exekutive ein Legislativvorbehalt judikativ entwickelt hat und nunmehr in Art. 290 und 291 (2) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) präzisiert worden ist, fällt für den hier interessierenden Bereich transnationaler informeller Regulierung auf, dass die Gesetzgebungspraxis sehr unterschiedliche Varianten von dynamischer Verweisung bis zu präzisen Selbstregulierungsanforderungen (siehe zum Beispiel Anhang VIII der ÖkodesignRL 2009/125/EG) kennt, die jedoch verfassungsrechtlich kaum reflektiert werden.

Die für die Rechtsquellen des europäischen und nationalen Rechts maßgebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen sind, wie gesagt, nicht umstandslos auf das – spezifisch strukturierte und wirkende – transnationale Recht zu beziehen. Für unser Projekt sind deshalb die Phänomene öffentlicher Herrschaft von besonderem Interesse, bei denen jedenfalls in Ansätzen vergleichbare, in der Literatur wie der Rechtsprechung bereits intensiv behandelte Legitimationsfragen aufgeworfen worden sind, so die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Selbstverwaltungsein-

richtungen, private Normungsorganisationen, verselbständigte „unpolitische“ Fachbürokratien sowie supranationale und internationale Organisationen.<sup>9</sup>

*(c) Die bedingte Öffnung des Verfassungsstaats für transnationales Recht*

Im dritten Schritt wird die für unser Projekt zentrale, konkretere Frage untersucht: Wie sind die Legitimationsanforderungen des Verfassungsstaats in angemessener Weise für transnationales Recht zu spezifizieren? Wir wollen hier die Fronten der gegenwärtigen, insgesamt eher zu abstrakt bleibenden, Debatte „unterlaufen“, indem wir die – oben zu (3) entwickelten – materiellen und prozeduralen Good Practice-Regeln und die zugrunde liegenden Legitimationskriterien systematisch in die verfassungsrechtliche Erörterung einbeziehen (zum Stand siehe Peters 2001; Tietje 2001, 2003; Delbrück 2003; Teubner 2003; Stein 2004; Schliesky 2004; Nowrot 2006). Es wird die Frage zu beantworten sein, inwieweit verfassungsrechtliche Stellungnahmen zur Geltung der transnationalen Normen auf solche Regeln gestützt werden können.

Sind solche Regeln erst einmal von uns gefunden, könnte die – ohnehin fiktive – Vorstellung aufzugeben sein, transnationales Recht werde immer erst und ausschließlich durch die europäische oder nationale Gesetzgebung legitimiert, insbesondere dadurch, dass in das Gesetz entsprechende Verweisungen oder Scharnierbegriffe aufgenommen worden sind. Vielleicht sind unter bestimmten Voraussetzungen dynamische Verweisungen auf transnationale Vorgaben zu akzeptieren und der Parlamentsvorbehalt könnte entsprechend auf grundlegende Entscheidungen beschränkt werden. Im Hinblick auf den Grundrechtsschutz könnte überlegt werden, die Grundrechtskontrollen des europäischen bzw. des nationalen Rechts insoweit einzuschränken, wie transnational mindestens gleichwertige Standards des Schutzes individueller Belange bestehen und eingehalten werden.

*(d) Transnationale Regulierung und Völkerrecht*

Eine solche Neuorientierung des Verfassungsrechts könnte mit entsprechenden Veränderungen im Völkerrecht einhergehen. Im neueren Völkerrecht werden transnationale Regeln immer häufiger aufgegriffen, wie zum Beispiel in Art. 2.4 des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen). Daraus ergibt sich eine gewissermaßen doppelt – über Völker- und Staatsrecht – mediatisierte Einwirkung in den innerstaatlichen Rechtsraum, die aber faktisch ähnlich bedeutsam ist wie Einwirkungen ohne den Umweg über Völkerrecht. Deshalb stellt sich die Frage, ob auch auf der Ebene des formellen Völkerrechts Maßstäbe für eine

---

<sup>9</sup> Vgl. zusammenfassend für die „korporative Staatsgewalt“ Dederer 2004, Hase 2005a [49], 2008a [52]; für die Fachverwaltung Denninger 1990, Trute 2006; für die (funktionale) Selbstverwaltung Emde 1991, Jestaedt 1993, Kluth 1997, 2004; für die technische Normung Schmidt-Preuß 1998, Schepel 2005; für die Internationalisierung Röben 2007; für die Supranationalisierung Giegerich 2003 und 2009.

Rezeption transnationaler Regulierung zu stellen ist. Bisher gibt es über bereichsspezifische Ansätze wie den Verhaltenskodex für Normung in Anhang 3 des TBT-Abkommens hinaus keine generellen Maßstäbe, aus denen klare Anforderungen an die Problemlösungskapazität, das Verfahren und die inhaltliche Qualität transnationaler Rechtsetzung herzuleiten wären. Auf dem Wege zu einer allgemeineren, den transnationalen Raum „konstitutionalisierenden“ Maßstabsbildung wollen wir die Leistungsfähigkeit der hier entwickelten – und von uns weiter zu konkretisierenden – Good Practice-Regeln auch im Blick auf das Völkerrecht ausloten (vgl. bereits Abbott & Snidal 2009). Dann wird zu fragen sein: Lassen sich übergreifende Anforderungen an die transnationale Rechtsetzung identifizieren, die sich längerfristig zu allgemeinen Rechtsprinzipien verdichten könnten? Ist es denkbar, solche Anforderungen in einem internationalen Übereinkommen nach Art des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge niederzulegen?

*(5) Zusammenfassende Monographien*

Die Erforschung der vier Hauptthemen der dritten Projektphase (siehe Abbildung 3) wird sich in einer Reihe von einzelnen Veröffentlichungen niederschlagen.

**Abbildung 3: Untersuchungsschritte des Teilprojekts in der zweiten und dritten Phase**

Zweite Phase (2007–2010)	Dritte Phase (2011–2014)
Analyse von sechs Typen transnationaler privater und administrativer Regulierung einschließlich bestehender Anschlüsse im positiven Recht	(1) Erweiterung der Fallkonstellationen auf (a) Ko-Regulierung und funktionale Selbstverwaltung in der Arzneimittelregulierung sowie auf (b) Administrationen von IO am Beispiel OECD-Umweltpolitik
Systematisierung und Erklärung der Emergenz und der rechtlichen Anschlüsse und Anstöße	(2) Untersuchung der Problemlösungskapazität und Verfahrensrationalität transnationaler Regulierung, Entwicklung von Good Practice-Regeln
Theorie der Öffnung des Rechts für plurale Normstrukturen	(3) Untersuchung der Reaktionen des Gesetzgebers, von Rechtsanwendern und von Rechtssuchenden auf die transnationale Regulierung
	(4) Bewertung am Maßstab des normativen Guts Rechts-/ Verfassungsstaatlichkeit
	(5) Vier zusammenfassende Monographien

Darüber hinaus soll der Gesamtertrag aus den drei Phasen des Teilprojekts in vier Monographien zusammengefasst in größere theoretische Zusammenhänge gestellt werden. Dieser Ertrag lässt sich so skizzieren: Die Vielfalt informeller transnationaler Regulierungsarrangements wird typisierend erfasst. Dabei erweisen sich private, öffentliche und privat-öffentliche Formationen als strukturbildend. Manche Arrangements weisen eine beachtliche Problemlösungskapazität und Verfahrensrationalität auf, so dass bei Beachtung gewisser Good Practice-Regeln von einer Art Eigenlegitimation gesprochen werden kann. Andere Arrangements bleiben dagegen weit hinter solchen Anforderungen zurück. Insofern ist weder ein postmoderner Opti-

mismus noch ein konservativer Pessimismus, sondern ein moderner Skeptizismus angebracht, der sich für Differenzierung offen hält. Diese drei Haltungen finden sich auch in den Reaktionen der „Abnehmer“ der transnationalen Normen, des Rechts, der Rechtsanwender und der Rechtssuchen. Die drei Haltungen werden des Weiteren verfassungsrechtlich geprüft. Dabei sind die deutsche, die britische und die EU-Verfassung zu Grunde zu legen, die je spezifische Lösungen für die Legitimationsfrage bereithalten.

Verfassungsrechtliche Anforderungen, die auf uneingeschränkter nationaler Legitimation insistieren, würden den Wert und den faktischen Einfluss der transnationalen Vorleistungen ignorieren. Gegenmodelle, die auf eine Selbstkonstitutionalisierung der transnationalen Konstellation setzen, lassen sich auf hohe Risiken ein. So bleibt der Weg einer Neubestimmung des Verfassungsrechts, die eine Eigenlegitimation transnationaler Regulierung anerkennt, wenn diese bestimmte – genuin zu entwickelnde – Kriterien erfüllt.

#### Abbildung 4: Abschlussmonographien Herberg und Dilling

<i>Erste Monographie</i>	<i>Zweite Monographie</i>
<p><b><i>Global Governance als reflexive Praxis.</i></b> <b><i>Zur Effektivität und Legitimation transnationaler Steuerungsarrangements</i></b> <i>(Martin Herberg)</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Theorieteil: Rechtspluralismustheorie, Netzwerkanalyse und andere Ansätze zur Beschreibung und Evaluierung von transnationalen Steuerungsarrangements</li><li>2. Methodologie: Bisherige Erfahrungen mit den Methoden der qualitativen Evaluationsforschung</li><li>3. Untersuchungsbereich private Normsetzung: Erfolgsbedingungen und Verrechtlichungsprozesse</li><li>4. Untersuchungsbereich Verwaltungsnetzwerke: Bewertungsmaßstäbe und Regeln von Good Practice</li><li>5. Untersuchungsfeld privat-öffentliche Strukturen: Typologie und Evaluation</li><li>6. Schlussbetrachtung: Die Fallkonstellationen und Bewertungsmaßstäbe im Überblick, Entfaltung eines Konzepts der „reflexiven“ Governance</li></ol>	<p><b><i>Transnationalisierung und Verfassungswandel.</i></b> <b><i>Zur interlegalen Vernetzung von Legitimationsbausteinen jenseits des Staates</i></b> <i>(Olaf Dilling)</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Verfassungswandel in Reaktion auf Internationalisierung und Privatisierung</li><li>2. Transnationalisierung der Normsetzung<ul style="list-style-type: none"><li>– Herausbildung transnationaler Normsysteme</li><li>– Entterritorialisierung der öffentlichen Gewalt</li><li>– Bedeutungsverlust der nationalen Verfassung</li></ul></li><li>3. Legitimationsbausteine jenseits des Staates<ul style="list-style-type: none"><li>– Von der Legitimationskette zur polyzentrischen Legitimation</li><li>– Legitimationsmuster jenseits des Staates</li><li>– Konflikte und Synergien zwischen Geltungsgrundlagen</li></ul></li><li>4. Wandel des Verfassungsrechts und Interlegalität<ul style="list-style-type: none"><li>– Rezeption transnationaler Legitimationselemente im staatlichen und internationalen Recht</li><li>– Verfassungsrechtliche Anforderungen an transnationales Recht: Deutschland, Vereinigtes Königreich und EU</li><li>– Völkerrechtliche Prinzipien im Hinblick auf transnationales Recht</li><li>– Transnationale „Verbundverfassung“?</li></ul></li><li>5. Schlussbetrachtung: Der offene Verfassungsstaat in der Transnationalisierung</li></ol>

Ähnliche Fragen stellen sich auch im formellen Völkerrecht. Die internationale Vertragspraxis verhält sich im Hinblick auf transnationale Regulierung uneinheitlich und insgesamt eher offen. Zu entwickeln wären grundsätzlicher angelegte Prinzipien, die übergreifende Maßstäbe für die völkerrechtliche Akzeptabilität transnationaler Normen aufstellen.

Die beiden ersten Monographien (siehe Abbildung 4) stellen den soeben geäußerten Gedankengang aus einerseits sozialwissenschaftlicher, andererseits rechtswissenschaftlicher Perspektive dar. In der sozialwissenschaftlichen Studie (M. Herberg) werden die Rekonstruktion und Wirkungsanalyse der vielfältigen transnationalen Arrangements im Vordergrund stehen, in der rechtswissenschaftlichen dagegen die verfassungsrechtsdogmatische Beurteilung.

**Abbildung 5: Abschlussmonographien Hase und Winter**

<p><b>Dritte Monographie</b>  <b>Transnationales Gesundheitsrecht</b>  <i>(Friedhelm Hase)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Typologie gesundheitsrechtlicher Entscheidungen                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– public governance: unmittelbare und mittelbare öffentliche Verwaltung, Selbstverwaltung</li> <li>– private governance: Vermittlungsstelle nach § 12 Transplantationsgesetz (TPG), Fachgesellschaften, Berufsverbände</li> <li>– hybride Strukturen: Gemeinsame Selbstverwaltung, GBA (Gemeinsamer Bundesausschuß), ICH (International Conference on Harmonisation)</li> </ul> </li> <li>2. Rezeptionswege transnationaler Standards</li> <li>3. Muster von Reaktionen auf transnationale Standards                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Befolgen, Gestalten, Ablehnen</li> <li>– Determinanten für eine Reaktionsweise in den Governance-Strukturen</li> </ul> </li> <li>4. Leistungsfähigkeit transnationaler Normen und Netzwerke für das nationale Gesundheitssystem                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Höhere Qualität der Entscheidungen durch Transnationalisierung und Vernetzung?</li> <li>– Verdrängung hergebrachter Handlungsformen?</li> </ul> </li> <li>5. Legitimation und Rechtsschutz angesichts transnationaler Entscheidungen                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– verfassungsrechtlicher Rahmen für transnationales Entscheidungshandeln nationaler öffentlicher und privater Akteure</li> <li>– verfassungsrechtlicher Rahmen der Rezeption transnationaler Entscheidungen</li> <li>– Gesundheitsversorgung und medizinische Entscheidungen Privater als Sonderfall?</li> </ul> </li> <li>6. Eine neue Legitimationsarchitektur des öffentlichen und privaten Gesundheitsrechts</li> </ol>	<p><b>Vierte Monographie</b>  <b>Multiple Globale Governance</b> <i>(Gerd Winter)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erdsystem und erdsystemare Governance</li> <li>2. „Staatlichkeit im Wandel“ als Öffnung zu einem Institutionen- und Rechtspluralismus</li> <li>3. Theoretische Ansätze der globalen Governance                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Von struktur-funktionaler zu funktional-struktureller Betrachtung</li> <li>– Großtheorien von globaler Governance</li> <li>– Zusammenführung in multiple globale Governance</li> </ul> </li> <li>4. Funktionen und Strukturen der Governance-Arrangements                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ko-Evolution der Staaten; horizontale Normendiffusion</li> <li>– Transnationale gesellschaftlich-wirtschaftliche Selbstregulierung,</li> <li>– Transnationale administrative Netzwerke und horizontaler Rechtstransfer</li> <li>– Internationale Vertragssysteme</li> <li>– Internationale Organisationen</li> </ul> </li> <li>5. Wechselwirkungen der Governance-Arrangements                         <ul style="list-style-type: none"> <li>– Spezifische Leistungen</li> <li>– Ergänzungsverhältnisse und Kollisionen</li> <li>– Koordinationsregeln</li> </ul> </li> <li>6. Potentiale pluraler Eigenlegitimation; ihre kritische Anerkennung im nationalen Verfassungsrecht und in völkerrechtlichen Prinzipien</li> <li>7. Antriebskräfte und Weichensteller für einen Politikwandel: system- und konflikttheoretische Ansätze</li> <li>8. Schlussbetrachtung: Multiple globale Klimagovernance und ihre Realisierungschancen</li> </ol>
--	---

Die dritte Monographie (F. Hase, siehe Abbildung 5) baut auf der Fallstudie zur Arzneimittelregulierung auf und wendet den im Teilprojekt entwickelten Untersuchungsansatz darüber hinausgehend auf die verfassungsrechtlichen Legitimationsanforderungen an die nicht-parlamentarische Normsetzung an. Die Monographie wird diese Problematik vorwiegend an Beispielen aus dem Gesundheits- und Medizinrecht untersuchen. Sie macht sich die im Teilprojekt im Querschnitt verschiedener Politikbereiche gewonnenen Ergebnisse zur Vielfalt der Regulierungsarrangements, zur Rezeption im nationalen Recht, zum Potential einer Eigenlegitimation und zur verfassungsrechtlichen Bewertung zu Nutze, ohne die Besonderheiten des Gesundheits- und Medizinsektors zu vernachlässigen. Insoweit sind auch Ergebnisse aus den Teilstudien zu rezipieren, die Gegenstand der Dissertationen der beiden juristischen Projektmitarbeiter sein werden. Thematische Überschneidungen treten allerdings nicht auf: Die erste Dissertation untersucht die transnationale Regulierung im Spannungsfeld von Partizipation und Drittbetroffenheit am Beispiel der Arzneimittelzulassungsstandards der International Conference on Harmonisation (ICH); die zweite Dissertation befasst sich mit der Rezeption transnationaler Regulierungsnormen im deutschen Krankenversicherungsrecht am Beispiel der Bewertungsentscheidungen über Arzneimittel. Die dritte, projektabschließende Monographie von Hase widmet sich dagegen der Legitimationsarchitektur für Expertenentscheidungen im nationalen und transnationalen Rahmen jenseits traditioneller Legitimationsformen im klassisch-parlamentarischen Modell.

Die vierte Monographie (G. Winter, siehe Abbildung 5) stellt die Ergebnisse des Teilprojekts in den Zusammenhang der Gesamtheit von Steuerungsformen der Global Governance. Aufbauend auf Vorstudien (Winter 2005b, 2006, **2010f** [41]) wird sie am Beispiel der Klimaschutzpolitik herausarbeiten, welche Leistungen transnationale Arrangements im Vergleich zu staatlichen und internationalen Foren erbringen können und wie die Vielfalt der Governanceformationen in ein wechselseitiges Kooperationsverhältnis gebracht werden kann, das zugleich instrumentell effektiv ist und Legitimationsanforderungen genügt. Unter Rückgriff auf Erklärungsansätze des Sfb fragt die Studie weiter nach Antriebskräften und Weichenstellern, die eine multiple globale Governance hervorbringen könnten.

### **3.4.2 Untersuchungsmethode**

#### **Fallauswahl**

Im Teilprojekt wurden in den bisherigen beiden Phasen die hauptsächlichen Fälle und Falltypen privater und öffentlicher Regulierungsarrangements untersucht. Die geplante weitere Fallstudie wird diesen Ansatz auf die bislang noch nicht vertieft untersuchten hybriden privat-öffentlichen Strukturen sowie auf Administrationen internationaler Organisationen ausdehnen (vgl. Abbildung 1, Fallgruppen (7) bis (9)).

Hinsichtlich der ausgewählten Politikbereiche stand bisher der Umweltschutz im Vordergrund. Auch in der neuen Fallstudie zur IO-Administration wird er weiter verfolgt. Als kontrastierender Fall wird in der dritten Phase nun die Arzneimittelregulierung untersucht. Entscheidungen auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik wirken sich stärker als diejenigen zum Umweltschutz unmittelbar auf Einzelpersonen aus. Deshalb drängen Einzelne und ihre Organisationen besonders stark auf Mitwirkung und Mitentscheidung, was dann zu den genannten hybriden Formen führt. Die Erweiterung des Fallspektrums erlaubt es zudem, die anhand der globalen Umweltpolitik bisher entwickelten Konzepte und Theorien in einem anderen Politikfeld zu erproben.

Während die Phasen der Beschreibung und Erklärung transnationale Formationen mit globalem Charakter betraf und sich somit eine Länderauswahl erübrigte, ist für die Untersuchung institutioneller Reaktionen und für die verfassungsrechtliche Bewertung wegen der Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtsordnungen eine Auswahl erforderlich. Wir werden uns auf die Rechtspraxis und die Verfassungen Deutschlands, des Vereinigten Königreichs und der EU konzentrieren. Deutschland und das Vereinigte Königreich lassen sich kontrastieren, weil hier eine geschlossener Ordnung (kodifiziertes Recht, durchgebildete Demokratie- und Grundrechtsprofil) einer offeneren (common law, ungeschriebene Verfassung) gegenübertritt. Die EU ist als unvollkommene Synthese aus beiden (und anderen) Traditionen, aber auch wegen ihrer aktiven Rolle bei der Steuerung und Rezeption von transnationaler Regulierung ein ergiebiger Fall, die zudem in beide Länder gleichermaßen, aber ggf. mit ganz unterschiedlichen Auswirkungen hineinwirkt.

### **Untersuchungszeitraum**

Die Untersuchung des Teilprojekts umfasst die letzten fünfundzwanzig Jahre, also den Zeitraum, für den wir die Emergenz der transnationalen Konstellationen feststellen konnten. Auch der Rechts- und Interventionsstaat der klassischen Moderne kannte zwar einzelne Elemente von Rechtspluralismus (vgl. Wolf 1991). Bedingt durch die Globalisierung und Transnationalisierung seit Mitte der 1980er Jahre hat die Informalität vieler Normentstehungsprozesse aber doch eine neue historische Qualität angenommen (vgl. Herberg 2007a [12]; Winter 2009a [1]).

### **Methodische Vorgehensweise**

Grundlage der empirischen Arbeitsschritte des Projekts sind die Methoden der rekonstruktiven Sozialforschung. Die besonderen Vorzüge dieser Methoden für die heutige Rechtspluralismusforschung wurden bereits andernorts zusammengestellt und diskutiert (Herberg 2009a [15]).

Obwohl die zu untersuchenden Steuerungsarrangements, Standardisierungsnetzwerke, Rechts- und Verwaltungskulturen sich in mancher Hinsicht als ‚makrosoziologische‘ Phänomene charakterisieren lassen, erfordert ihre empirische Analy-

se eine mikro-fundierte Herangehensweise. Es soll also anhand konkreter Interaktionsprozesse untersucht werden, welche Praxismuster sich in dem empirischen Material reproduzieren und dokumentieren (zur dokumentarischen Methode der Interpretation Bohnsack 2008).

Grundsätzlich eignet sich der rekonstruktive Ansatz sowohl für die kritische Evaluation der transnationalen Steuerungsarrangements (*Outcome*), als auch für die Analyse der *Reaktionen* und Rezeptionsweisen der Rechtsanwender auf nationaler Ebene. In den Blick gelangen hierbei nicht nur die Selbstbeschreibungen und das Selbstverständnis der Akteure, sondern auch latente Sinnstrukturen, unhinterfragte Routinen und institutionelle Bedingungen, die der Aufmerksamkeit der Akteure teilweise entzogen sind.<sup>10</sup> In der Möglichkeit, systematisch zwischen intentionalem und latentem Sinn bzw. zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu unterscheiden, liegt auch das besondere Potential der rekonstruktiven Methodik für eine kritische Evaluation der vorfindbaren Praxismuster.

In allen genannten Bereichen empfiehlt sich eine Strategie des *minimalen* und *maximalen* Kontrasts (Bohnsack 2008: 225-252): Zunächst werden Fälle verglichen, die demselben (Ober-)Typus zuzurechnen sind, so etwa Kontrastierungen innerhalb der Kategorie der Verwaltungsnetzwerken, oder auch Vergleiche zwischen verschiedenen Rezeptionsweisen von Richtern. Zu ermitteln ist, ob den verschiedenen empirischen Ausprägungen jeweils unterschiedliche Effektivitäts- und Legitimationsprobleme zugrunde liegen, und in welcher Weise diese jeweils gemeistert werden. Der maximale Kontrast zwischen den verschiedenen Typen von Steuerungsarrangements erlaubt es demgegenüber, Überlegungen in Richtung einer möglichen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen staatlichen, nicht-staatlichen und hybriden Regelungsstrukturen anzustellen.

Für die Untersuchung des *Outcomes* der transnationalen Steuerungsarrangements sind – mit Ausnahme der Fallstudien zur Arzneimittelregulierung und zur OECD-Administration – keine zusätzlichen empirischen Daten erforderlich. Das bisher erhobene Material entspricht den Gütekriterien der Natürlichkeit und Authentizität und ist daher für die Zwecke der rekonstruktiven Evaluationsforschung geeignet (zu diesen Kriterien siehe Flick 1995). Was die Arzneimittel- und OECDstudien betrifft, so werden diese sich in ihren empirischen Teilen an den Methoden der rekonstruktiv-soziologischen Netzwerkanalyse orientieren, die bereits in der zweiten Phase des Projekts erprobt und weiterentwickelt wurden (Herberg 2009b [27]).

Im Hinblick auf die Untersuchung von institutionellen und gesellschaftlichen *Reaktionen* sollen Gerichtsurteile und Verwaltungsentscheidungen analysiert sowie Experteninterviews mit Verwaltungsbeamten durchgeführt werden. Daneben sind

---

<sup>10</sup> Vgl. die Unterscheidung zwischen „diskursivem“ und „praktischem“ Bewusstsein bei Giddens (1997: 36).

eher narrative Interviews mit Personen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgesehen. Das Ziel der Analyse besteht hier in der empirischen Rekonstruktion und Kontrastierung typischer Praxisformen, Orientierungs- und Deutungsmuster (zur empirischen Deutungsmusteranalyse siehe Meuser & Sackmann 1992). Zwei weitere methodische Bezugspunkte sind die qualitative Verwaltungskulturforschung und die Erforschung juristischer Habitusformationen (Wernet 1997). Allen genannten Ansätzen ist gemeinsam, dass neben dem Orientierung stiftenden ‚Kern‘ der betreffenden Sinnkonfigurationen auch perspektivische Grenzen herausgearbeitet werden, darunter mögliche Formen der Problemverdrängung und Problemlblindheit. Zudem sollen auf der Basis maximaler Kontraste die dominanten Trends herausgearbeitet werden, um Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Verfassungsstaats aufzustellen.

Bei der *Auswertung der Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen* sowie der *verfassungsrechtlichen Bewertung* der transnationalen Normbestände werden rechtshermeneutische Methodenfragen relevant. Zentral ist die Frage, wie das Recht durch eine rechtswissenschaftliche Hermeneutik auf gesellschaftlichen Wandel eingestellt werden kann (siehe dazu Ladeur 2000). Insbesondere muss geklärt werden, wie sich verfassungs- und verwaltungsrechtliche Normen auf grenzüberschreitende Sachverhalte übertragen lassen und welchen Stellenwert informelle, transnationale Normen als Rechtsquelle haben.

Das Teilprojekt orientiert sich an einem neueren Verständnis juristischer Methoden, das sich vom gesetzespositivistischen Subsumtionsmodell absetzt (Müller & Christensen 2002; Forgó & Somek 2006). Es geht um eine kritische Orientierung an geschichtlich gewordenen Anwendungsnormen, die sich in der gerichtlichen und administrativen Praxis bewährt haben. Für das Recht ist die „eigene Anwendungsgeschichte praktisch [...] das wichtigste Erkenntnismittel“ (Engel 1998: 19 f.).

Eine wertende Beurteilung dieser rechtlichen Praxis wird dadurch ermöglicht, dass die Vielfalt der möglichen und tatsächlich vorkommenden Lesarten des einfachen Rechts und Verfassungsrechts auf diejenigen reduziert werden, die sich mit den relevanten Auslegungskontexten vereinbaren lassen. Dies betrifft die klassischen *canones*, die als Kontexte des fachlichen und alltäglichen Sprachgebrauchs, der Gesetzssystematik und Rechtsordnung insgesamt, sowie der früheren Normtexte und Gesetzesmaterialien zur Geltung gebracht werden. Daneben tritt als weiterer Aspekt der interdisziplinäre Kontext der sogenannten Normbereichselemente, insbesondere der Soziologie und Naturwissenschaften, hinzu (Christensen & Kudlich 2002). In einer verfassungsrechtlich und wissenschaftlich definierten Argumentationskultur ist die Entscheidung rechtlicher Fragen daher nicht ins Belieben des einzelnen Rechtsanwenders gestellt. Vielmehr muss sich jede Lesart mit explizit ausgewiesenen Gründen auf den Normtext zurückführen lassen.

Soweit in dem Forschungsprojekt rechtsvergleichende Elemente einfließen, kann auf die fruchtbare Verbindung von Rechtssoziologie und Rechtsvergleichung

zurückgegriffen werden, bei der rechtstatsächliche Kategorien als *tertium comparationis* dienen können (Riles 2006; siehe auch Tschentscher 2007: 811 f.).

### 3.4.3 *Arbeitsprogramm und Zeitplan*

#### **Arbeitspakete und Gliederung in Teilphasen**

Die zu erstellenden vier Arbeitspakete orientieren sich an den vier Teilstudien; hinzu kommt ein fünftes Arbeitspaket das die Gesamtergebnisse des Teilprojekts in vier Monographien resümiert und fortführt (siehe Abbildung 2 und Erläuterung in 3.2.1). Das erste Arbeitspaket ist mit den übrigen verzahnt, weil die neuen Fallstudien zu hybriden Formen (am Fall Arzneimittelsektor) und zu IO-Administrationen (am Fall OECD) nicht nur beschreibend und erklärend angelegt sind, sondern sich auch auf die Outcomes, die Reaktionen und, soweit es die Arzneimittelstudie betrifft, die verfassungsrechtliche Bewertung erstrecken.

Insgesamt sind zwei ganze und zwei 0,65 Stellen erforderlich, von denen eine aus der Grundausstattung von Friedhelm Hase eingebracht wird. Je eine ganze Stelle ist für den Soziologen Dr. Martin Herberg und den Juristen Dr. Olaf Dilling vorgesehen. Für die beiden 0,65 Stellen sollen ebenfalls Juristen/-innen gewonnen werden. Hinzu kommt ein Anteil von einem Drittel an einer ganzen Stelle, die von der Universität Bremen zur Förderung für den wissenschaftlichen Nachwuchs im Post-Doc-Bereich, hier für eine Habilitation und eine Projekteinwerbung im Rahmen des Bremer Nachwuchssonderprogramms zur Verfügung gestellt wird und mit Dr. Alexandra Lindenthal besetzt werden soll. Dies ermöglicht zugleich, Dr. Lindenthal, die bisher bereits im Teilprojekt A3 tätig war, auch in der Post-Doc-Phase im Sfb zu halten.

Die Arbeitspakete verteilen sich wie folgt auf die vorgesehenen Stellen:

- Das *erste* Arbeitspaket besteht in seinem ersten Teil aus der Untersuchung transnationaler Ansätze der Arzneimittelregulierung (Arbeitspaket (1) (a)). Es erstreckt sich auf die erwähnten beiden „hybriden“ Steuerungsarrangements – die International Conference on Harmonisation (ICH) mit ihrer Ko-Regulierung der Arzneimittelzulassung und den Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA) mit seiner Selbstverwaltung in der Arzneimittelverordnung –, die sich empirisch wie rechtlich stark unterscheiden und bisher noch nicht aus der Transnationalisierungsperspektive untersucht wurden; dafür sind zwei selbständige, aber miteinander verzahnte Untersuchungen erforderlich, die jeweils den Umfang einer Dissertationen haben werden. Zu erarbeiten sind jeweils eine Beschreibung, Erklärung, Wirkungsanalyse und verfassungsrechtliche Bewertung der beiden Arrangements.

Die beiden Dissertationen werden je 48 Monate der beiden 0,65 Stellen ausfüllen. Eingerechnet sind dabei etwa je 6 Monate, die die beiden Stelleninhaber in die Querschnittsanalysen zu Outcomes, Reaktionen und verfassungsrechtlicher

Bewertung einbringen sollen, sowie je etwa 4 Monate, mit denen sie der abschließenden Monographie von F. Hase assistieren. Umgekehrt wird für die sozialwissenschaftlichen Anteile der Arzneimittelstudien M. Herberg im Umfang von 4 Monaten seiner ganzen Stelle beratend zur Verfügung stehen, also den beiden Stelleninhabern assistieren.

- Der zweite Teil des *ersten* Arbeitspakets besteht aus der Untersuchung von IO-Administrationen am Beispiel OECD (Arbeitspaket (1) (b)). In dieser Studie wird der Gegenstand ebenfalls beschrieben, erklärt und im Hinblick auf Outcomes untersucht, jedoch soll statt der verfassungsrechtlichen Bewertung eine normative politikwissenschaftliche Theorie der informellen und formellen Strukturen von IO bei der Umorientierung der IO-Aufgaben erarbeitet werden. Während diese Untersuchung schwerpunktmäßig außerhalb des Teilprojekts A3 im Fachbereich Politikwissenschaft angesiedelt ist, ist sie mit einem Drittel der vorgesehenen Stelle dem Teilprojekt A3 zuzurechnen, weil sie das vom Teilprojekt erforschte Spektrum transnationaler Regulierung um einen weiteren Fall bereichert und für ihn auch Outcome-Untersuchungen beisteuert, die bei der Entwicklung von Good Practice-Regeln genutzt werden können.
- Das *zweite* Arbeitspaket besteht aus der Rekonstruktion von Elementen der materialen und prozeduralen Legitimation, die sich in den untersuchten Regulierungssystemen herausgebildet haben, also in der Outcomes-Analyse (Arbeitspaket (2)). Zum Umweltbereich sind nur wenige weitere Daten zu erheben. Das bisher von uns gesammelte nebst und anderweitig publiziertem Material reicht aus, soll aber ein zweites Mal und nun vergleichend ausgewertet werden. Auch zum Gesundheitsbereich sind insoweit keine zusätzlichen Daten zu erheben, vielmehr ist eine vertiefte Auswertung des im ersten Paket gewonnenen Materials unter Outcome-Gesichtspunkten erforderlich. Im systematischen Vergleich der Fälle sind Good Practice-Regeln zu entwickeln. Dieses Arbeitspaket ist schwerpunktmäßig sozialwissenschaftlich geprägt, hat aber auch erhebliche rechtswissenschaftliche Anteile. Es soll von M. Herberg im Umfang von 12 Monaten seiner ganzen Stelle und von O. Dilling im Umfang von 4 Monaten seiner ganzen Stelle übernommen werden.
- Das *dritte* Arbeitspaket umfasst die Analyse von institutionellen und zivilgesellschaftlichen Reaktionen auf die transnationalen Steuerungsarrangements (Arbeitspaket (3)). Die Untersuchung von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen ist juristisch, die der administrativen und zivilgesellschaftlichen Reaktionen sozialwissenschaftlich geprägt. Das Arbeitspaket soll von M. Herberg und O. Dilling gemeinsam übernommen werden. Für O. Dilling sind 8 Monate, für M. Herberg sind wegen des aufwendigeren empirischen Anteils 16 Monate anzusetzen.
- Im *vierten* Arbeitspaket werden Outcomes und Reaktionen transnationaler Steuerungsarrangements verfassungsrechtlich bewertet (Arbeitspaket (4)). Das

Verfassungsrecht soll dabei für Phänomene der transnationalen Eigenlegitimation sensibilisiert werden. Einbezogen werden die EU, Deutschland und das Vereinigte Königreich. Da vor allem juristische Kompetenz erforderlich ist, wird das Arbeitspaket hauptsächlich von O. Dilling übernommen. M. Herberg wird die rechtsdogmatische Arbeit durch die sozialwissenschaftliche Rekonstruktionen von verfassungsrechtlichen Argumentationen systematisch ergänzen.

Zu veranschlagen sind für O. Dilling 24 Monate seiner ganzen Stelle und für M. Herberg 4 Monate seiner ganzen Stelle.

- Im *fünften* Arbeitspaket sollen die Ergebnisse, die im Gesamtverlauf des Teilprojekts erarbeitet worden sind, in vier Monographien zusammengefasst und theoretisch vertieft werden. M. Herberg wird die transnationale Regulierung beschreiben, erklären und auf ihre Auswirkungen auf normative Güter und Gesellschaft untersuchen. O. Dilling wird den sozialwissenschaftlichen Befund des Teilprojekts zusammenfassen und verfassungsrechtlich bewerten. F. Hase wird das im Teilprojekt erarbeitete sozial- und rechtswissenschaftliche Konzept für die Gesundheitsregulierung fruchtbar machen. G. Winter wird die Ergebnisse des Teilprojekts zu transnationalen Steuerungsformen in den Zusammenhang anderer Steuerungsformen von Global Governance stellen. Mit zu erwähnen, weil mit dem Teilprojekt verbunden, ist zudem die von Alexandra Lindenthal zu erwartende Monographie über Administrationen internationaler Organisationen, die aus dem Bremer Nachwuchssonderprogramm unterstützt wird. Zu veranschlagen sind für jeden Autor jeweils 12 Monate ihrer ganzen Stellen. Die Monographien werden parallel zu den Arbeiten an den ersten vier Paketen entstehen. Die Verfasser der beiden erstgenannten Werke werden sich aber im letzten Förderungsjahr ganz darauf konzentrieren, diese Bücher fertig zu stellen.

Die beiden Projektleiter werden über die ganze Laufzeit an der dritten Projektphase mitwirken. F. Hase wird schwerpunktmäßig und kontinuierlich die Studien zur Arzneimittelregulierung betreuen, an der verfassungsrechtlichen Bewertung vor allem im Hinblick auf das deutsche und EU-Verfassungsrecht mitwirken und seine Monographie ausarbeiten; er wird hierfür zudem ab März 2014 als Forschungsprofessor zur Verfügung stehen, also ohne durch weitere Verpflichtungen abgelenkt zu werden. G. Winter wird schwerpunktmäßig und kontinuierlich die Studie zu IO-Administrationen betreuen und an den Outcomes und Reaktionen sowie im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bewertung am britischen Verfassungsrecht und an der völkerrechtlichen Dimension mitarbeiten. Weiterhin wird er die für ihn vorgesehene Monographie ausarbeiten. Als Forschungsprofessor wird er für seinen Einsatz während der ganzen dritten Phase zur Verfügung stehen.

**Abbildung 6: Arbeitspakete zeitlich**

Arbeitspakete nach Zeitablauf	2011		2012		2013		2014	
Fallstudie Arzneimittelregulierung: Beschreibung, Erklärung, Wirkungen, Verfassungsrecht								
Fallstudie OECD: Beschreibung, Erklärung, Wirkungen, politische Theorie								
Outcome Problemlösungskapazität und Verfahrensrationalität								
Reaktionen Gesetzgeber, Gerichte, Verwaltung, Zivilgesellschaft								
Verfassungsrechtliche Bewertung								
Zusammenfassung in Monographien								

**Abbildung 7: Arbeitspakete nach Stellen**

Arbeitspakete nach Stellen	0,65 Stelle Jura (NN)	0,65 Stelle Jura (NN)	1 Stelle Soziologie (Herberg)	1 Stelle Jura (Dilling)	1/3 Stelle Pol. Wiss. (Lindenthal) Nachwuchs-sonderprogramm (nachrichtlich)	T-Projektleiter	
	(GA)	(EA)	(EA)	(EA)		Winter	Hase
(1) (a) Fallstudie Arzneimittelregulierung	20 Monate	20 Monate	4 Monate				4 Monate
(1) (b) Fallstudie OECD					(12 Monate)	1 Monat	
(2) Outcome Problemlösungskapazität und Verfahrensfairness	6 Monate	6 Monate	12 Monate	4 Monate	(4 Monate)	4 Monate	2 Monate
(3) Reaktionen Gerichte, Verwaltung, Zivilgesellschaft	6 Monate	6 Monate	16 Monate	8 Monate		3 Monate	2 Monate
(4) Verfassungsrechtliche Bewertung	12 Monate	12 Monate	4 Monate	24 Monate		4 Monate	4 Monate

Arbeitspakete nach Stellen	0,65 Stelle Jura (NN)	0,65 Stelle Jura (NN)	1 Stelle Soziologie (Herberg)	1 Stelle Jura (Dilling)	1/3 Stelle Pol. Wiss. (Linden- thal) Nachwuchs- sonderpro- gramm (nachrichtlich)	T-Projektleiter	
						Winter	Hase
	(GA)	(EA)	(EA)	(EA)		(GA)	(GA)
(5) Zusammenfas- sende Monogra- phien	4 Monate	4 Monate	12 Monate	12 Monate		12 Monate	12 Monate
<b>Summe</b>	48 Monate	48 Monate	48 Monate	48 Monate	(16 Monate)	24 Monate	24 Monate

### 3.5 Stellung innerhalb des Programms des Sonderforschungsbereichs

#### Stellung in der eigenen Säule

Wie die anderen Teilprojekte der A-Säule befasst sich auch A3 mit der Effektivität und Legitimität von Rechtsbildung im – im weiten Sinn – „transnationalen“ Raum jenseits des Nationalstaats. Dabei wird der Begriff des Transnationalen in A3 (im Unterschied etwa zu A1 und A2) einerseits auf informelle grenzüberschreitende Arrangements eingeeengt, andererseits aber (im Unterschied zu A4) nicht auf private Akteure verengt, sondern auch auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit administrativer Akteure unterhalb der Regierungsebene bezogen. Im Folgenden werden Grenzen und Überschneidungen mit anderen Projekten in der A-Säule betrachtet. Jedes dieser Phänomene ist allerdings auch eine Reibungsfläche, die erheblich zur Synthese in der A-Säule beiträgt.

Da auch *private governance* betrachtet wird, hat A3 wie A4 zugleich mit der Privatisierung staatlicher Funktionen zu tun, und zwar nicht bezogen auf innerstaatliche, sondern auf transnationale Erscheinungsformen. Dabei beschränkt sich A3 auf regulative Funktionen im öffentlichen Interesse, während A4 sich darauf konzentriert, *private governance* bei der Koordinierung von Individualinteressen einschließlich der Schaffung rechtlicher Infrastruktur zu untersuchen.

Die Konzentration auf regulative Funktionen grenzt A3 zugleich von A2 ab, in dem gerichtliche und außergerichtliche Streitschlichtung untersucht werden. Parallelen ergeben sich hier allerdings insofern, als auch A3 darüber arbeitet, wie der Staat sich für Recht, das außerhalb des Staats erzeugt wird, dadurch öffnen kann, dass er Forderungen an seine Entstehungsweise und an seine Inhalte stellt.

Verglichen mit A1 beleuchtet A3 einen *Ausschnitt* aus dem Gegenstand und dem theoretischen Rahmen näher, die in A1 umfassender untersucht werden: Wäh-

rend A1 sich mit Rechtspluralität in den drei Dimensionen der policies, der Entscheidungsebenen und der des Formalisierungsgrades befasst, konzentriert sich A3 vornehmlich auf das Zusammenspiel von informellen und formellen Regimen. Diese Konzentration ermöglicht eine Vertiefung der Empirie und eine detailliertere verfassungsrechtliche Durcharbeitung.

Im Verhältnis zu A6 ergibt sich keine Überschneidung. Die Problematik der Autonomiespielräume im europäischen Mehrebenensystem, die A6 untersucht, ist für A3 nicht zentral.

Im Übrigen sei auf das „Zwischendach“ für die A-Säule verwiesen.

### **Stellung zu anderen Säulen und Projekten**

A3 fragt wie die anderen Teilprojekte nach Outcomes von und Reaktionen auf neue staatliche Konstellationen. Das Teilprojekt konzentriert sich dabei auf Konstellationen von Transnationalisierung und deren Verhältnis zu anderen Rechtsschichten, insbesondere zum staatlichen einfachen Recht und Verfassungsrecht. Von den normativen Gütern, die der Sfb für die Bewertung des Staatswandels heranzieht, interessieren in A3 die soziale Wohlfahrt (am Beispiel der Umwelt- und Gesundheitspolitik), die demokratische Legitimation sowie die Rechtsstaatlichkeit, und zwar in den Dimensionen Grundrechtsbeachtung und parlamentarische Demokratie.

Insofern ergibt sich eine Überschneidung insbesondere mit Teilprojekten der B- und C-Säule. Diese werden insofern fruchtbar gemacht werden, als für A3 beispielsweise aus B1 Erkenntnisse über die Legitimationsstrategien machtvoller privater Wirtschaftsakteure und aus B5 Erkenntnisse über die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen in internationalen Organisationen genutzt werden. Mit C4 hat A3 zudem die Untersuchung transnationaler informeller Verwaltungskooperation und ihrer Auswirkungen gemeinsam.

Mit der D-Säule bestehen insofern Verbindungen, als der Fokus von A3 auf der Umweltpolitik auch als Frage nach staatlichen Ressourcen verstanden werden kann. Speziell mit D7 teilt A3 das Interesse an der Legitimation privatisierter Staatlichkeit.

### **Verortung des Teilprojekts im Sonderforschungsbereich**

In seinen beiden ersten Phasen wie auch der geplanten dritten Phase folgt das Teilprojekt dem Dreischritt Beschreibung – Erklärung – Bewertung des Sfb insgesamt. Zur zweiten Phase wurden in A3 keine eigenständigen Untersuchungen zur Erklärung der transnationalen Regulierung angestellt, vielmehr bringt es die im Teilprojekt bevorzugt angewendete rekonstruktiven Methode mit sich, dass Beschreibung und Erklärung miteinander verwoben untersucht werden. Die Bewertung der dritten Phase übernimmt die eher sozialwissenschaftlich ausgerichteten Konzepte der Outcome- und Reaktionsuntersuchung, fügt aber eine explizit rechtsdogmatische, nämlich verfassungsrechtliche Bewertung an. In der zweiten Phase hat das Teilprojekt

weitere Fallkonstellationen transnationaler Regulierung zu dem in der ersten Phase untersuchten Bestand hinzugenommen, und zwar insbesondere Produktionsnetzwerke, Stewardships, Rechtsberatungssysteme und bestimmte administrative Formationen (Nr. 2, 3, 4, 5 in Abbildung 1), so dass das Explanandum für Erklärungen ausdifferenziert werden konnte. Eine erneute Erweiterung des Fallspektrums ist auch für die dritte Phase geplant: Die Varianten der transnationalen Regulierung sollen – am Beispiel Arzneimittelregulierung – um hybride Formationen ergänzt werden. Auf diese Weise wird ein Gesamtbild erzeugt, das besser als nur Bruchstücke auf Auswirkungen und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit getestet werden kann.

Das Teilprojekt A3 wird zum Gesamtergebnis des Sfb insbesondere dadurch beitragen können, dass es

- mit seiner umfassenden Sicht auf transnationale Regulierung die Pluralität aus- und angelagerter Staatlichkeit demonstriert,
- mit seiner Frage nach der Interlegalität zwischen informellem und formellem Recht Ergänzungs- und Konfliktverhältnisse zwischen den pluralen Ordnungen nachweist, und
- mit seiner verfassungsrechtlichen Bewertung die Letztverantwortung des Staates belegt.

Die genauere Verortung des Teilprojekts im Gesamt-Sfb ergibt sich aus folgender Übersicht:

<b>Beschreibung (1. Förderphase)</b>	
<i>Dimensionen von Staatlichkeit</i>	Ressourcendimension
	Legitimationsdimension
	Interventionsdimension
	Rechtsdimension
<i>Achse des Wandels</i>	Internationalisierung
	Privatisierung
	Transnationalisierung
<i>Korridorentwicklung</i>	Konvergenz
	Divergenz

<b>Erklärung (2. Förderphase)</b>	
<i>Antriebskräfte</i>	Wirtschaftliche Globalisierung Technische und industrielle Entwicklungen Demographischer und sozialer Wandel
<i>Weichensteller</i>	Funktional Institutionell Ideell Materiell
<b>Folgenanalyse und -bewertung (3. Förderphase)</b>	
<i>Outcome</i>	Niveau Verteilung Struktur
<i>Reaktionen/Akteurstyp</i>	Internationale Akteure Nationalstaaten/Regierungen Parteien Verbände/NGOs Unternehmen Bürger
<i>Bewertungsbasis (bezogen auf normatives Gut)</i>	Rechtsstaatlichkeit Demokratische Legitimität Wohlfahrt Sicherheit

Anm.: Die zutreffenden Merkmale sind jeweils grau hinterlegt.

### 3.6 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten

Projekte der Antragsteller mit einem verwandten Zuschnitt werden weder von der DFG noch von anderen Drittmittelgebern gefördert.

## Literatur

- Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal (2009) Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42:2, 501-578
- Argyris, Chris & Donald Schön (1996) *Die lernende Organisation. Grundlagen, Methoden, Praxis*, Stuttgart: Klett-Cotta
- Benvenisti, Eyal (1999) Exit and Voice in the Age of Globalization, in: *Michigan Law Review* 98:1, 167-212
- Bogdandy, Armin v., Philipp Dann & Matthias Goldmann (2008) Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities, in: *German Law Journal* 9:11, 1375-1400
- Bohnsack, Ralf (2008) *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Sozialforschung*, Stuttgart: Uni-Taschenbücher GmbH
- Brabandt, Heike (2007) Gender Mainstreaming in der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Großbritannien und Deutschland. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Politikimplementation?, in: Katharina Holzinger, Helge Jörgens & Christoph Knill, Hg. *Transfer, Implementation und Konvergenz von Politiken*, in: PVS Sonderheft 38, 297-326
- Busch, Per-Olof (2009) The OECD Environment Directorate. The Art of Persuasion and its Limitations, in: Frank Biermann & Bernd Siebenhüner, Hg. *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 75-99
- Christensen, Ralph, Hans Kudlich (2002) Die Auslegungslehre als implizite Sprachtheorie der Juristen, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 88:2, 230-254
- Dederer, Hans-Georg (2004) *Korporative Staatsgewalt. Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen. Zugleich eine Rekonstruktion der Legitimationsdogmatik*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Delbrück, Jost (2003) Exercizing Public Authority Beyond the State: Transnational Democracy and/or Alternative Legitimation Strategies?, in: *Indiana Journal of Global Legal Studies* 10:1 29-43
- Denninger, Erhard (1990) *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht*, Baden-Baden: Nomos
- Deutscher Städtetag, Hg. (2009) Die Berücksichtigung sozialer Belange im Vergaberecht – Hinweise für die kommunale Praxis, Stand: September 2009, Bonn: Deutscher Städtetag, <http://www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/00008/zusatzfenster60.html>
- Emde, Ernst Thomas (1991) *Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung: eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit*, Berlin: Duncker & Humblot
- Engel, Christoph (1998) *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie* (Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn)
- Engelke, Karsten (2010): Transnationalisierung der Arzneimittelregulierung: Der Einfluss der ICH-Guidelines auf das deutsche Arzneimittelzulassungsrecht, in: *Medizinrecht* 28 (im Erscheinen)
- Europäische Kommission (2001) *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, Kom(2001) 428

- Falke, Josef (2000) *Legal Aspects of Standardisation in the Member States of the EC and EFTA* Bd. 3: Deutschland Luxemburg: Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Flick, Uwe (1995) *Handbuch Qualitative Sozialforschung*, München: Psychologie Verlag
- Forgó, Nikolaus & Alexander Somek (2006) Nachpositivistische Rechtstheorie, in: Sonja Buckel, Ralph Christensen, & Andreas Fischer-Lescano, Hg. *Neue Theorien des Rechts*, Stuttgart: Lucius&Lucius, 239-262
- Francke, Robert & Dieter Hart (2006) HTA in den Entscheidungsprozessen des IQWiG und G-BA: Bestandsaufnahme und aktuelle Fragen der gesundheitsrechtlichen Regulierung, in: *Bundesgesundheitsblatt* 49:3, 241-250
- Francke, Robert, Dieter Hart (2008) Bewertungskriterien und –methoden nach dem SGB V, in: *Medizinrecht* 26:1, 2-24
- Genschel, Philipp & Bernhard Zangl (2008) Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: *Leviathan* 36:3, 430-454
- Giddens, Anthony (1997) *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag
- Giegerich, Thomas (2009) The Is and the Ought of International Constitutionalism: How Far Have We Come on Habermas's Road to a „Well-Considered Constitutionalization of International Law“?, in: *German Law Journal* 10:1, 31-62
- Giegerich, Thomas (2003) *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß: wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, Berlin: Springer Verlag
- Glaeske, Gerd, Eberhard Greiser & Dieter Hart (1993) *Arzneimittelsicherheit und Länderüberwachung. Konzeption zur strukturellen Optimierung der Länderüberwachung aus rechtlicher, pharmakologischer und gesundheitspolitischer Sicht*, Baden-Baden: Nomos
- Grant, Ruth & Robert Keohane (2005) Accountability and Abuses of Power in World Politics, in: *American Political Science Review* 99:1, 29-53
- Harlow, Carol, Richard Rawlings (2006) *Law and Administration*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hart, Dieter, Arnold Hilken, Harald Merkel, Olaf Woggan (1988) *Das Recht des Arzneimittelmarktes*, Baden-Baden: Nomos
- Hart, Dieter, Hg. (1998) *Arzneimittelrisiken. Kommunikation und Rechtsverfassung*, Baden-Baden: Nomos
- Hart, Dieter (2004) Der regulatorische Rahmen der Nutzenbewertung. Vom Arzneimittelrecht zum HTA-Recht, in: *Medizinrecht* 22:9, 469-481
- Hart, Dieter (2009) Nutzen und Risiko in klinischen Prüfungen von Arzneimitteln. Abwägung, Aufklärung, Verfahren, in: Hans-Jürgen Ahrens, Hg. *Medizin und Haftung. Festschrift für Erwin Deutsch zum 80. Geburtstag*, Berlin: Springer, 197-216
- Hart, Dieter & Reinhard Damm (1993) *Rechtliche Regulierung von Gesundheitsrisiken*, Baden-Baden: Nomos
- Hauffer, Virginia (2001) *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-regulation in a Global Economy*, Washington: Carnegie Endowment

- Herberg, Martin (2006) Private Authority, Global Governance, and the Law. The Case of Environmental Self-Regulation in Multinational Enterprises, in: Gerd Winter, Hg. *Multilevel Governance of Global Environmental Change. Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 149-178
- Hirschman, Albert O. (1970) Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Jestaedt, Matthias (1993) Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung: Entscheidungsteilhaber Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Berlin: Duncker & Humblot
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch & Richard B. Stewart (2005) The Emergence of Global Administrative Law, in: *Law & Contemporary Problems* 68:3/4, 15-62
- Kingreen, Thorsten (2007) Legitimation und Partizipation im Gesundheitswesen – Verfassungsrechtliche Kritik und Reform des Gemeinsamen Bundesausschusses, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 113-121
- Kluth, Winfried (1997) Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen: Mohr Siebeck
- Krislov, Samuel (1997) *How Nations Choose Product Standards and Standards Change Nations*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Ladeur, Karl-Heinz (2000) Methodendiskussion und gesellschaftlicher Wandel, in: *Rabels Zeitschrift* 64, 60-103
- Lehtonen, Markku (2007) Environmental Policy Integration through OECD Peer Reviews: Integrating the Economy with the Environment or the Environment with the Economy?, in: *Environmental Politics* 16: 1, 15-35
- Lepsius, Oliver (2007) Standardsetzung und Legitimation, in: Christoph Möllers, Andreas Vosskuhle, Christian Walter, Hg. *Internationales Verwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck, 345-374
- Long, Bill L. (2000) International Environmental Issues and the OECD 1950-2000 – an Historical Perspective, Paris: OECD Publication Service.
- Martens, Kerstin & Anja P. Jakobi, Hg. (2010) *Mechanisms of OECD Governance – International Incentives for National Policy Making*, Oxford: Oxford University Press (im Erscheinen)
- Meidinger, Errol (2008) Multi-interest Self-Governance through global Product Certification Programmes, in: Olaf Dilling, Martin Herberg & Gerd Winter, Hg. *Responsible Business. Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions*, Oxford: Hart, 259-292
- Messner, Dirk (2002) *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?* INEF Report Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Heft 66
- Meuser, Michael & Reinhold Sackmann (1992) Zur Einführung: Deutungsmusteransatz und empirische Wissenssoziologie, in: Michael Meuser & Reinhold Sackmann, Hg. *Analysen sozialer Deutungsmuster. Beiträge zur empirischen Wissenssoziologie*, Pfaffenweiler: Centaurus, 9-37.
- Miller, Jonathan M. (2007) Transplants, Legal Export as, in: David S. Clark, Hg. *Encyclopedia of Law & Society*, Los Angeles: Sage, 1512-1517

- Möllers, Christoph (2005) Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, **65**:2, 351-389
- Müller, Friedrich & Ralph Christensen (2002) *Juristische Methodik. Band I. Grundlagen Öffentliches Recht*, 8. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot
- Nowrot, Karsten (2006) *Normative Ordnungsstruktur und private Wirkungsmacht. Konsequenzen der Beteiligung transnationaler Unternehmen an den Rechtssetzungsprozessen im internationalen Wirtschaftssystem*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag
- Ossenbühl, Fritz (1996) Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Hans Isensee & Paul Kirchhoff, Hg. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* Bd. III, 2. Aufl. Heidelberg: Müller, S. 281-314 (§ 64)
- Paulus, Andreas (2001) *Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht – Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung*, München: Beck
- Peters, Anne (2001) *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin: Duncker & Humblot
- Riles, Annelise (2006) Comparative Law and Socio-legal Studies, in: Mathias Reimann & Reinhard Zimmermann, in: Mathias Reimann, Hg. *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press, 775-814
- Renner, Moritz (2010) *Zwingendes transnationales Recht. Elemente einer Wirtschaftsverfassung jenseits des Staates*, Dissertation, Bremen
- Rittberger, Volker, Julian Bergmann & Ingvild Bode (2009) *Wer regiert die Welt und mit welchem Recht? Beiträge zur Global Governance-Forschung*, Baden-Baden: Nomos
- Röben, Volker (2007) *Außenverfassungsrecht. Eine Untersuchung zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Rothgang, Heinz & Jens Steffek (2009) *Die Erklärungsstrategie des Sfb 597*, Manuskript
- Ruffert, Matthias (2004) *Die Globalisierung als Herausforderung an das öffentliche Recht*, Stuttgart: Boorberg
- Sabel, Charles (1993) Constitutional Ordering in Historical Context, in: Fritz Scharpf, Hg. *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 65-124
- Sassen, Saskia (2002) The State and Globalisation, in: Rodney B. Hall & Thomas J. Biersteker, Hg. *The Emergence of Private Authority in Gobar Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 91-114
- Schepel, Harm (2005) *The Constitution of Private Governance: Product Standards in the Regulation of Integrated Markets*, Oxford: Hart
- Schliesky, Utz (2004) *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Schmidt-Preuß, Matthias (1998) Private technische Regelwerke – Rechtliche und politische Fragen, in: Michael Kloepfer, Hg. *Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich*, Berlin: Duncker & Humblot, 89-101
- Schoenbrand, David (1993) *Power without Responsibility. How Congress abuses the People through Delegation*, New Haven: Yale University Press

- Schuppert, Gunnar Folke (2001) Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in: *Die Verwaltung*, Beiheft 4, 201-252
- Seeringer, Stefanie (2006) *Der Gemeinsame Bundesausschuss nach dem SGB V: Rechtliche Form, normative Befugnisse und Steuerung der Qualität der medizinischen Versorgung*, Baden-Baden: Nomos
- Shapiro, Martin (2005) „Deliberative“, „Independent“ Technocracy vs. Democratic Politics: Will the Globe echo the EU?, in: *Law and Contemporary Problems* 68:3/4, 341-356
- Slaughter, Anne-Marie (2003) Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy, in: *Michigan Journal of International Law* 24:4, 1041-1075
- Slaughter, Anne-Marie (2004) *A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State*, Princeton: Princeton University Press
- Stein, Lorenz v. (1869) Die Verwaltungslehre. Teil 1 Abt. 2 Die vollziehende Gewalt, 2. Teil Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, 1869 (Neudruck Aalen: Scientia 1975)
- Stein, Torsten (2004) Demokratische Legitimierung auf supra-nationaler und internationaler Ebene, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64:3, 563-570
- Teubner, Gunther (1996) Globale Bukowina. Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus, in: *Rechtshistorisches Journal* 15, 254-289
- Teubner, Gunther (2003) Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 63:1, 1-28
- Tietje, Christian (2001) *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, Berlin: Duncker & Humblot
- Tietje, Christian (2003) Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 118:17, 1081-1096
- Tomuschat, Christian (1995) Die internationale Gemeinschaft, in: *Archiv des Völkerrechts* 33, 1-20
- Trute, Hans-Heinrich (2006) Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann & Andreas Voßkuhle, Hg. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, München: Beck Verlag, 303-389
- Tschentscher, Axel (2007) Dialektische Rechtsvergleichung - Zur Methode der Komparatistik im öffentlichen Recht, in: *Juristenzeitung* 62:17, 807-816
- Warning, Michael & Gerd Winter (2003) Ansätze zu einer globalen Chemikalienregulierung, in: Hans-Werner Rengeling, Hg. *Umgestaltung des Chemikalienrechts durch europäische Chemikalienregulierung*, Köln: Heymanns Verlag, 241-274
- Wernet, Andreas (1997) *Professioneller Habitus im Recht. Untersuchungen zur Professionalisierungsbedürftigkeit der Strafrechtspflege und zum Professionshabitus von Strafverteidigern*, Berlin: Edition Sigma
- Winter, Gerd, Hg. (2005a) *Die Umweltverantwortung multinationaler Unternehmen*, Baden-Baden: Nomos Verlag
- Winter, Gerd (2005b) Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung, in: *Europarecht* 40:3, 255-276
- Winter, Gerd, Hg. (2006) *Multilevel Governance of Global Environmental Change. Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge: Cambridge University Press
- Wolf, Rainer (1991) Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, in: Ulrich Beck, Hg. *Politik in der Risikogesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 38-51

