

Möglichkeiten und Grenzen der Selbststeuerung als gemeinwohlverträglicher politischer Steuerungsform*

KLAUS DIETER WOLF**

The Potential and Limits of Private Self-Regulation as an Effective and Legitimate Mode of Governance

The emergence of new forms of public-private governance patterns or even private self-regulation reflects a process of political modernisation. Private self-regulation can lighten the burdens of government overload and of the ungovernability of a complex world society. But in fulfilling these functions it will have to rest on a functional division of labour between the private and the public sector. The part to be played by the public sector will be less substantial policy-making but will rather consist of fulfilling 'meta-governance' functions in order to safeguard the conditions under which private actors can interact autonomously. In the light of these meta-governance functions, which only the public sector can fulfil, private self-regulation will always have to be 'embedded self-regulation', in which public actors, private corporations and civil society are involved in different arenas and functions.

Keywords: private self-regulation, global governance, political modernisation, and good governance

1. Einleitung

Die Form, in der sich die Politikwissenschaft heute mit den Tätigkeiten transnationaler Unternehmen im Bereich der Regelsetzung und Regeldurchsetzung befasst, wird alle diejenigen, die den Kontakt zu dieser Disziplin seit den siebziger Jahren verloren haben, vermutlich gleich in doppelter Hinsicht überraschen. Zum einen will sie

* Beitrag eingereicht am 05.12.2004; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 25.05.2005.

Der Aufsatz geht auf ein Vortragsmanuskript zurück, das in einer früheren Fassung bereits in der von Dr. Dietrich Dörner herausgegebenen Schriftenreihe der Schwäbischen Gesellschaft veröffentlicht wurde. Der Vortragsstil wurde auch in diesem Beitrag weitgehend beibehalten, der nicht beansprucht, das Untersuchungsfeld vollständig zu vermessen. Für eine gründliche Verarbeitung der nationalen und internationalen Forschungsbeiträge sowohl aus der Betriebswirtschaftslehre („Unternehmensethik“-Debatte) als auch aus der Politikwissenschaft („Global Governance“-Debatte) sei auf das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderte Forschungsprojekt unter Leitung des Autors an der Technischen Universität Darmstadt verwiesen, das den Titel „Unternehmen als Normunternehmer“ trägt und das auf der Webseite des Instituts für Politikwissenschaft zugänglich ist (<http://cms.ifs.tu-darmstadt.de/ib/#forschung>). Der vorliegende Beitrag soll in diesem Zusammenhang einige Grundpositionen zur Diskussion stellen.

** Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Residenzschloss, D-64283 Darmstadt, Tel.: ++49-(0)6151-16-2942, Fax: ++49-(0)6151-16-4602, E-Mail: wolf@pg.tu-darmstadt.de, Forschungsschwerpunkte: Internationale Organisationen, Legitimitäts- und Effektivitätsprobleme grenzüberschreitenden Regierens, Friedens- und Konfliktforschung.

dem Vorurteil schon länger nicht mehr so richtig gerecht werden, sie betreibe immer nur Multi-Schelte und wisse gegenüber den für ewig als „Bad Guys“ abgestempelten privatwirtschaftlichen Akteuren sowieso kein anderes Rezept anzubieten, als sie möglichst fest an die Kandare staatlicher Reglementierung zu nehmen. Zur allgemeinen Überraschung haben die noch vor dreißig Jahren wie selbstverständlich als Verursacher aller denkbaren Probleme gescholtenen „Multis“ jedoch im Zuge der Global Governance-Debatte auch in der Politikwissenschaft inzwischen als „Global Players“ eine Neugeburt erfahren. Als solche scheinen sie heute nicht mehr nur als Verursacher von Problemen, sondern auch als ein potenzieller Teil zu deren Lösungen betrachtet zu werden. Aus den früheren „Schurken“ sind im Zeichen von globalisierungsbedingtem Staatsversagen, von Phänomenen der Unregierbarkeit und der Selbstüberforderung des Staates heute im gleichen Maß Hoffnungsträger geworden, wie die Erwartungen an die staatliche Steuerungsfähigkeit – ich muss präzisieren: an eine bestimmte, nämlich die hoheitlich-verordnende Form staatlicher politischer Steuerung – gesunken sind. Wenn wir heute in der Politikwissenschaft von Staatlichkeit im Wandel sprechen, dann untersuchen wir dabei nicht zuletzt den Bedeutungsverlust der traditionellen hierarchischen Formen der politischen Steuerung durch staatlich verordnete Rechtsetzung. Zum anderen haben wir es offenbar mit der paradoxen Situation zu tun, dass heute eher von Seiten der Betriebswirtschaft der Ruf nach dem gesetzgebenden Staat zu vernehmen ist, ohne den die Unmoral der Kapitalmarktteilnehmer in einem gemeinwohlverträglichen Sinne nicht zu korrigieren sei („Wir brauchen Gesetze, weil sich die Banker nicht mehr freiwillig erschießen“), während nun ausgerechnet aus der Politikwissenschaft Skepsis gegenüber allzu großen Erwartungen an die regulative Kompetenz eben jenes Staates geltend gemacht wird, auf den der Ökonom seine Hoffnungen richtet.

Wenn die Politikwissenschaft ihrem lieb gewonnenen (Zerr-)Bild heute nicht mehr entspricht, dann mag dies wesentlich darauf zurückzuführen sein, dass der Ausgangspunkt unserer Beobachtung nicht so sehr das Marktversagen und die Funktionsuntauglichkeit der privaten Selbstregulierung ist, sei es in Form eines Analystenkodex, eines Insiderkodex oder bei der Korruptionsbekämpfung, als vielmehr das Staats- oder – wenn wir uns den grenzüberschreitenden Problemhaushalten zuwenden – das *Staaten*versagen bei der sach- und gemeinwohlgerechten Problemlösung. Dabei handelt es sich um ein Standardthema der Politikwissenschaft seit den achtziger Jahren.¹ Die Erwartungen an die Effektivität einer rein staatlichen Regelsetzung und Regeldurchsetzung sinken noch tiefer, wenn wir eine weitere Unterscheidung treffen. Diese besteht darin, ob wir die Regelungsprobleme und den Regelungsbedarf in einer innerstaatlichen oder in einer grenzüberschreitenden Perspektive thematisieren. Durch die zunehmende Denationalisierung der Problemlagen verschieben sich die Akzente. Im Raum des grenzüberschreitenden Regierens steht die Option, „nach dem (Welt)-Staat zu rufen“, überhaupt nicht zur Verfügung. Eines der Probleme, mit denen sich die politikwissenschaftliche Forschung zu Möglichkeiten und Grenzen transnationaler politischer Steuerung auseinander zu setzen hat, besteht gerade in der Unmöglichkeit einer einfachen Übertragung des hierarchischen politischen Steuerungsmodells und

¹ Siehe zur Vertiefung Jänicke (1993) und Wolf (2000; 2002).

der auf dieses gemünzten analytischen Konzepte und normativen Kriterien auf die internationale Ebene. Im Raum jenseits des Staates gibt es einen zum Setzen verbindlicher Standards legitimierten und durchsetzungsfähigen „weltstaatlichen“ Regulator nicht. Entweder findet im internationalen Raum ein an Gemeinwohlkriterien orientiertes Regieren überhaupt nicht statt und stattdessen existieren öffentliche Regulierungswüsten oder allenfalls unfertige Baustellen, oder wir haben es mit einem uneinheitlichen Flickenteppich sektoraler Regulierungsansätze mit mittlerer bis geringer Verbindlichkeit zu tun, die alles andere als verlässliche Rahmenbedingungen für das Handeln privater Akteure darstellen.

Was aber ist zu tun, wo der Staat bzw. die Staatenwelt der Aufgabe effektiver, sach- und gemeinwohlorientierter politischer Steuerung nicht (oder noch nicht) nachkommen kann (oder will)? Welche Rolle können die grenzüberschreitend operierenden Unternehmen selbst bei der sektoralen Regelsetzung und Regeldurchsetzung spielen? Faktisch beteiligen sie sich längst daran. So wirken sie beispielsweise zunehmend an der Setzung und Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards, aber auch anderer Spielregeln mit, etwa durch freiwillige Selbstverpflichtungen. Sie nehmen dabei selbst politische Steuerungsaufgaben zur Herstellung von „collective goods“ oder zur Vermeidung von „collective bads“ wahr, die traditionell dem Staat zugeschrieben werden, und sind damit inzwischen längst ihrerseits zu politischen Akteuren geworden.

Die den nachfolgenden Überlegungen zugrunde liegende These lautet, dass eine wesentliche Voraussetzung für „Good Governance“ darin besteht, die regulativen Kompetenzen möglichst vieler Stakeholder zu bündeln und in den Prozess der Regelsetzung und Regeldurchsetzung einzubinden. Damit wird die Suche nach Formen des Ineinandergreifens privater Selbstregulierung und öffentlicher Regulierung, die geeignet sind, bestimmten Anforderungen an die Effektivität politischer Steuerung, aber auch an deren demokratische Legitimität zu genügen, zu einer zentralen Aufgabe der Politikwissenschaft. Dass das marktrationale Kalkül privatwirtschaftlicher Akteure zunehmend auch auf die Anforderungen eines immer komplexeren und normendurchtränkten Handlungsumfelds Rücksicht nehmen muss, könnte neue interessante Perspektiven für die transnationale Normverbreitung eröffnen. Über transnational operierende Unternehmen könnten Spielregeln und Verhaltensstandards in Bereiche eindringen, in denen entsprechende staatliche Regeln nicht existieren und möglicherweise auf dem Wege von rein staatlichem Handeln oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen auch nicht gesetzt und durchgesetzt werden. Allerdings ist die politische und normative Einordnung privatwirtschaftlicher Selbstregulierungsinitiativen noch ungeklärt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich dabei die zentrale Frage, inwieweit es sich bei unternehmerischen Selbstverpflichtungen um eine verallgemeinerbare, belastbare und normativ anspruchsvolle Form politischer Steuerung im Rahmen von Global Governance handelt bzw. unter welchen Voraussetzungen sie einer solchen Anforderung genügen könnten. Welche Verfahren könnten etwa für die Zurechenbarkeit von Entscheidungen und die Verlässlichkeit des politischen Handelns im Rahmen freiwilliger privater Selbstregulierung sorgen? Damit sind wir bereits mitten in einem noch wenig systematisch durchmessenen Forschungsfeld angelangt, mit dem

sich die Politikwissenschaft erst intensiver beschäftigt, seit das Regieren so nachhaltig begonnen hat, sein Gesicht grundlegend zu verändern.

In dem vorliegenden Beitrag werde ich die dabei im Vordergrund stehenden Fragen allenfalls präzisieren und keinesfalls beantworten können. Ich will dabei zunächst den Wandel politischer Steuerungsformen in einen größeren Zusammenhang stellen, dem wir auch beim Phänomen der grenzüberschreitenden sektoralen privaten Selbstregulierung begegnen (Abschnitt 2). Danach werde ich einige Maßstäbe für die Beurteilung „gelungener“ privater Selbstregulierung und mögliche Voraussetzungen ihres Gelingens diskutieren (Abschnitte 3 und 4).

2. Die Privatisierung politischer Steuerung vor dem Hintergrund der Debatten um Staatlichkeit und politische Steuerung im Wandel

Einer idealtypischen Vorstellung folgend ist das Regieren allein eine Angelegenheit der Regierung eines jeweiligen Staates. Allein diese kann, autorisiert durch das Wahlvolk und eingeschränkt durch die Vorgabe, dass sich ihr Handeln in den rechtsstaatlich vorgegebenen institutionellen und prozeduralen Bahnen zu bewegen hat, auf dem Verordnungsweg von oben nach unten kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen und durchsetzen. Diese Vorstellung trifft jedoch auf die Realität des Regierens in der Gegenwart nur noch bedingt zu. Angetrieben durch die materiellen Triebkräfte der Globalisierung und die ideellen Triebkräfte der Deregulierung vollzieht sich gegenwärtig ein Prozess der doppelten Denationalisierung (Zürn 1998): Die nationalstaatlichen Regierungen verlagern immer mehr politische Entscheidungen in intergouvernementale Arenen, die von den Vertretern der nationalen Exekutiven mehr oder weniger exklusiv bevölkert werden, und gleichzeitig fordern zunehmend auch private Akteure aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaftswelt ihre Beteiligung an den Mehrebenenprozessen politischer Steuerung ein.

Innerhalb der entwickelten Industriestaaten ist es vor dem Hintergrund des Staatsversagens zu einer Enthierarchisierung der Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft (Scharpf 1991) gekommen. In diesem neuen Beziehungsgefüge strebt der Staat nicht mehr unbedingt danach, alles durch hoheitliche Steuerung selbst zu regulieren, sondern konzentriert sich darauf, die Regeln für die Selbstregulierung zu setzen und diese Selbstregulierung zu überwachen. Dieser Wandel hat in Konzepten wie dem „aktivierenden“, dem „verhandelnden“, dem „kooperativen“ Staat oder dem „Supervisions“- oder „Gewährleistungs“-Staat seinen Niederschlag gefunden:

„Vieles spricht für das Aufbrechen einer neuen Phase im Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe“ (Bogumil 2002: 17).²

² Siehe vertiefend zu diesen Konzepten auch Ritter (1979), Scharpf (1993) und Willke (1997). Während die OECD-Staaten diesen Enthierarchisierungsprozess im Wesentlichen freiwillig vollzogen haben, haben wir es in der unterentwickelten Welt häufig mit einer ganz anderen Art der Verwischung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen öffentlicher und privater Sphäre zu tun. In vielen Regionen außerhalb der OECD hat der Staatszerfall dazu geführt, dass Warlords, organisierte Kriminalität und Terrorbanden an die Stelle staatlicher Autorität getreten sind.

Dabei eröffnet die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren für den Staat durchaus die Möglichkeit, sich zusätzliche Steuerungsressourcen zu beschaffen. Darüber hinaus kann durch die frühzeitige Einbindung der Regelungsadressaten und sonstiger Stakeholder auch die Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen erhöht werden. Das Regieren *innerhalb* von Staaten umgeht auf diese Weise allerdings die traditionellen staatlichen Institutionen immer häufiger und setzt stattdessen auf korporatistische Strukturen, sektorale Verhandlungssysteme und Policy-Netzwerke.

Auch im internationalen Raum sind die Symptome des Staats-, hier präziser des Staatenversagens unverkennbar. Unternehmen finden dort für ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten entweder ein äußerst lückenhaftes regulatorisches Umfeld vor oder sind mit widersprüchlichen Regelungen in den einzelnen Ländern konfrontiert. Wo vom Staat bzw. von der Staatenwelt keine ausreichend sicheren Kalkulationsgrundlagen bereit gestellt werden, weil die staatlichen Regierungen nicht in der Lage (oder nicht Willens) sind, grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeiten effektiv zu regulieren, werden Problemlösungen privatisiert, beginnen private Akteure – zivilgesellschaftliche wie auch privatwirtschaftliche – grenzüberschreitende Steuerungsaufgaben selbst in die Hand zu nehmen (Cutler et al. 1999). Es kommt mehr und mehr zu einer „Privatisierung der Weltpolitik“ (Brühl et al. 2001), zu einer „Privatisierung des Regierens“ (Brosus/Take/Wolf 2003).

Aus einer *demokratietheoretischen* Perspektive werfen diese Tendenzen natürlich die Frage auf, ob sich nicht der Bock zum Gärtner macht, wenn profitorientierte Wirtschaftsunternehmen als Regelsetzer an die Stelle von allein dem Gemeinwohl verpflichteten, demokratisch legitimierten staatlichen Regierungen treten. Das Demokratieproblem ist jedoch noch viel komplexer, und eine genauere Betrachtung offenbart, dass es schon vorher da war. Denn auch die staatlichen Regierungen haben sich mit der Auslagerung politischer Entscheidungsprozesse in den Raum jenseits des Staates bereits der gesellschaftlichen Kontrolle entzogen (Wolf 2000). Parlamente sind zu reinen Akklamationsveranstaltungen degeneriert, in denen Beschlüsse, die auf der intergouvernementalen Ebene zwischen den Regierungen gefasst worden sind, im Nachhinein nur noch abgenickt werden.

Auf einer rein konzeptionellen Ebene könnte die Mitwirkung privater Akteure an der Regelsetzung und Regeldurchsetzung sogar eine Chance eröffnen, um die Partizipationsmöglichkeiten der Stakeholder wieder zu verbessern und die der gesellschaftlichen Kontrolle enteilteten staatlichen Akteure wieder einzufangen. Außerdem könnte sie durch das Zusammenlegen von öffentlichen und privaten Problemlösungsressourcen zumindest prinzipiell auch die Effektivität politischer Steuerung insgesamt erhöhen. Allerdings ist es kaum anzunehmen, dass alle Formen von „private-public partnerships“ per se diese Anforderungen an legitime und effektive politische Steuerung in gleicher Weise erfüllen werden. Auch ist zu vermuten, dass es politische Steuerungsanforderungen gibt, die von nichtstaatlichen Akteuren überhaupt nicht erfolgreich wahrgenommen werden können, bei denen also der Rückgriff auf Staatlichkeit unverzichtbar bleibt.

2.1 Global Governance

Dennoch kann sich die Beteiligung privater Akteure an der Wahrnehmung staatlicher oder zwischenstaatlicher politischer Steuerungsaufgaben inzwischen auf einen breiten Grundkonsens der internationalen Gemeinschaft stützen, der sich in dem nahezu universellen Bekenntnis zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ausdrückt. Mit diesem Leitbild werden für Global Governance als einem Konzept des „komplexen Weltregierens“ (Zürn 1998) politische Steuerungsformen propagiert, für die

„dialogische und kooperative Prozesse zentral (sind), die [...] Akteure aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernetzen. Global Governance setzt gerade auf das konstruktive Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in dynamischen Prozessen interaktiver Entscheidungsfindung von der lokalen bis zur globalen Ebene“ (Deutscher Bundestag 2002: 450).

Der von Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufene Globalpakt („Global Compact“)³ stellt eine erste, groß angelegte und weltweite Aufforderung an private Akteure dar, sich in diesem Sinne an der Regelsetzung und Regeldurchsetzung zusammen mit anderen Stakeholdern zu beteiligen, damit eine möglichst hohe Kongruenz hergestellt werden kann zwischen denen, die an der Regelsetzung beteiligt und denen, die davon betroffen sind. Auf diese Weise sollen zugleich praxisnähere Regelungen getroffen und einheitliche sektorale Standards dort etabliert werden, wo bisher überhaupt keine oder uneinheitliche einzelstaatliche Regelungen bestanden haben.

Die enorm gewachsenen Erwartungen an eine stärkere Unternehmensverantwortung bei der Wahrnehmung öffentlicher Regulierungsaufgaben richten sich traditionell vor allem auf die Normsetzung und Normdurchsetzung im Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsbereich. Aber die Skandale, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität von Wirtschaftsunternehmen schwer beschädigt haben, zeigen, dass auch Kapitalverkehr ein Bereich ist, in dem die staatliche wie zwischenstaatliche Steuerungsfähigkeit trotz einer nicht unbedeutenden Regelungsdichte an ihre Grenzen gestoßen ist. Die staatlichen Akteure sind offenbar immer weniger in der Lage, allein für eine effektive Ordnung und Überwachung der internationalen Finanzmärkte zu sorgen. Regelungslücken und Durchsetzungslücken haben unethischen Geschäftspraktiken, wie vorsätzlichen Täuschungen von Anlegern, Manipulationen und Bilanzfälschungen, Vorschub geleistet. Unterstellt man einmal, dass das hier zu konstatierende Staatsversagen nicht allein das Ergebnis bewusster politischer Deregulierungsentscheidungen ist, aufgrund derer eine bindende öffentliche Regulierung aus ordnungspolitischen oder Praktikabilitätsgründen ausscheidet, sondern dass es sich auch um ein mangelhaftes Regulierungsvermögen des Staates handeln könnte, dann landet man schnell bei der Frage, inwieweit private Selbstregulierung zur Schließung von Regelungslücken beitragen könnte. Gegenüber allzu hohen Erwartungen an eine entsprechende „Corporate Responsibility“ ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass transnational operierende Wirtschaftsunternehmen als naturgemäß primär gewinnorientierte Akteure einem aus Gemeinwohlüberlegungen heraus begründeten Regelungsbedarf vermutlich nur lü-

³ Siehe dazu ausführlicher von Schorlemer (2003).

ckenhaft und in einer Weise entsprechen werden, die – im Lichte der weiter unten vorgeschlagenen Effektivitäts- und Legitimitätskategorien – defizitär bleiben muss.

Dass von ihnen überhaupt – und nicht nur im Ergebnis, sondern durchaus auch intendiert – Regulierungsbeiträge in Wahrnehmung öffentlicher Interessen zu erwarten sein sollten, ist nicht mehr umstritten, seit sich sowohl in der Politikwissenschaft als auch in der Betriebswirtschaft eine Abkehr von einem allzu engen Rationalitätsverständnis ökonomischer Akteure vollzogen hat. Die neueren handlungstheoretischen Debatten in beiden Disziplinen weisen zahlreiche Berührungspunkte auf. Für die Analyse der Handlungsmotive von Unternehmen in normativ imprägnierten Umfeldern stellen dabei sowohl die sozialkonstruktivistisch inspirierte Forschung über internationale Sozialisation⁴ als auch Beiträge zur Rolle von nichtstaatlichen Akteuren als Normadvokaten wichtige Anknüpfungspunkte dar⁵ – auch wenn beide Forschungszweige bislang vor allem für die innerhalb der Staatenwelt erfolgende Normverbreitung und -umsetzung verwendet worden sind. Diesem politikwissenschaftlichen Forschungszweig kommt der relativ neue Bereich der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung entgegen, der sich mit Fragen der Unternehmensethik und „Corporate Social Responsibility“ beschäftigt.⁶ Gefragt wird jeweils, unter welchen Bedingungen Unternehmen beginnen, „ethische“ Belange in die Unternehmensführung zu integrieren, wobei zunehmend auch in der betriebswirtschaftlichen Diskussion die politische und gesellschaftliche Rolle von Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft thematisiert wird.⁷ In der politikwissenschaftlichen Diskussion ist diese Debatte mit wenigen Ausnahmen⁸ noch nicht rezipiert und vor allem nicht an die theoretisch-konzeptionelle Diskussion des Fachs zu Fragen der „Global Governance“ angeschlossen worden. Es erscheint sehr vielversprechend, die in der politikwissenschaftlichen Diskussion prominenten Theoriestränge des Rationalismus und des Sozialkonstruktivismus⁹ nicht unhinterfragt auf das Handeln unternehmerischer Akteure zu übertragen, sondern mit den in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie der Unternehmung verwendeten Konzepten einer „engen“ bzw. „komplexen“ Marktrationalität und einer „republikanischen“ Unternehmensethik zu verschränken. Gemeinsam ist beiden Diskussionen die im Hinblick auf die für die Effektivität privater Selbstregulierungsansätze bedeutsame Frage nach den Rahmenbedingungen, unter denen sich unterschiedliche Handlungs-

4 Siehe dazu vor allem die Beiträge von Checkel (2001) und Schimmelfennig (2003).

5 Darunter sind vor allem die Beiträge von Finnemore/Sikkink (1998), Keck/Sikkink (1998) und Risse/Ropp/Sikkink (1999) hervorzuheben.

6 Überblicke dazu finden sich etwa bei Donaldson (1989), Steinmann/Löhr (1994), Ulrich (2001) und Scherer (2003).

7 Siehe dazu etwa Ulrich/Löhr/Wieland (1999), Scherer et al. (2002), Steinmann (2002) und (2004).

8 Dazu zählen Reinicke (1998), Fuchs (2000), Reinicke/Deng (2000), Greven/Scherrer (2002), Haufler (2003), Kerkow/Martens/Schmitt (2003) und Schout (2003).

9 Siehe dazu ausführlich die in den neunziger Jahren in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen geführte Debatte. Eine gut zugängliche zusammenfassende Würdigung findet sich bei Risse (2003).

logiken herausbilden bzw. verändern können. Formen der Wahrnehmung öffentlicher Steuerungsleistungen durch private Akteure.¹⁰

2.2 Formen der Wahrnehmung öffentlicher Steuerungsleistung durch private Akteure

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Offenheit und der hohen Erwartungshaltung gegenüber privatwirtschaftliche Problemlösungsressourcen mobilisierenden Formen politischer Steuerung ist es inzwischen zu zahlreichen privaten oder zumindest privat dominierten Regulierungsinitiativen in verschiedenen Politikbereichen gekommen. Komplettiert man diese noch mit den daneben bestehenden staatlichen und zwischenstaatlichen Initiativen, dann ergibt sich eine, um es positiv zu formulieren, von bunter Vielfalt geprägte Regulierungslandschaft, innerhalb derer die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bei der Regelsetzung und Regeldurchsetzung durch privatwirtschaftliche Akteure allerdings zunehmend Bedeutung zu erlangen scheint. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Umweltschutz, Arbeits- und Sozialstandards, Menschenrechte, aber auch für die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, die Konfliktprävention und die Kriminalitätsbekämpfung.¹¹ Zieht man das Zustandekommen und die Akteurszusammensetzung als Unterscheidungskriterium heran, dann lassen sich die folgenden drei Typen grenzüberschreitender privater Selbstregulierung voneinander unterscheiden:¹² (a) (zwischen)-staatlich initiierte Selbststeuerungssysteme, wie sie etwa der Global Compact oder die OECD-Guidelines darstellen; (b) Multi-Stakeholder-Ansätze, in denen staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenwirken können; und (c) rein privatwirtschaftliche Selbstregulierungsansätze in unternehmenseigenen Verhaltenskodizes oder unternehmensübergreifenden Branchenvereinbarungen. Ihnen allen gemeinsam ist, dass sie keine rechtsverbindliche öffentliche Regulierung der Wirtschaft anstreben, sondern sich an Regelungsformen orientieren, in denen der Staat bzw. zwischenstaatliche Kooperation allenfalls die Aufgabe der Kontextgestaltung übernimmt. Sie unterscheiden sich indes deutlich voneinander, wenn man die Mechanismen betrachtet, auf die sich die Beteiligung der Unternehmen und die Erwartung der Regelbefolgung dabei jeweils stützen. Während es im ersten Fall die im Versagensfall drohende (völker-)rechtsverbindliche öffentliche Regulierung ist, steht im zweiten Fall das Abwenden des öffentlichen Anprangerns im Vordergrund, während es im dritten Fall zumeist sowohl indirekte Reputationskosten als auch und vor allem unmittelbare ökonomische Kosten sind, die abgewendet werden sollen.

¹⁰ Für die Fruchtbarkeit einer solchen fachübergreifenden Verbindung benachbarter Diskurse könnte allein schon die Vermutung sprechen, dass die vom Sozialkonstruktivismus unterstellte prinzipielle Klärungsbedürftigkeit von Identitäten und Interessen auf Marktakteure in gleicher Schärfe zutrifft wie auf Akteure des öffentlichen Sektors (Steinmann 2004).

¹¹ Die Literatur im Bereich „Corporate Social Responsibility“ ist kaum noch überschaubar. Hervorzuheben sind Braithwaite/Drahos (2000), Köpke/Röhr (2003). Mit der Rolle von Unternehmen in Konfliktzonen beschäftigt sich die politikwissenschaftliche Forschung erst seit kurzem. Hier sind Banfield/Haufler/Lilly (2003) und Nelson (2000) richtungsweisend gewesen.

¹² Für weitere Möglichkeiten der Unterscheidung von öffentlich-privaten Interaktionsmustern siehe etwa Knill/Lehmkuhl (2002).

Es muss nicht weiter verwundern, dass die Unternehmen solche Formen des „soft law“ gegenüber harten, rechtsverbindlichen Eingriffen in die unternehmerische Handlungsfreiheit bevorzugen. Die Selbstregulierung eröffnet ihnen die Aussicht, ihre Autonomie in doppelter Hinsicht zu wahren:

- bei der Entscheidung darüber, welchen Normen sie sich selbst verpflichten wollen; hier besteht die Möglichkeit, sich statt des Gesamtpakets, das in einer internationalen Konvention oder einem rechtsverbindlichen staatlichen Gesetz enthalten ist, à la carte zu bedienen,
- bei der Entscheidung darüber, wer (außer dem einzelnen Unternehmen selbst) noch daran beteiligt sein soll; hier besteht zum Beispiel die Möglichkeit zur unternehmensinternen Selbstkontrolle, statt sich einem unabhängigen externen Verfahren zur Sicherung der Regeleinhaltung zu unterwerfen.

Allein im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist die Zahl der einschlägigen Regelungsinitiativen in der Zwischenzeit kaum noch überschaubar. Sie reichen von der OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger (1997) über die Uno-Konvention gegen Korruption (2003), die „Business Principles for Countering Bribery“, die im Jahr 2002 von Transparency International, anderen NGOs, privatwirtschaftlichen Interessengruppen und Gewerkschaften entwickelt wurden, bis hin zu den „Wolfsberg Principles“, mit denen die internationalen Großbanken zur Etablierung eines Anti-Geldwäsche-Kodexes motiviert werden. Im Jahr 2004 wurde der Kampf gegen die Korruption auch als zehntes Prinzip in den Katalog des Global Compact aufgenommen.

3. Kriterien für die Beurteilung privater Selbstregulierung als einer Form politischer Steuerung

Anhand welcher Kriterien soll die Qualität privater Selbstregulierungsansätze beurteilt werden? In der Politikwissenschaft wird politische Steuerung an bestimmten *Legitimitätsanforderungen* und an bestimmten *Effektivitätsanforderungen* gemessen.¹³ Für die Frage nach der Effektivität privater Selbstregulierung können entlang der Wirkungsdimensionen Output, Outcome und Impact die folgenden Kriterien benannt werden:

- **Verlässlichkeit und Regelungsichte:** Welche Regelungsprobleme werden überhaupt aufgegriffen? Welche Unternehmen greifen einen politischen Steuerungsbedarf selbst auf bzw. treten einer entsprechenden privaten Selbstregulierungsinitiative bei? Wie hoch ist also ihr Verbreitungsgrad? (Output)
- **Nachhaltigkeit Regeleinhaltung:** Halten die eingegangenen Selbstverpflichtungen auch sich verändernden Rahmenbedingungen stand? Wie robust, wie dauerhaft ist die Einhaltung der geforderten Verhaltensänderungen? (Outcome)
- **Problemlösung:** Wie erfolgreich ist die Selbstregulierung im Hinblick auf das Regelungsziel? (Impact)

¹³ Siehe dazu stellvertretend Scharpf (1999), Wolf (2002) sowie zum Spannungsverhältnis zwischen diesen Anforderungen Dahl (1994).

Wenn private Selbstregulierung eine Option im Rahmen von Global Governance darstellen soll, dann muss sie nicht nur bestimmten Effektivitäts-, sondern auch Legitimitätsanforderungen genügen. Dieser Anspruch an private Selbstregulierungsformen ergibt sich aus der Überlegung, dass durch diese Initiativen wie auch durch die Aktivitäten einer insgesamt transnationalisierten Wirtschaft eine – zwar nicht formell, doch aber faktisch – „autoritative“ Allokation von Werten erfolgt, die unmittelbare Rückwirkungen auf individuelle Wohlfahrt und Entfaltungsmöglichkeiten hat.¹⁴ Zudem kann diese Zuteilung von Werten aufgrund der begrenzten Reichweite nationaler Politik und die defizitären Gestaltungsmöglichkeiten internationaler Organisationen auch nicht potenziell durch öffentliche Regulierung eingefangen werden. Folgende Anforderungen sind an die Legitimität privater Selbstregulierung zu stellen:

- Herrschaftskontrolle: Ist Verantwortlichkeit identifizierbar und geregelt? Sind Mechanismen institutionalisiert, um Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen? (prozedurale Anforderung)
- Selbstbestimmung: Wie steht es um die Kongruenz im Verhältnis zwischen Regelsetzenden und Regelungs-betroffenen? Sind alle Stakeholder einbezogen? (partizipatorische Anforderung)
- Liegt eine Bezugnahme auf allgemein anerkannte Normen vor? (substanzielle Anforderung)

Die Skepsis gegenüber der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Akteure richtet sich vor allem auf die Nachhaltigkeit und die Verlässlichkeit privater Normsetzung und Normdurchsetzung. Nur dann, wenn das Bekenntnis zu bestimmten Regeln und normativen Standards mehr als eine vergängliche Marketingstrategie darstellt, sondern auch unter sich verändernden Marktbedingungen Bestand hat, können unternehmerische Selbstverpflichtungen die in sie gesetzten Verlässlichkeitserwartungen als mögliches Substitut oder Komplement einer lückenhaften staatlichen bzw. intergouvernementalen Regulierung rechtfertigen.

Die Beantwortung der Frage nach der Nachhaltigkeit privater Selbstregulierung hängt auf der Ebene der Unternehmen wesentlich davon ab, von welchen *Motiven* sie getragen werden. Die Grenzen werden also durch das Vorhandensein bestimmter Motivlagen bestimmt. Sie werden dann recht bald erreicht sein, wenn wir eine enge Marktrationalität unterstellen, die allein auf die kurzfristige Gewinnmaximierung ausgerichtet ist. Sie werden sich bereits erweitern, aber immer noch punktuell und unzuverlässig sein, wenn eine komplexe Marktrationalität vorliegt, also eine Orientierung an langfristigeren Zielen, zu denen auch Vertrauen und damit die Vermeidung von Reputationsrisiken zählen. Die Grenzen werden schließlich sehr weit sein, wenn wir es mit einem rein ethisch motivierten Unternehmensverhalten zu tun hätten, das auch den Verzicht auf Gewinne in Kauf nimmt, um ein bestimmtes Identitätsverständnis nicht zu beschädigen.

Es ist also nicht a priori ausgemacht, dass es einen grundsätzlichen Gegensatz zwischen unternehmerischem Handeln und der Möglichkeit gemeinwohlverträglicher Regulierung geben muss. Vielmehr sollte zunächst offen gehalten werden, welche Aus-

¹⁴ Zu dem umstrittenen Konzept von „Private Authority“ siehe grundlegend Cutler et al. (1999).

prägung „marktrationales“ unternehmerisches Handeln in einem jeweiligen, zumeist komplexen und eben auch normendurchtränkten Handlungsumfeld annehmen kann. Schließlich konstituiert sich unternehmerische Rationalität nicht in einem luftleeren Raum, sondern unter dem Einfluss zahlreicher Rahmenbedingungen. Unternehmen bewegen sich nicht nur im *Markt*, sondern auch in einem *gesellschaftlichen* und *politischen* Umfeld. Den vielfältigen Anforderungen aus allen drei genannten Bereichen kann nicht kurzfristig „profitorientiert“ begegnet werden. Vielmehr müssen sowohl die Werthaltungen von Investoren oder Kunden und damit die öffentliche Reputation des Unternehmens als auch eine möglicherweise drohende staatliche Reglementierung berücksichtigt werden. Hinzu kommt ein Mechanismus, der sich als eine Art „Gemeinwohlorientierung wider Willen“ charakterisieren lässt: Selbst die leichtfertigste und am wenigsten ernst gemeinte opportunistisch-rhetorische Bezugnahme auf einen normativen Standard, also die Instrumentalisierung von Normen für Marketingzwecke, birgt die Falle der *Selbstverstrickung* in sich und kann auch bei fehlenden Sanktionsmöglichkeiten zu einer permanenten Selbstbindung führen. Die Forschung hat im Hinblick auf staatliche Regierungen überzeugend darlegen können, welche Folgewirkungen durch die Logik der argumentativen Selbstverstrickung – also durch den Zwang zu einem dauerhaft mit zuvor bereits einmal eingegangenen normativen Selbstverpflichtungen konsistenten Handeln – hervorgebracht werden.¹⁵ Dies dürfte in gleicher Weise für Unternehmen gelten, deren Handeln der öffentlichen Beobachtung unterliegt. Die genannten Zwänge und Anreize eröffnen zwar Spielräume für gemeinwohlverträgliche Orientierungen, garantieren können sie diese allerdings nicht.

Aus welchen Beobachtungen könnten sich überhaupt Rückschlüsse auf die Ernsthaftigkeit von Selbstverpflichtungen ziehen lassen? Dafür dürften die folgenden Prüfungen aussagekräftig sein:

- Ist die Selbstverpflichtung in der Organisationsstruktur des Unternehmens verankert und ist dies im gesamten Unternehmen bekannt?
- Unterwirft sich das Unternehmen externen Kontrollen (Transparenz)?
- Handelt das Unternehmen unter unterschiedlichen sektoralen, regionalen Rahmenbedingungen und in unterschiedlichen Handlungsumwelten konsistent regelkonform?
- Wirkt ein Unternehmen auf andere im Sinne der Regelsetzung bzw. Regeldurchsetzung ein, z.B. durch Drängen auf allgemeine Branchenvereinbarungen?

Aber auch das Erfüllen dieser Kriterien lässt noch keine verlässlichen Rückschlüsse auf einen der drei genannten Handlungsmodi – eng marktrational, komplex marktrational, ethisch motiviert – zu. Vor allem das Vorliegen des letzten Handlungstyps lässt sich nur schwer empirisch messen und möglicherweise in einem Ausschlussverfahren ermitteln: Eine ethisch motivierte Normorientierung unternehmerischen Handelns wäre am ehesten dann zu unterstellen, wenn sie weder von ökonomischen Anreizen, noch von einer drohenden staatlichen Regulierung, noch von einer drohenden öffentlichen Skandalisierung abhängig ist.

¹⁵ Siehe dazu ausführlicher Schimmelfennig (2001) und (2003) sowie Risse/Jetschke/Schmitz (2002).

Eine weitere Anforderung richtet sich darauf, wie verlässlich und flächendeckend politische Steuerung ist. Normsetzung und Normbefolgung darf nicht ins Belieben gestellt werden und à la carte erfolgen. Auch bei einer Betrachtung der sektoralen Verbreitung privater Selbstregulierung wird schnell deutlich, dass es vor allem dort zu privater Regelsetzung und -durchsetzung kommt, wo Unternehmen auf besondere Weise anfällig für Skandalisierungskampagnen sind und deswegen an einem wirkungsvollen Reputations-Risikomanagement interessiert sind.

Private Selbstregulierung scheint sich grundsätzlich also weniger als ein Substitut, als vielmehr in einer *Ergänzungsfunktion* zu staatlicher und zwischenstaatlicher Regelsetzung und Regeldurchsetzung zu eignen. Hinzu kommt eine mögliche *Initiativ-* oder provisorische *Vorreiterfunktion*, wenn private Selbstverpflichtungen quasi als Platzhalter für eine auch von den Regelungsadressaten eigentlich gewünschte, allerdings (noch) nicht erfolgte rechtsverbindliche Regelung fungieren. Dabei können im Vorgriff auf staatliche oder zwischenstaatliche Normsetzung bereits Standards entwickelt werden, die später auch für die staatliche Regulierung richtungweisend werden.

Was die internationalen Kapitalmärkte betrifft, so kann es hier – und alles andere wäre eine Überforderung privater Selbstregulierung – nur oder doch primär um die private Schließung von Regelungslücken dort gehen, wo staatliche Regeln fehlen, nicht greifen oder uneinheitlich sind. Es geht also um eine *unterstützende* Übernahme von Steuerungsfunktionen, ergänzend zu den staatlichen Regeln, nicht um deren vollständige Übernahme. In einer solchen *komplementären* Perspektive erscheinen auch die strukturell in die private Selbstregulierung eingelassenen Defizite bezüglich der Nachhaltigkeit, Verlässlichkeit und Gemeinwohlorientierung als weniger gravierend als zunächst befürchtet. Aber wie steht es um die Qualität der *demokratischen* Legitimität privater Selbstregulierung?

4. Anforderungen an die demokratische Legitimität privater Selbstregulierung

Was ist das Potenzial, wo liegen die Grenzen privater Beiträge zur Wahrnehmung öffentlicher Normsetzungs- und Normdurchsetzungsaufgaben bezüglich ihrer demokratischen Legitimität? Einwände gegenüber der Übernahme regelsetzender und -durchsetzender Funktionen durch private Akteure gibt es genug:¹⁶

- Die demokratische Legitimität privatwirtschaftlicher, aber auch zivilgesellschaftlicher Mitwirkungsansprüche wird mit dem Hinweis darauf in Frage gestellt, dass sie selbst zumeist nicht demokratisch, sondern hierarchisch aufgebaut seien. Diesem in seinem Kern sicher zutreffenden Einwand lässt sich allerdings entgegenhalten, dass er sich auch gegenüber der deutlichen Mehrzahl der Staaten erheben lässt, bei denen es sich nicht um Demokratien handelt.
- Ein weiteres Legitimationsdefizit wird daran festgemacht, dass die nichtstaatlichen Stakeholder sich zumeist selbst mandatieren und ihre Vertreter nicht gewählt sind. Daran macht sich neben dem grundsätzlichen Problem der „Selbst-

¹⁶ Siehe zum Folgenden vertiefend und mit weiteren Nachweisen auch Wolf (2002), (2005) und (i. E.).

autorisierung“ bzw. Selektion auch die praktische Schwierigkeit bemerkbar, angemessene Repräsentationsmechanismen für die legitime Vertretung *sektoraler* Anliegen zu finden. Ansonsten müsste die unmittelbare Vertretung von Adressaten- bzw. Betroffeneninteressen auf einer entsprechenden Autorisierung durch ein öffentliches Mandat legitimiert werden, das durch eine dazu autorisierte demokratische Institution erteilt werden müsste.

- Ein dritter Einwand richtet sich darauf, dass private Akteure im Unterschied zu der Regierung eines Staates nicht dem Gemeinwohl verpflichtet seien, sondern im besten Fall dem Aktienkurs, der Kapitalrendite, den Dividenden ihrer Aktionäre, ihren Kunden, Mitarbeitern oder Lieferanten. Diesem Vorwurf lässt sich entgegenhalten, dass sich die zumindest die meisten NGOs darauf berufen und allein daraus ihre fachliche und moralische Autorität und Akzeptanz beziehen, dass ihnen von der Öffentlichkeit eine glaubhafte Allgemeinwohlorientierung zugeschrieben wird. Im Übrigen kann zumindest in den internationalen Arenen kein Akteur eine Gemeinwohlorientierung für sich in Anspruch nehmen. Selbst die nationalstaatlichen Regierungen vertreten dort lediglich „nationale Interessen“ und treten somit als Interessenvertreter in eigener Sache auf.
- Ein letzter Einwand ist allerdings schwer zu entkräften: Private Akteure sind, wenn sie politische Funktionen der Gesetzgebung und Regeldurchsetzung wahrnehmen, anders als staatliche Entscheidungsträger nicht durch die institutionellen „Checks and Balances“ eines demokratischen politischen Systems zur Verantwortung zu ziehen. Um dieses für die Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit politischer Steuerung schwer wiegende Defizit zu überwinden, müssten funktionale Äquivalente bereit stehen, die die politische Verantwortlichkeit („Accountability“) auch der privaten Akteure sicherstellen können.

Die hier genannten Einwände dürfen keineswegs auf die leichte Schulter genommen werden. Ihr Gewicht relativiert sich allerdings, wenn man die sektorale Selbstregulierung als einen eigenen Typus politischer Steuerung betrachtet, bei dem spezifische Legitimationsressourcen eine Rolle spielen und für den folglich auch besondere Maßstäbe geltend gemacht werden müssen. Diese Überlegung soll abschließend anhand der demokratietheoretischen Postulate der Selbstbestimmung und der Herrschaftskontrolle ausgeführt werden.

4.1 Input-Legitimität: die Einlösung des Rechts auf Selbstbestimmung

Eine zentrale demokratietheoretische Anforderung an die Legitimität politischer Entscheidungsprozesse besteht darin, dass ihnen ein möglichst hohes Maß an Kongruenz zwischen den an der Entscheidung Beteiligten und den von der Entscheidung Betroffenen zugrunde liegen sollte. Dieses Gebot der Selbstbestimmung wird beim Regieren innerhalb eines Staates in der Regel dadurch eingelöst, dass das territorial definierte Wahlvolk seine parlamentarischen Vertreter durch Wahlen dazu autorisiert, durch Mehrheitsentscheidungen kollektiv verbindliche Regeln zu setzen. Die grenzüberschreitende Selbstregulierung ist demgegenüber von einem horizontal-diskursiven Politikstil geprägt und unterscheidet sich auch in anderer Hinsicht von diesem klassischen hierarchischen Politikverständnis: Der Kreis der von einer Entscheidung Betroffenen lässt sich nicht territorial, sondern nur transnational und sektoral eingren-

zen. Vor allem aber wird das herkömmliche Verfahren, Entscheidungen mit Hilfe der Mehrheitsregel zu fassen, im Politikmodus des Verhandeln und Argumentierens durch die Regel der Einvernehmlichkeit ersetzt. Daraus folgen jedoch auch spezifische Anforderungen an diejenigen, die sich daran beteiligen wollen. Einerseits kann eine „Ermäßigung“ bei den Beteiligungsanforderungen an private Akteure damit gerechtfertigt werden, dass sie ja „nur“ eine Mitwirkung an konsensorientierten Formen der Entscheidungsfindung anstreben, also niemanden überstimmen oder majorisieren können. Andererseits werden aber erhöhte Anforderungen an die Offenheit und Zugänglichkeit der Verfahren sowie an die Verständigungsbereitschaft, Sach- und Gemeinwohrrationalität aller Beteiligten gestellt. Die Mitwirkungsanforderungen sind also in der Summe keine geringeren, sondern lediglich andere. Jedenfalls bedürfen die privaten Stakeholder nicht zwingend der Eintrittskarte, die für ein in Mehrheitsabstimmungen entscheidendes Parlament benötigt wird – nämlich der Legitimation durch Wahlen. An die Stelle der auf die Beteiligungsansprüche innerhalb der repräsentativen Mehrheitsdemokratie gemünzten Prüffrage „Seid ihr denn überhaupt gewählt?“ tritt das Kriterium einer möglichst vollständigen Beteiligung aller relevanten Betroffeneninteressen und sektoralen Anspruchsgruppen. Diese müsste dann allerdings auch gewährleistet sein.

4.2 Prozedurale Legitimität: Herrschaftskontrolle

Die Herstellung einer am Gemeinwohl ausgerichteten Verantwortlichkeit stellt für die private Selbstregulierung in der Tat das wohl größte Problem dar. Als funktionale Äquivalente zu den innerhalb der traditionellen staatlichen Institutionen vorhandenen „Checks and Balances“ kommen zumindest die folgenden Möglichkeiten in Betracht: (a) die öffentliche Supervision, gegebenenfalls mit der Androhung einer rechtsverbindlichen (zwischen)-staatlichen Regulierung für den Fall, dass die private Selbstregulierung ihre Gemeinwohlziele verfehlt; (b) ein funktionierender Markt, der im Zusammenspiel mit einer funktionierenden Öffentlichkeit dafür sorgen kann, dass auch private Akteure ihre moralische oder fachliche Glaubwürdigkeit verlieren und damit die öffentliche Anerkennung ihrer Regulierungsansprüche verwirken können. Das setzt allerdings voraus, dass sowohl in der Öffentlichkeit als auch auf dem Markt selbst ein Unternehmen und die Qualität seiner Leistungen nicht nur am wirtschaftlichen Erfolg gemessen werden, sondern auch danach, *wie* dieser Erfolg erzielt wird (vgl. auch von Heydebreck 2003: 127).

Für die Beantwortung der Frage, ob private Selbstregulierung sich selbst überlassen und als Substitut für die (zwischen)-staatliche politische Steuerung fungieren könnte, ist allerdings festzuhalten, dass weder ein funktionierender Markt noch eine funktionierende Öffentlichkeit von den privaten Akteuren selbst gewährleistet werden können. Allein die Akteure und Institutionen des öffentlichen Sektors können für gleichberechtigte formale Mitwirkungsmöglichkeiten aller anerkannten Stakeholder zum politischen Prozess sorgen, unabhängig von den diesen faktisch zur Verfügung stehenden Mitteln der Einflussnahme.

5. Schlussfolgerungen

Aus alledem lässt sich folgern, dass die Übernahme von bzw. die Mitwirkung an politischen Steuerungsleistungen durch private Akteure nicht notwendigerweise schädlich für die Legitimität des Regierens sein muss. Private Akteure verfügen über ein großes Potenzial zur Verbesserung der fachlichen und moralischen Qualität politischer Entscheidungen. Dessen Nutzung ist für die staatlichen Akteure gerade in Zeiten der zunehmenden Unregierbarkeit eines immer komplexer werdenden, weil sich entgrenzenden und sich denationalisierenden sozialen und wirtschaftlichen Geschehens kaum zu umgehen. Aber politische Steuerung durch private Akteure wird immer nur eine *Ergänzung* zu (zwischen)-staatlicher politischer Steuerung sein können. Sie kann nicht an deren Stelle treten oder sie vollständig ersetzen wollen, sondern muss vielmehr als eine in öffentliche Gewährleistungen *eingebettete* Form der politischen Steuerung verstanden werden. Dem öffentlichen Sektor müssen dabei nicht immer die Aufgaben im Bereich *substanzzieller* Regulierung zufallen – hier können die versammelten Stakeholder über wesentlich höhere Problemlösungskompetenzen verfügen –, wohl aber die Wahrnehmung von “Meta-Governance“-Funktionen. Dabei geht es um die Herstellung und Gewährleistung der Voraussetzungen, unter denen private Akteure gemeinwohlverträglich Selbstregulierung betreiben können, um das Festlegen von Spielregeln und um die Überwachung ihrer Einhaltung.

Im Einzelnen geht es bei den Anforderungen an den öffentlichen Sektor darum,

- dass der Markt und der öffentliche Raum für jeden zugänglich und als Korrektive funktionsfähig sind,
- allgemein anerkannte Normen und gemeinwohlverträgliche Regelungsprinzipien vorzugeben,
- durch den Schatten der Hierarchie dafür zu sorgen, dass sich Selbstregulierung am öffentlichen Wohl orientiert,
- gleiche effektive Partizipationsmöglichkeiten aller Betroffenen sicherzustellen, d.h. insbesondere reale Unterschiede (Machtgefälle, diskursive Kompetenz) zwischen ihnen auszugleichen,
- Monitoring-Funktionen wahrzunehmen, und
- negative Externalitäten sektoraler privater Selbstregulierungen zu vermeiden.

Die Suche nach, sowohl im Sinne von demokratischer Legitimität als auch von Effektivität, angemessenen Formen der konkreten Ausgestaltung eines Ineinandergreifens von privater Selbstregulierung und deren öffentlicher Flankierung hat allerdings erst begonnen.

Literaturverzeichnis

- Banfield, J./Haufler, V./Lilly, D. (2003): Transnational Corporations in Conflict Prone Zones: Public Policy Responses and a Framework for Action, London: International Alert.
- Braithwaite, J./Drabos, P. (2000): Global Business Regulation, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bogumil, J. (2002): Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat, in: Perspektiven ds, Jg. 19/Heft 1, 43-65.

- Brozus, L./Take, I./Wolf, K. D.* (2003): Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, Opladen: Leske und Budrich.
- Brühl, T./Debiel, T./Hamm, B. et al.* (Hrsg.) (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn: Dietz.
- Cbeckel, J.* (2001): Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: International Organization, Vol. 55/No. 3, 553-588.
- Cutler, A.C./Haufler, V./Porter, T.* (Hrsg.) (1999): Private Authority and International Affairs. New York: State University of New York Press.
- Dahl, R.A.* (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: Political Science Quarterly, Vol. 109/No. 1, 23-34.
- Deutscher Bundestag* (Hrsg.) (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Opladen: Leske und Budrich.
- Donaldson, Th.* (1989): The Ethics of International Business; Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, M./Sikkink, C.* (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, Vol. 52/No. 4, 887-917.
- Fuchs, P.* (2000): Codes of Conduct – Neue Handlungsoption zur Regulierung transnationaler Konzerne ‚von unten‘?; in: Dörrenbächer, Ch./Plehwe, D. (Hrsg.): Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen, Berlin: edition sigma, 289-307.
- Greven, Th./Scherrer, Ch.* (2002): Instrumente zur globalen Durchsetzung fundamentaler Arbeiterrechte; in: Scherer, A.G. et al. (Hrsg.): Globalisierung und Sozialstandards, München/Mehring: Rainer Hampp Verlag, 163-178.
- Haufler, V.* (2003): Pushing the Limits: The Political Environment for Industry Self-Regulation, Konferenzpapier: Workshop an der Universität Zürich am 10.10.2003.
- Jänicke, M.* (1993): Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form, in: Böhrer, C./Wewer, G. (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen: Leske und Budrich, 63-78.
- Keck, M. E./Sikkink, K.* (1998): Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca: Cornell University Press.
- Kerkow, U./Martens, J./Schmitt, T.* (2003): Die Grenzen der Freiwilligkeit. Handlungsmöglichkeiten und Erfahrungen von NGOs und Gewerkschaften bei der Anwendung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, WEED, Bonn/Berlin.
- Knill, Ch./Lehmkuhl, D.* (2002): Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance, in: Governance, Vol. 15/No. 1, 41-63.
- Köpke, R./Röhr, W.* (2003): Codes of Conduct. Verhaltensnormen für Unternehmen und ihre Überwachung, Köln: PapyRossa.
- Nelson, J.* (2000): The Business of Peace. The Private Sector as a Partner in Conflict Prevention and Resolution, London: International Alert.
- Reinicke, W.* (1998): Global Public Policy. Governing without Government?, Washington D.C.
- Reinicke, W./Deng, F.* (2000): Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance; Ottawa: International Development Research Centre.
- Risse, Th.* (2003): Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, G./Wolf, K. D./Zürn, M. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, 99-132.

- Risse, Th./Jetschke, A./Schmitz, H.-P. (2002): Die Macht der Menschenrechte: Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden: Nomos.
- Risse, Th./Ropp, St. C./Sikkink, K. (Hrsg.) (1999): The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ritter, E.-H. (1979): Der kooperative Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 104, 389-413.
- Scharpf, F. W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt: Campus.
- Scharpf, F. W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, R./Schmidt, M. G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie – Interessenvermittlung – Regierbarkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-50.
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 32/No. 10, 21-34.
- Scherer, A. G. (2003): Multinationale Unternehmen und Globalisierung. Zur Neuorientierung der Theorie der Multinationalen Unternehmung, Heidelberg: Physica.
- Scherer, A. G./Blickle, K.-H./Dietschinger, D. et al (Hrsg.) (2002): Globalisierung und Sozialstandards, München und Mehring: Rainer Hampp Verlag.
- Schimmelfennig, F. (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization, Vol. 55/No. 1, 47-80.
- Schimmelfennig, F. (2003): Internationale Sozialisation: Von einem ‚erschöpften‘ zu einem produktiven Forschungsprogramm?, in: Hellmann, G./Wolf, K. D./Zürn, M. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland; Baden-Baden: Nomos, 401-427.
- von Heydebreck, T. (2003): Ethik im Kapitalmarkt – die Umsetzung eines Programms. Erfahrungsbericht über 10 Jahre Kapitalmarkt-Compliance, in: Scherer, A. G./Hütter, G./Maßmann, L. (Hrsg.): Ethik für den Kapitalmarkt? Orientierungen zwischen Regulierung und Laissez-faire, München/Mehring: Rainer Hampp Verlag, 127-139.
- von Schorlemer, S. (2003): Der „Global Compact der Vereinten Nationen – ein Faust’scher Pakt mit der Wirtschaftswelt?, in: Dies. (Hrsg.): Praxis-Handbuch UNO, Berlin: Springer, 507-552.
- Schout, R. J. (2003): „Corporate Citizenship“ – Unternehmerisches bürgerschaftliches Engagement; in: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen, Opladen: Leske und Budrich, 149-171.
- Steinmann, H. (2002): Unternehmensethik und Globalisierung – Das politische Element in der Multinationalen Unternehmung, Vortragsmanuskript, 11.12.2002, Universität Konstanz.
- Steinmann, H. (2004): Begründungsprobleme einer Unternehmensethik – insbesondere das „Anfangsproblem“, in: Die Unternehmung 5/2004 (i. E.).
- Steinmann, H./Löhr, A. (1994): Grundlagen der Unternehmensethik, 2. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Ulrich, P. (2001): Integrative Wirtschaftsethik: Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. 3. Aufl., Bern: Haupt.
- Ulrich, P./Löhr, A./Wieland, J. (Hrsg.) (1999): Unternehmerische Freiheit, Selbstbindung und politische Mitverantwortung. Perspektiven republikanischer Unternehmensethik, München/Mehring: Rainer Hampp Verlag.
- Willke, H. (1997): Die Supervision des Staates, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Wolf, K. D.* (2000): Die Neue Staatsräson. Grenzüberschreitendes Regieren als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Wolf, K. D.* (2002): Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State, in: Grote, J. R./Gbikpi, B. (Hrsg.): Participatory Governance, Opladen: Leske und Budrich, 35-50.
- Wolf, K. D.* (2005): Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State, in: Benz, A./Papadopoulos, Y. (Hrsg.): Governance and Democratic Legitimacy: transnational, European, and Multi-Level-Issues, London: Routledge (i. E.).
- Wolf, K.D.* (i. E.): Wie legitim kann grenzüberschreitendes Regieren sein?, in: Hitzel-Cassagnes, T./Schmidt, Th. (Hrsg.): Demokratie in Europa und europäische Demokratien, Wiesbaden: VS Verlag.
- Zürn, M.* (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.