

# Vom Business Case zum Public Case?\*

## Der Beitrag privater Selbstregulierung zu Global Governance

KLAUS DIETER WOLF UND SANDRA SCHWINDENHAMMER\*\*

### *The Contribution of Private Self-Commitments to Global Governance*

*In new forms of public-private or even private governance arrangements beyond the state the functional division of labour between the private and the public sector is blurred. Companies have taken on authoritative roles and regulatory functions in processes of norm setting and norm development. This corporate behavior is a new type of norm-entrepreneurship. In order to prevent corporate governance contributions from losing sight of the public interest, they have to meet contextualized normative criteria of legitimacy. Therefore, we argue that they must be embedded in an overarching institutional architecture of global governance in which public institutions can safeguard the conditions under which private self-regulation can make meaningful contributions to governance beyond the state.*

*Keywords:* *Private Self-regulation, Transnational Governance, Good Governance, Neo-Westphalian Approach, Transnational Governance Architecture*

### 1. Einleitung

Der traditionelle Modus des zwischenstaatlichen Regierens ist immer weniger in der Lage, verlässliche und nachhaltige Lösungen für grenzüberschreitende Globalisierungs-induzierte Probleme zu produzieren. Das Regieren jenseits des Staates hat einen fundamentalen Wandel erfahren, in dem Unternehmen als politische Akteure zunehmend grenzüberschreitend Normsetzung- und Normdurchsetzungsfunktionen übernehmen. Dieses Unternehmensengagement kann positive wie negative Wirkungen zeitigen (vgl. Feil et al. 2008: 4). Die Umweltschäden durch die Explosion der BP-

---

\* Der Beitrag wurde am 10.01.2011 eingereicht. Er komprimiert und diskutiert die zentralen Ergebnisse des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten und von Klaus Dieter Wolf geleiteten Forschungsprojekts Unternehmen als Normunternehmer an der Technischen Universität Darmstadt. Die ausführlichen Projektergebnisse sind im März 2010 unter dem Titel *The Role of Business in Global Governance – Corporations as Norm-Entrepreneurs* unter Koautorenschaft von Annegret Flohr, Lothar Rieth, Sandra Schwindenhammer und Klaus Dieter Wolf bei Palgrave Macmillan erschienen.

\*\* Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Baseler Straße 27-31, D-60329 Frankfurt am Main, Tel.: +49-(0)69-95910465, Fax: +49-(0)69-558481, E-Mail: wolf@hsfk.de, Forschungsschwerpunkte: Global Governance, Private Akteure im transnationalen Raum, Effektivitäts- und Legitimitätsprobleme internationaler Ordnungspolitik.

Sandra Schwindenhammer, FernUniversität in Hagen, Universitätsstraße 41, D-58089 Hagen, E-Mail: Sandra.Schwindenhammer@FernUni-Hagen.de, Tel.: +49-(0)2331-9872455, Fax: +49-(0)2331-9874890, Forschungsschwerpunkte: Transnationales Regieren, politische Rolle privater Akteure, Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

Ölexplorationsplattform ‚Deepwater Horizon‘ im Golf von Mexiko im Frühjahr 2010 oder das Zocken von Finanzmanagern verschiedener Großbanken in der globalen Finanzkrise sind nur zwei aktuelle Beispiele dafür, dass transnationale Unternehmen globale Probleme verursachen oder verstetigen können. Sie sind verantwortlich für korrupte Geschäftspraktiken, Umweltverschmutzung, Menschenrechtsverletzungen, ausbeuterische Arbeitsbedingungen oder sind in gewaltsame Konflikte verstrickt. Diese Praktiken nähren die skeptische Auffassung derer, die eine Privatisierung der Weltpolitik (vgl. Brühl et al. 2001) oder die Beherrschung der Welt durch Unternehmen (vgl. Korten 2001) befürchten.

Auf der anderen Seite finden wir Unternehmen auch vermehrt als Anbieter von Governance-Leistungen vor, die an der Lösung grenzüberschreitender Probleme mitwirken. Internationale Großbanken verständigen sich untereinander auf Regeln zum Umgang mit Geldwäsche. Die europäischen Automobilverbände verständigen sich auf eine Selbstregulierungsvereinbarung mit dem Ziel einer Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes. In ihrer Initiative ‚Responsible Care‘ verpflichten sich die Verbände der chemischen Industrie auf die Beachtung von umwelt- und arbeitsrechtlichen Verhaltensstandards. Die Liste solcher Beispiele grenzüberschreitender privater Selbstregulierungsinitiativen ließe sich beliebig verlängern. Gemeinsam ist ihnen allen, dass private Akteure darin politische Funktionen der Regelsetzung und Regeldurchsetzung wahrnehmen. Die neu entstandenen Formen transnationaler Selbstregulierung werden in der praktischen Politik und in der Politikwissenschaft als Ausdruck einer neuen Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren diskutiert, in der globale öffentliche Güter (vgl. Kaul et al. 2003) unter Einbezug des Privatsektors produziert werden. Im Zeichen von globalisierungsbedingtem Staatsversagen und von Phänomenen der Unregierbarkeit und der Selbstüberforderung des Staates sind aus den früheren Schurken Hoffnungsträger geworden (vgl. Wolf 2005: 52), deren Partnerschaft bei der Lösung globaler Probleme gesucht und inzwischen sogar von der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützt wird.<sup>1</sup> In der politikwissenschaftlichen Debatte um neue Formen des Regierens jenseits des Staates (vgl. Zürn 1998; Brozus et al. 2003; Wolf 2005, 2006) wurden Unternehmen bereits vor über zehn Jahren als potente Partner zur Lösung globaler Probleme identifiziert (vgl. Reinicke 1998; Higgott et al. 2000; Reinicke/Deng 2000). Mit der Transnationalisierung des Regierens, wie wir sie heute diskutieren, geht ein gewandeltes Rollenverständnis einher (vgl. Wolf 2006). Damit hat sich auch der Sinn des Konzepts ‚Unternehmensverantwortung‘ deutlich über das enge Verständnis hinaus erweitert, mit dem etwa Friedmans Doktrin (vgl. Friedman 1970) die Verantwortungsbereiche von öffentlichen und privaten Akteuren noch strikt voneinander trennen zu müssen glaubte. Regierungen, zivilgesellschaftliche Akteure und Unternehmen redefinieren ihre Rollen innerhalb einer neuen Arbeitsteilung:

---

<sup>1</sup> Im November 2009 bekräftigte die Generalversammlung der Vereinten Nationen diesen partnerschaftlichen Ansatz. In Resolution *Towards Global Partnerships* (A/C.2/64/L.14/Rev.1) wurde der Kooperationsbedarf mit privaten Akteuren zur Lösung der drängendsten globalen Probleme und zur Verwirklichung der Millenniumziele hervorgehoben.

„The earlier distinction between governments as being public in form and public in purpose, while actors from civil society were regarded as private in form and public in purpose, and business corporations as being private in form and private in purpose, is no longer valid“ (Flohr et al. 2010a: 4).

Es ist genau dieses Zusammenspiel öffentlich-privater Interaktionen in sich wandelnden Umwelten, das für Habermas die postnationale Konstellation konstituiert (vgl. Habermas 2001). Die Regelungsbeteiligung von Unternehmen findet in vielfältiger Form statt. Ihr koregulatives Engagement erfolgt entweder forciert durch, gemeinschaftlich mit oder ohne direkte staatliche Regulierungsbeteiligung (vgl. Zürn 2002). Kollektive Selbstregulierungsinitiativen können das zwischenstaatliche Regieren entweder substituieren (vgl. Haufler 2009), oder beide Formen koexistieren und ergänzen sich gegenseitig (vgl. Coglianese/Nash 2009).<sup>2</sup> Wenn sich Unternehmen an „authoritative decision-making that was previously the prerogative of sovereign states“ (Cutler et al. 1999b: 16) beteiligen, stellt sich die Frage, mit welcher Autorität sie das tun (vgl. Cutler et al. 1999a; Haufler 2001; Flohr et al. 2010a). Idealtypisch betrachtet bringen die verschiedenen Akteursgruppen bei der Ko-Produktion von Governance-Leistungen spezifische, sich ergänzende Ressourcen ein, auf die sich ihre Mitwirkungsansprüche stützen ließen:<sup>3</sup> Regierungen verfügen über das Monopol der *legalen* Autorität, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu setzen und diese Regeln (notfalls) auch über Zwang durchzusetzen. Unternehmen reklamieren für sich ein besonderes ökonomisches und technisches Knowhow sowie ihre finanziellen Ressourcen.<sup>4</sup> Zivilgesellschaftliche Akteure beanspruchen sowohl moralische als auch wissensbasierte Autorität (vgl. Flohr et al. 2010a: 6).

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive werfen die Beiträge von Unternehmen zu Global Governance sowohl Erklärungsbedarf als auch normativ-evaluative Fragen auf. Unter welchen Bedingungen sind welche Formen transnationaler Selbstregulierung unter Beteiligung von Unternehmen wahrscheinlich? Inwieweit handelt es sich dabei um eine wünschenswerte Ko-Produktion von Governance-Leistungen? Einerseits werden hohe Erwartungen an Effektivitätsgewinnen mit der Mitwirkung der Privatwirtschaft verknüpft (vgl. Cutler 2006: 200), bis hin zu der Hoffnung, dass sich damit staatliche Regulierungslücken füllen lassen (vgl. Ruggie 2007: 35). Die nachfolgende Präsentation unserer Forschungsergebnisse wird zeigen, dass eine deutliche Lücke zwischen wahrscheinlichen Formen transnationaler privater Selbstregulierung auf der einen Seite und normativ wünschenswerten Formen auf der anderen klafft.

<sup>2</sup> Rechtsverbindliche Regelungen beeinflussen private Selbstregulierungsinitiativen und vice versa, wobei freiwillige Selbstregulierung auch in Koordination mit staatlichen Akteuren oder in Abwesenheit staatlicher Regulierung geschieht (vgl. Mueller Debus et al. 2009). Einige Initiativen zielen explizit darauf, in Staaten, in denen Strukturen zur Regeldurchsetzung schwach ausgebildet sind, Implementationshilfen zu leisten und die Befolgung rechtsverbindlicher Regelungen zu stärken (vgl. Dasgupta et al. 2000).

<sup>3</sup> Die Autoritätsquellen und die Entscheidungsmacht dezentralisieren sich vom Staat und verlagern sich auf eine Vielzahl transnationaler Akteure (vgl. Florini 2000, 2003; Fuchs 2005).

<sup>4</sup> Die Mitwirkungsansprüche von Unternehmen gründen sich auf spezifische technische und professionelle Expertise (vgl. Cutler et al. 1999b: 367). Für Porter ist diese ‚technische Autorität‘ sogar eine eigene Form neben öffentlicher und privater Autorität (vgl. Porter 2005).

Wir werden zunächst kausalanalytische Befunde zu signifikanten und notwendigen Einflussfaktoren auf proaktives unternehmerisches Normunternehmertum vorstellen (Abschnitt 2). Zur Bestimmung des normativen Gehalts dieser Beiträge führen wir kontextualisierte Maßstäbe für die Legitimität privater Governance-Beiträge ein und illustrieren diese an den Fällen Shell und der Global Reporting Initiative (Abschnitt 3). Unser Ansatz, um die dabei zu diagnostizierende Kluft zwischen dem ‚business case‘ und dem ‚public case‘ zu überbrücken und zu einem ein normativ gehaltvollen Zusammenspiel zwischen öffentlicher und privater Regulierung im Rahmen einer Gesamtarchitektur von Global Governance zu gelangen, geht von einem neowestfälischen Verständnis der politischen Ordnung des internationalen Systems aus. Dieses wird zwar als nach wie vor (zwischen-) staatlich verankert betrachtet. Es transzendierte jedoch den politischen Raum der Staatenwelt, indem die Staaten nicht nur die Beziehungen untereinander regulieren, sich also selbst regieren, sondern auch mit der Kompetenz zur Setzung konstitutionalisierender Normen ausgestattet sind, die auch die Zuteilung von Regulierungskompetenzen an andere Akteure einschließt. Diese Zuständigkeit unterscheidet die Staatenwelt nach wie vor grundsätzlich von der grenzüberschreitenden Wirtschaftswelt und Gesellschaftswelt. Diesem Verständnis zufolge gibt es eine reine *private* Selbstregulierung nicht, weil diese immer im Schatten (zwischen)staatlicher Einwirkungsmöglichkeiten und damit immer schon als eine mindestens potentiell *regulierte Selbstregulierung* stattfindet (Abschnitt 4).

## 2. Unternehmerische Selbstregulierung als Normunternehmertum

Private Unternehmen verpflichten sich selbst zunehmend auf die Beachtung bestimmter Normen und/oder befördern diese im Rahmen von kollektiven Selbstregulierungsinitiativen. Dabei sind im transnationalen Regieren zwei Formen normbezogenen Verhaltens von Unternehmen besonders relevant: Normunternehmertum und Normkonsumententum. Die Literatur zu ‚norm-entrepreneurs‘ oder ‚moral-entrepreneurs‘ (vgl. Finnemore/Sikkink 1998; O’Brien et al. 2000) hat bislang vernachlässigt, dass sich neben zivilgesellschaftlichen Akteuren auch Unternehmen als Normunternehmer betätigen (vgl. Nadelmann 1990: 482). Unternehmen treten in transnationalen Governance-Prozessen als ‚meaning managers‘ auf und entwickeln kognitive Frames, indem sie neue Diskurse und Standards angemessenen Verhaltens etablieren (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 897). Ein illustratives Beispiel ist die Entstehungsgeschichte des globalen Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung in den frühen 1990er Jahren (vgl. Dingwerth/Pattberg 2009). Einige Pionierunternehmen, unter anderen BASF, Bayer, Ford, General Motors, Panasonic, Rio Tinto und Shell, veröffentlichten früh individuelle Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte und schufen so eine neue Verhaltenserwartung für den Umgang mit unternehmerischer Intransparenz im ökologischen und sozialen Bereich. Gleichzeitig trugen sie durch ihre Vorreiterrolle, die seit 1999 auch darin bestand, freiwillig die erste Generation der Leitlinien der ‚Global Reporting Initiative‘ zu testen, zur Delegitimierung der Praxis der Nichtberichterstattung und zur Institutionalisierung eines neuen globalen Standards bei (vgl. Brown et al. 2009). Als Normunternehmer sind diese Unternehmen nicht mehr nur die Abnehmer von Normen, sondern selbst an deren Produktion beteiligt. Sie sind also Regelungssubjekte. Unternehmerisches Normunternehmertum kann entweder unilateral in Form privater

,codes of conduct‘ oder in Kooperation mit anderen Akteuren in kollektiven Selbstregulierungsinitiativen erfolgen. Zwei Verhaltensweisen bilden Normunternehmertum ab: Normsetzung und Normweiterentwicklung. Unternehmen können durch Lobbying bei Wettbewerbern oder durch die Beteiligung an der Etablierung einer neuen kollektiven Selbstregulierungsinitiative zur Entstehung oder Institutionalisierung einer gänzlich neuen Norm beitragen. Selbst wenn eine Norm bereits einen bestimmten Grad allgemeiner Anerkennung und Institutionalisierung erreicht hat, kann ein Unternehmen immer noch als Normunternehmer aktiv sein, indem es sich in Normweiterentwicklungsprozesse einbringt, zum Beispiel bei der Spezifizierung von Verhaltensstandards.

## 2.1 Zwei Pfade zu unternehmerischem Normunternehmertum

Aber warum sollten Unternehmen sich überhaupt auf diese neue Rolle einlassen? Im Folgenden werden Voraussetzungen für unternehmerisches Normunternehmertum vorgesellt (vgl. Flohr et al. 2010a: 161ff.), die anhand der Analyse der zehn systematischen Normunternehmer<sup>5</sup> BP, Credit Suisse, Deutsche Bank, France Telecom, Inditex, Rio Tinto, Shell, TATA, UBS und Sasol gewonnen wurden. Diese Unternehmen beteiligen sich quantitativ und qualitativ in überdurchschnittlicher Art und Weise an Normsetzungs- und Normweiterentwicklungsprozessen. Wie kaum anders zu erwarten, gibt es nicht *den* einen hinreichenden Faktor, auf den unternehmerisches Normunternehmertum zurückführbar ist. Stattdessen können bestimmte Faktorenkombinationen die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Unternehmen zu Normunternehmern werden. In unserer Untersuchung wurde die Bedeutung von neun möglichen Bedingungen<sup>6</sup> für unilaterales oder kollektives Normunternehmertum analysiert, die sich in Push- und Pull-Faktoren unterteilen lassen. Die Push-Faktoren treiben Unternehmen zu unilateralem Normunternehmertum an und leiten sich aus Akteurscharakteristika wie der Verwundbarkeit oder der Kultur eines Unternehmens einerseits und Bedingungen im gesellschaftlichen und politischen Umfeld wie der Aufmerksamkeit der transnationalen Öffentlichkeit<sup>7</sup>, dem Herkunftsland oder der Heterogenität der regula-

<sup>5</sup> Die systematischen Normunternehmer stammen aus der Grundgesamtheit von 256 Unternehmen, die anhand von 27 Indikatoren für Normsetzung und Normweiterentwicklung in den sechs kollektiven Selbstregulierungsinitiativen Business Principles for Countering Bribery, Business Social Compliance Initiative, Global Compact, Global Reporting Initiative, Social Accountability 8000 und Wolfsberg Principles identifiziert wurden. Diese Unternehmen bilden drei Gruppen: 185 zufällige Normunternehmer, die lediglich einen Indikator für Normsetzungs- und Normweiterentwicklungsaktivitäten in allen Initiativen erfüllen; 71 sporadische Normunternehmer, die in wenigstens zwei kollektiven Selbstregulierungsinitiativen einen Indikator erfüllen; und zehn systematische Normunternehmer, die sich in mindestens drei der sechs Initiativen als Normunternehmer engagieren (vgl. Flohr et al. 2010a: 27ff.).

<sup>6</sup> Von den neun analysierten Faktoren erwies sich die Eigentümerstruktur als einziger Faktor als nichtsignifikant.

<sup>7</sup> Der Ansatz des *new transnationalism* (vgl. Keohane/Nye 1972; Risse-Kappen 1995; Heins 2001; Dingwerth 2007) belegt den Einfluss transnationaler zivilgesellschaftlicher Akteure auf das internationale Regieren anhand veränderter Entscheidungsverfahren und veränderter Politikergebnisse. Heute werden die Aktivitäten transnationaler NGOs auch in direktem Zusammenhang mit Unternehmen diskutiert (vgl. Doh/Teegen 2003).

tiven Umwelten andererseits ab. Die Pull-Faktoren stimulieren Unternehmen zu bestimmten Formen kollektiven Engagements. Sie beziehen sich auf das institutionelle Design von Selbstregulierungsinitiativen, wie zum Beispiel darauf, wie autonomieschonend und flexibel sie sind oder wie viel Legitimität ihnen zugeschrieben wird. Als Transmissionsriemen erklären die Pull-Faktoren Normunternehmertum zwar nicht per se, geben aber Auskunft über die Wahrscheinlichkeit, mit der unilaterales Engagement eine kollektive Ausformung annimmt, sowie darüber, warum einige Selbstregulierungsinitiativen wahrscheinlicher kollektive unternehmerische Governance-Beiträge befördern als andere.

Es konnten unterschiedliche Faktorenkombinationen identifiziert werden, die – zwei voneinander zu unterscheidenden kausalen Pfaden folgend – zu unternehmerischem Normunternehmertum führen. Auf einem dieser beiden Pfade spielen vor allem solche Einflussfaktoren eine Rolle, denen eher konstruktivistische Annahmen über die Handlungslogik von Akteuren zugrunde liegen, während es sich im anderen Fall vor allem um Faktoren handelt, die aus dem Repertoire rationalistischer Erklärungen stammen. Wie Abbildung 1 zeigt, gehen allerdings beide Pfade von denselben notwendigen Bedingungen aus: Alle systematischen Normunternehmer sind heterogenen regulativen Umwelten und einem bestimmten Grad öffentlicher Aufmerksamkeit der transnationalen Zivilgesellschaft ausgesetzt. Sie haben sowohl ein Interesse daran, die Kosten der Anpassung an unterschiedliche Umwelten zu minimieren (‘level the playing field’), als auch daran, normativen Erwartungen ihrer sozialen Umgebung zu entsprechen, um sich die gesellschaftliche Akzeptanz ihres Handelns zu sichern (‘license to operate’) (vgl. Flohr et al. 2010a: 163). Bemerkenswert ist dabei die Erkenntnis, dass Unternehmen in viel stärkerem Maß auf externe politische und gesellschaftliche Einflüsse Rücksicht nehmen, als dies etwa in der Globalisierungsliteratur angenommen wird.<sup>8</sup> Es wird nicht bestritten, dass normative Einstellungen von Managern innerhalb eines Unternehmens eine Rolle für die Entscheidung spielen können, sich als Normunternehmer zu engagieren, allerdings hängt das unternehmerische Engagement jenseits der kommerziellen ‚bottom line‘ weniger von der moralischen Motivation, Gutes zu tun, ab als von einer Orientierung an ‚doing good while doing well‘ (vgl. Conzelmann/Wolf 2007: 145), bei der Win-Win-Situationen realisiert werden, die möglichst hohe wirtschaftliche Gewinne mit möglichst geringen Reputationskosten verbinden (vgl. Graafland 2002).

<sup>8</sup> Für die Vertreter der Globalisierungsthese sind Unternehmen mächtvolle Akteure, die staatliche Interventionen oder den Einfluss anderer sozialer Akteure eher selbst kontrollieren als von ihnen kontrolliert zu werden (vgl. Korten 2001; Reich 1993).

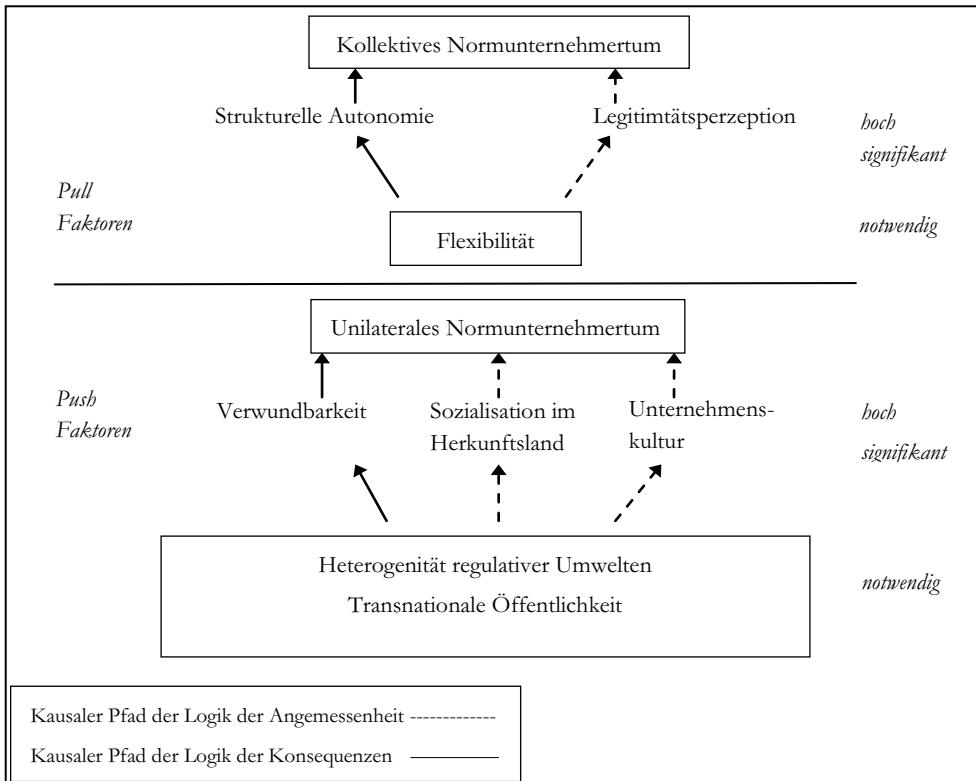


Abbildung 1: Pfade zu unternehmerischem Normunternehmertum (eigene Quelle)

Insofern liegt dem rationalistischen und dem konstruktivistischen Pfad zunächst eine rationale Logik zugrunde. Allerdings kombinieren beide Pfade aufbauend auf den beiden genannten notwendigen Voraussetzungen in der sozialen und politischen Umwelt des Unternehmens weitere signifikante Push- und Pull-Faktoren, die zusammen mit einer dritten notwendigen Bedingung – der institutionellen Flexibilität einer kollektiven Selbstregulierungsinitiative – zum selben Ziel führen: unternehmerischem Normunternehmertum.

Der *rationalistische Pfad* verweist auf die Verwundbarkeit eines Unternehmens und dessen Interesse an der Bewahrung von Handlungssouveränität als weitere signifikante Push- bzw. Pull-Faktoren zur Erklärung individuellen und kollektiven Normunternehmertums. Der Push-Faktor der Verwundbarkeit kann erklären, warum nicht alle Unternehmen, die den genannten Umweltanforderungen ausgesetzt sind, in gleicher Weise darauf reagieren, sondern nur eine bestimmte Gruppe zu Normunternehmern wird. Dabei handelt es sich zumeist um solche Unternehmen, die durch ihre Sichtbarkeit in besonderer Weise reputationsempfindlich sind und zum Ziel von Kampagnen gemacht werden können, sei es, weil sie Produkte für Endverbraucher herstellen oder Markenartikel produzieren, die keinen Imageschaden erleiden sollen. Bei der Ent-

scheidung für eine bestimmte Form kollektiver Selbstregulierung spielt für die unternehmerischen Normunternehmer neben deren Flexibilität als notwendiger Voraussetzung eine entscheidende Rolle, dass sie die Autonomie eines Unternehmens möglichst wenig eingeschränkt. Je inklusiver eine Initiative ist und je mehr Akteure partizipieren –wie dies etwa bei Multistakeholder-Selbstregulierungsinitiativen zumeist der Fall ist–, desto weniger Raum bleibt für die Autonomie eines Unternehmens. Als rationale Akteure engagieren sich Unternehmen folglich, wenn möglich, in solchen Initiativen als Normunternehmer, in denen sie unter sich bleiben können.

Der *konstruktivistische Pfad* hingegen betont den Einfluss des Selbstverständnisses von Unternehmen als für die Bereitstellung öffentlicher Güter mitverantwortliche Akteure auf ihre Bereitschaft, sich als Normunternehmer zu engagieren. Mitverantwortlichkeit kann sich über die Sozialisation im Herkunftsland und/oder über eine unternehmensexterne, habitualisierte Kultur der Verantwortung vermitteln. Wenn ein solches Selbstverständnis auf die Möglichkeit trifft, in einer kollektiven Selbstregulierungsinitiative zusammenzuarbeiten, der die Unternehmen ein bestimmtes Maß an Legitimität zuschreiben, kann aus dem unilateralen Normunternehmertum einzelner Unternehmen eine kollektive Selbstregulierungsinitiative erwachsen.

Die innerhalb des Herkunftslandes geübten Formen des Zusammenwirkens (oder Nicht-Zusammenwirkens) von Staat und Wirtschaftsunternehmen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter kann sozialisierend wirken und damit vorgeben, ob und auf welche Weise Unternehmen auch in transnationalen Kontexten bei der Normsetzung und Normdurchsetzung Verantwortung übernehmen. Unternehmen entsprechen einer national erlernten Rolle, indem sie darin habitualisierten Verhaltenserwartungen auch auf externe Anforderungen an Normsetzung übertragen (vgl. Flohr et al. 2010b), wenn sie auf heterogene regulative Umwelten und den Druck der transnationalen Öffentlichkeit stoßen. Eine Prädisposition für Normunternehmertum kann aber auch unternehmensintern begründet sein, wenn ein Unternehmen bereits traditionell über eine generelle Kultur der gesellschaftlichen Verantwortung verfügt, für die normbezogenes Engagement eine Selbstverständlichkeit darstellt.

Die Beteiligung als Normunternehmer im Rahmen einer kollektiven Initiative wird für Unternehmen, die sich gemäß einer solchen Angemessenheitslogik verhalten, umso wahrscheinlicher, je legitimer die kollektive Selbstregulierungsinitiative, in der sie zusammenfinden können, in ihren Augen ist. Dabei kann die Legitimitätszuschreibung durchaus zur Bevorzugung rein privatwirtschaftlicher Initiativen führen, die von den teilnehmenden Unternehmen deswegen als legitim erachtet werden, weil sie alle (und keine anderen als die) aus ihrer Sicht relevanten Akteure umfassen.

Insgesamt kann sich die Entscheidung eines Unternehmens, sich als Normunternehmer zu engagieren, also sowohl aus den antizipierten Konsequenzen als auch aus normativen Erwägungen der Angemessenheit ergeben. Rationalistisch und konstruktivistisch begründete Motive schließen sich dabei nicht gegenseitig aus, sondern können sich wechselseitig verstärken. Zu kollektiven Selbstregulierungsinitiativen kommt es am wahrscheinlichsten dann, wenn diese spezifischen unternehmerischen Legitimitätsperzeptionen entsprechen und zugleich mit dem Interesse an Autonomieschonung im Einklang stehen.

### **3. Kontextualisierte Maßstäbe zur normativen Evaluation transnationaler Selbstregulierung**

So notwendig und instruktiv es sein mag, Bedingungen zu identifizieren, unter denen Unternehmen sich unilateral oder kollektiv als Normunternehmer engagieren, so wenig ist damit darüber ausgesagt, ob und für wen ein solches Engagement wünschenswert bzw. nützlich ist und noch weniger darüber, anhand welcher normativer Maßstäbe darüber geurteilt werden soll. Zur Beantwortung der Frage „just whom private transnational governance serves, its ends, as well as how the criteria and standards of evaluation are created, interpreted and applied“ (Cutler 2010: 173) fehlt allerdings noch immer ein kohärentes Verständnis davon, wie normativ gehaltvolles Regieren jenseits des Staates unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure aussehen kann und welche Rechtfertigungserfordernisse sich für private Normunternehmer in diesem Zusammenhang überhaupt ergeben. Wir argumentieren hierzu im Folgenden, dass transnationale private Selbstregulierung, wie die autoritative staatliche Regelsetzung und Regeldurchsetzung selbst, nur dann als ein wünschenswerter Governance-Beitrag anerkannt werden kann, wenn auch sie bestimmte normative Anforderungen erfüllt. Zu deren Identifikation nehmen wir die von Fritz Scharpf eingeführte Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität zum Ausgangspunkt und kontextualisieren diese für unseren Untersuchungsgegenstand (vgl. Scharpf 1999, 2009; hier 2009: 261f.).

Grundbestände liberalen und republikanischen demokratietheoretischen Denkens zusammenführend, postuliert Scharpf als den ‚liberalen‘ Kern der input-orientierten Erfordernis an politische Entscheidungssysteme, dass die Verantwortlichkeit der Regierenden gegenüber der Wählerschaft sich auf den Inhalt staatlicher Politik auswirken können muss. Die Regierenden sollen die Interessen und Präferenzen ihrer Bürger berücksichtigen, und die Abwahl der Regierung muss einen Einfluss auf Politiken haben, die von einer Mehrheit der Wähler nachdrücklich abgelehnt werden. Zugleich haben Regierungen auch eine ‚republikanische‘ und output-orientierte Pflicht, die Staatsgewalt zur Förderung des Gemeinwohls einzusetzen. Jedoch gibt es mehrere Gründe, die eine Kontextualisierung dieser normativen Maßstäbe an das Regieren erforderlich machen. Transnationale private Selbstregulierung entspricht in wesentlichen Merkmalen nicht einem Verständnis von Regieren im Sinne staatlicher Herrschaftsausübung, ja sie ließe sich sogar schlicht als ein überhaupt nicht legitimierungs-, sondern allenfalls regulierungsbedürftiger Freiheitsgebrauch beschreiben. Warum sollten Maßstäbe für eine demokratische Legitimierung dann überhaupt darauf Anwendung finden?

Diesem Einwand ist zumindest insoweit Rechnung zu tragen, als sich die Anforderungen an eine demokratische Legitimation auch – und möglicherweise sogar zuerst – auf die bei der öffentlichen Intervention bzw. Nicht-Intervention in die transnationale private Selbstregulierung erfolgende staatliche oder zwischenstaatliche Herrschaftsausübung zu richten hat – zumal dann, wenn prinzipiell die Möglichkeit zu einer solchen öffentlichen Regulierung von Selbstregulierung besteht. Allerdings ist dieses Argument keineswegs gleichzusetzen mit einer generellen Entlastung privater Selbstregulierung von einem originären eigenen Legitimitätsnachweis als Bestandteil von Global Governance.

Im Raum jenseits des Staates werden politische Entscheidungen in Interaktionskonsellationen und durch Anwendung von Governance-Formen getroffen, bei denen in den seltensten Fällen Herrschaft in dem Sinn ausgeübt wird, wie wir sie idealtypisch mit einem Politikverständnis als hoheitliche Rechtsetzung und -durchsetzung durch den Staat verbinden. Rechtfertigen können muss sich jedoch jedes auf kollektive Verbindlichkeit zielende Entscheidungssystem, das die individuelle oder kollektive Autonomie einschränkt. Und fraglos beanspruchen auch Unternehmen als Normunternehmer politische Autorität zur Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Normen und üben zur Normbefolgung – etwa innerhalb ihrer Zuliefererkette – auch ihre Macht aus. Auch im Rahmen transnationaler privater Selbstregulierungsinitiativen können prinzipiell Grundrechte verletzt oder Gemeinwohlziele verfehlt werden. Auch sie müssen sich daher an den gleichen, von den demokratietheoretischen Postulaten der *Responsivität*, der *Selbstbestimmung* und der *Herrschafskontrolle* abgeleiteten, Rechtfertigungserfordernissen messen lassen wie die autoritative staatliche Regulierung (siehe dazu und zum Folgenden ausführlicher Wolf 2011a).

Das Responsivitätskriterium korrespondiert mit der Output-Legitimität und bestimmt, ob Unternehmen, die rechtlich nicht dazu gezwungen sind, freiwillig im öffentlichen Interesse liegende Anliegen verlässlich aufgreifen. Das Kriterium der Selbstbestimmung bildet die Input-Dimension von Legitimität ab und gibt vor, dass Regelungsadressaten und sonstige davon Betroffene effektiv auf die Regelsetzung Einfluss nehmen und am Regelsetzungsprozess partizipieren können müssen. Das Kriterium der Rechenschaftspflichtigkeit kann als die Throughput-Dimension bezeichnet werden. Es bezieht sich auf den politischen Prozess und damit auf prozedurale Legitimitätsfordernisse. Es fragt nach den Transparenz-, Überwachungs- oder Kontrollmechanismen, durch die private Regel(durch)setzer effektiv kontrolliert und zur Rechenschaft gezogen werden können.

Die Erfüllung dieser Legitimitätsanforderungen kann nicht allein im Rahmen der Selbstregulierung selbst erwartet werden. Die normativen Vorbehalte gegen eine regelsetzende und regeldurchsetzende Beteiligung privater Akteure sind vielfältig. Die Kernkritik entzündet sich an folgenden Punkten: Akteure seien selbst zumeist nicht demokratisch, sondern hierarchisch verfasst; zur Vertretung sektoraler Betroffeneninteressen mandatierten sie sich überwiegend selbst, anstatt durch ein öffentliches Mandat autorisiert zu sein; sie verfolgten rationale Eigeninteressen (ihren ‚business case‘) anstatt dem Gemeinwohl (dem ‚public case‘) verpflichtet zu sein und seien im Unterschied zu staatlichen Akteuren nicht in ein institutionelles System von ‚checks and balances‘ eingebunden und daher nicht demokratisch zur Rechenschaft zu ziehen (vgl. Wolf 2005: 62f.). Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt (vgl. Wolf 2011b), mangelt es einer rein marktisierten privaten Selbstregulierung ohne öffentliche institutionelle Einbettung an Korrekturmechanismen, die ihre Gemeinwohlorientierung sicherstellen könnten. Zudem fehlt einer primär expertenbasierten Regulierungsform die demokratische Rückbindung. Schließlich läuft Selbstregulierung um so mehr Gefahr, Gemeinwohlziele zu verfehlten, je exklusiver sie ist und je weniger die Anliegen davon ausgeschlossener Stakeholder authentische Berücksichtigung finden. Kontextualisierung heißt in diesem Zusammenhang aber auch, nach alternativen Legitimierungsquellen zu suchen und zu fragen, ob, inwieweit, in welchen Formen und unter welchen Voraus-

setzungen diese im Schatten (zwischen)staatlicher Einwirkungsmöglichkeiten ohne normative Abstriche als markt- oder reputationsbasierte Äquivalente zu den nur innerstaatlich verfügbaren klassischen Mechanismen der demokratischen Legitimation treten können.

Ebenso wenig, wie allein auf das noch weitgehend ungeklärte Selbstlegitimierungspotential der unterschiedlichen Formen privaten Normunternehmertums zu setzen, reicht es allerdings auch aus, deren Legitimierung zu externalisieren und den Staaten bzw. zwischenstaatlichen Organisationen zu überlassen, und zwar aus zwei Gründen (vgl. Wolf 2011a): Zum einen sieht sich diese intergouvernementale Legitimierungsquelle selbst dem generellen Vorwurf des Demokratiedefizits der zwischenstaatlichen Kooperation ausgesetzt und könnte ein solches damit nicht kurieren, sondern allenfalls weiter reichen. Zum anderen werden die sich aus der prinzipiellen (zwischen)staatlichen Zuständigkeit ergebenden Möglichkeiten für eine öffentliche Einwirkung auf private Selbstregulierung in der Realität allenfalls unzureichend genutzt. Wenn damit sowohl der internen als auch der externen Legitimierung transnationaler privater Selbstregulierung Grenzen gesetzt sind und keine der dabei jeweils zur Verfügung stehenden Legitimierungsquellen hinreichend Legitimität verschaffen kann, erscheint das Zusammenragen der jeweils verfügbaren Angebote zumindest als ein weiterführender Gedanke.

### **3.1 Die Legitimierungsbedürftigkeit und das Legitimationspotential privater Selbstregulierung**

Transnationale private Selbstregulierung vollzieht sich in Arenen, in denen sich Staaten, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen als (Ko-)Produzenten von Governance-Leistungen in unterschiedlichen Rollen und Interaktionskonstellationen begegnen. Die Legitimierungsbedürftigkeit einer privaten Selbstregulierungsinitiative wird damit zu einer kontextabhängigen Größe (vgl. zum Folgenden Wolf 2011a), die (a) von dem vorliegenden Governance-Modus, (b) dem Inhalt der Normen auf unterschiedlichen Governance-Ebenen und (c) der Reichweite der gesetzten Normen abhängt. Das interne Legitimationspotential ergibt sich daraus, über welche Autoritätsquellen die beteiligten Akteure jeweils verfügen und welchen Beitrag diese zur Legitimierung einer bestimmten Selbstregulierungsinitiative leisten können. Dabei kann durch das Zusammenspiel der auf fachlichem Wissen basierenden Autorität der beteiligten wirtschaftlichen Akteure, der moralischen Autorität zivilgesellschaftlicher Organisationen und der rechtlichen Autorität beteiligter Staaten oder internationaler Organisationen zumindest im Prinzip ein breites Spektrum an Legitimitätsanforderungen abgedeckt werden.

(a) Der Legitimationsbedarf einer transnationalen privaten Selbstregulierungsinitiative ergibt sich erstens daraus, ob die Selbstregulierung auf Zwang oder Freiwilligkeit, auf Marktrationalität oder Überzeugung basiert, sich also entweder eher hierarchischer oder kooperativer Governance-Modi bedient. Je mehr eine Initiative auf Zwang und je weniger sie auf Freiwilligkeit beruht, desto mehr ist die legale Autorität öffentlicher Akteure gefragt und desto weniger können private Akteure zu ihrer Legitimität beitragen. Demgegenüber können Unternehmen ihr Potenzial in solchen Kontexten zur

Geltung bringen, in denen im horizontalen Austausch von Informationen Konsens gesucht und auf Lernen abgestellt wird.

(b) Zweitens bestimmt sich der Legitimitätsbedarf danach, auf die Produktion welcher ‚Gattung‘ von Normen sich eine Selbstregulierungsinitiative bezieht. Kooiman (2000) differenziert dabei in Weiterentwicklung der bereits von Hart (1961) eingeführten Unterscheidung zwischen primären und sekundären Regeln entlang der Ebenen *meta-governing*, *second-order governing* und *first-order governing*. Akteure, deren Autorität sich allein auf ihr praktisches Wissen stützt, können demzufolge vor allem solchen Selbstregulierungsinitiativen Legitimität verschaffen, bei denen es etwa um technische Standardisierungen geht (*first-order governing*). Diese, von Wirtschaftsakteuren reklamierte, Autorität reicht jedoch allein nicht mehr aus, wenn es auch um die Verständigung auf Gemeinwohlziele (*meta-governing*) oder um das Festlegen von Regeln für die Regelsetzung selbst geht (*second-order governing*). Spätestens hier bedarf es des Rückgriffs auf Autoritätsquellen, über die zivilgesellschaftliche ‚Gemeinwohlunternehmer‘ bzw. demokratisch legitimierte staatliche Akteure verfügen.

(c) Die Reichweite unternehmerischen Normunternehmertums kann sich entweder auf die Normsetzer als die einzigen Adressaten der Norm richten oder sich auf einen weiteren Kreis von Adressaten oder Betroffenen beziehen. Sind Dritte betroffen, wirft private Selbstregulierung vor allem hinsichtlich des Rechts der Selbstbestimmung einen höheren Legitimationsbedarf auf, als es bei einer gegenseitigen Verpflichtung der Normsetzer der Fall wäre.

### 3.2 Empirische Anwendung in zwei Fällen: Shell und die Global Reporting Initiative (GRI)

Zur Demonstration der vorgestellten Kriterien für die Legitimitätsbewertung transnationaler privater Selbstregulierung werden die Fälle Shell und Global Reporting Initiative (GRI) beispielhaft herangezogen. Wie groß ist die Legitimierungsbedürftigkeit und wie groß das Legitimationspotential dieser Initiativen? Während der Governance-Modus bei Shell überwiegend auf harten Steuerungsinstrumenten beruht, basiert die GRI auf weichen Formen wie Lernen und Dialog. Wo der Inhalt der Normen bei Shell in der technischen Problemlösung besteht und die Übersetzung und Weiterentwicklung allgemein anerkannter völkerrechtlicher Normen in konkretes Unternehmensverhalten stattfindet, geht es bei der GRI um die Setzung und Weiterentwicklung global anerkannter Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Beide Fälle haben einen internen und externen Fokus, wobei Shell die Mitarbeiter, Zulieferer und Geschäftspartner mit Sanktionsandrohungen auf die Normbefolgung verpflichtet, während die GRI internen und externen Normadressaten die Normbefolgung freistellt und eher indirekt normative Wirkungen entfaltet.

### 3.2.1 Die Legitimitätsbilanz von Shell

Als einer der führenden Öl- und Gaskonzerne weltweit, der sich unilateral und kollektiv<sup>9</sup> in Normsetzungs- und Normweiterentwicklungsprozessen engagiert, gilt Shell heute als Vorreiterunternehmen. Bereits im Jahr 1976 verpflichtete sich der Konzern auf die Beachtung von acht Prinzipien in seinen ‚Shell General Business Principles‘. Die zentralen Unternehmensgrundsätze ‚Aufrichtigkeit, Integrität sowie Achtung und Respekt vor den Menschen‘ wurden 2006 in einen unternehmensweit gültigen Verhaltenskodex<sup>10</sup> übersetzt, der Verhaltensmaßregeln zur Umsetzung vorgibt. Die Legitimitätsanalyse belegt, dass Shell das *Responsivitätskriterium* erfüllt, weil sich der Konzern, ohne rechtsverbindlich dazu gezwungen zu sein, freiwillig und proaktiv mit im öffentlichen Interesse liegenden Anliegen befasst. Hinsichtlich des *Kriteriums der Selbstbestimmung* schneidet Shell mittelmäßig ab. Zwar setzt der Konzern auf Dialog, Trainings und Lernen, nutzt aber gleichzeitig seine Macht über Zulieferer und Vertragspartner, um diese zur Normbefolgung des Verhaltenskodex zu zwingen, indem Verträge bei Nichtbefolgung entweder gekündigt oder erst gar nicht geschlossen werden. Dabei können die Regelungssadressaten und sonstige von Shells Normunternehmertum Betroffene nicht auf die Regelsetzung Einfluss nehmen. Dem *Kriterium der Rechenschaftspflichtigkeit* trägt Shell durch seine internen Transparenz-, Überwachungs- und Kontrollmechanismen Rechnung. Hinsichtlich des *Kriteriums der Autorität* mandatiert sich der Konzern selbst auf der Basis seiner strukturellen Macht. Shells unilaterales Normunternehmertum beruht nicht auf einer legalen Autorität oder einer direkten oder indirekten demokratischen Legitimation, sondern auf professioneller Expertise und dem Anspruch, völkerrechtlich anerkannte Normen zu vertreten.

### 3.2.2 Die Legitimitätsbilanz der GRI

Die GRI ist eine global aufgestellte Multistakeholder-Initiative, in der Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure, Wissenschaftler, Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften kollektiv verbindliche Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung entwickeln und anwenden. Die Verhaltenssteuerung erfolgt dialogisch und rein über weiche Steuerungsmechanismen. Die Entwicklung des GRI-Normenbestands<sup>11</sup> findet in zyklischen und kollektiven Revisionsprozessen („Structured Feedback Process“) statt und zielt auf die Steigerung der Vergleichbarkeit und Verbesserung der Qualität, Detailgenauigkeit und Anwendbarkeit der Nachhaltigkeitsberichterstattung (vgl. GRI

<sup>9</sup> Shell zählt bspw. bis heute zu den wenigen Unternehmen weltweit, die 1999 als Gründungsunternehmen in der GRI die Pilotversion der GRI-Leitlinien testeten. Die folgenden Erläuterungen befassen sich allerdings ausschließlich mit Shells unilateralem Normunternehmertum.

<sup>10</sup> Der Verhaltenskodex beinhaltet Leitlinien für die Bereiche Handel, Gesundheit, Sicherheit, Personen- und Objektschutz, Umwelt, Integrität auf persönlicher Ebene und im Rahmen der geschäftlichen Aktivitäten (Anti-Korruption und Bestechung), Finanz- und Vermögenswerte sowie Belegschaft und Informationsmanagement. Er verpflichtet jeden Mitarbeiter, jeden Geschäftsführer und jedes Vorstandsmitglied in allen Shell-Gesellschaften und in jeder Joint-Venture-Gesellschaft unter Shells Kontrolle (vgl. Shell 2006).

<sup>11</sup> Die G3-Leitlinien bilden heute neben branchenspezifischen Sector Supplements und speziellen Indikatorenprotokollen den Kern des GRI-Normenbestands, sind in 24 Sprachen übersetzt worden und jeder Organisation zur Anwendung frei verfügbar.

2002: 4). Die GRI stellt für private Regulierungsbeteiligung einen offenen Rahmen dar, in dem private (Ko)Regulierung entweder in den Leitungsgremien, unterschiedlichen Arbeitsgruppen oder ‚Sector Supplements‘, in denen sektorspezifische Berichtsindikatoren entwickelt werden, erfolgt (vgl. Flohr et al. 2010a: 219f.). In der Legitimitätsanalyse kann die GRI hinsichtlich des *Responsivitätskriteriums* für sich in Anspruch nehmen, allgemein anerkannte Probleme aufzugreifen und allgemein akzeptierte Zielsetzungen zu verfolgen. Die Normen der GRI beziehen sich auf die allgemein anerkannten Normen einer nachhaltigen Entwicklung. Im *Kriterium der Selbstbestimmung* stellen der allgemein offene Revisionsprozess der GRI-Leitlinien und die öffentlichen Diskussionen sicher, dass eine breite Mitwirkung unterschiedlicher Anspruchsgruppen gesichert ist und der Willen bestimmter sozialer Gruppen ermittelt werden kann. Die Mitwirkung ist über inklusive Verfahren im GRI Governance-Framework fest institutionalisiert und es existieren klare Regeln über Entscheidungsverfahren und -kompetenzen teilnehmender Akteure. Unternehmen können sich in allen Gremien des GRI-Normenbestands engagieren, indem sie bspw. branchenspezifische Berichtsindikatoren entwickeln, neue Themen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung besetzen und ihre akteursspezifische Expertise in der öffentlichen Kommentierung der Leitlinien einbringen. Im *Kriterium der Rechenschaftspflichtigkeit* fußt die GRI auf professioneller und reputationsbasierter Verantwortung. Dass die inklusiven Verfahren und Prozesse die andauernde inhaltliche Beteiligung privater Akteure garantiert heißt allerdings nicht, dass privater Input ungeprüft in den Normenbestand übernommen wird. Das ‚Technical Advisory Committee‘ begleitet die Entwicklung der Leitlinien durch fachliche Expertise und überwacht deren Qualität. Bezogen auf das *Kriterium der Autorität* gründet sich der Regelungsbeitrag von Unternehmen auf die Bereitstellung von Fachexpertise und problemlösungsrelevantem ökonomischem und technischem Know-how. Je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche oder Weltregion werden unterschiedliche Ressourcen in den dialogischen Austausch eingebracht.

In der Zusammenschau (vgl. Abbildung 2) zeigt sich, dass das unilaterale Normunternehmertum bei Shell und das kollektive Normunternehmertum in der GRI aus sich heraus unterschiedliche Legitimitätsbilanzen produzieren.

	<b>Responsivität</b>	<b>Selbst-bestimmung</b>	<b>Rechenschaftspflichtigkeit</b>	<b>Autorität</b>
<b>Shell</b>	hoch	mittel	mittel	hoch/mittel
<b>GRI</b>	hoch	hoch	hoch	hoch

*Abbildung 2: Die Legitimitätsbilanz von Shell und GRI (eigene Quelle)*

Während die GRI über eine durchweg hohe Legitimität verfügt, pendelt sich Shells Normunternehmertum auf einem mittleren Niveau mit Ausschlägen nach oben ein. Obwohl damit beide Fälle zunächst eine positive Legitimitätsbilanz aufweisen, ist

auffällig, dass bei der GRI lediglich ein niedriger Grad an Zielerreichung<sup>12</sup> vorliegt. Auch Shells Normunternehmertum offenbart Legitimitätsprobleme und kann – obwohl sich partiell Verbesserungen zeigen – die hohen selbstgesteckten Zielmargen nicht erreichen. Diese Ergebnisse sind kontextbezogen und können auch nur als solche interpretiert werden. Auffällig ist jedoch die Lücke, die zwischen effektiven und legitimen Governance-Beiträgen klafft. Bei beiden Selbstregulierungsarrangements offenbart sich die Notwendigkeit der Einbettung in eine öffentliche Regulierungsstruktur, die das interne normative Potenzial privaten Normunternehmertums öffentlich flankiert und komplettiert, um die erhofften Beiträge zu einer gemeinwohlverträglichen globalen Regulierung zu sichern. Beide Formen sind zur Steigerung ihrer Wirksamkeit auf eine regulierte Selbstregulierung und die Einbettung in eine übergreifende Governance-Architektur angewiesen.

#### 4. Plädoyer für eine regulierte Selbstregulierung

Die Gegenüberstellung von öffentlicher und privater Regulierung als Alternativen im Sinne eines Entweder-Oder führt in die Irre. Aus der neowestfälischen Betrachtungsweise folgt, dass transnationale private Selbstregulierung auch im Raum jenseits des Staates ausnahmslos im Schatten einer internationalen Ordnung angesiedelt ist, in der Staaten bzw. supra- und zwischenstaatliche Organisationen – zumindest prinzipiell – über die Ermöglichungsbedingungen für die private Normproduktion sowie über die materiellen und prozeduralen Anforderungen, denen sie zu genügen hat, bestimmen können. Transnationale private Selbstregulierung kann allerdings auch nur als in eine öffentliche Regulierungsstruktur eingebettete und damit öffentlich flankierte Governance-Form funktionieren und die von ihr erhofften Beiträge zu einer gemeinwohlverträglichen globalen Regulierung erbringen. Eine erfolgversprechende Bearbeitung der einer autonomen privaten Normsetzung inhärenten Probleme wie Voluntarismus, Informalität, Exklusivität, Selbst-Autorisierung bedarf dabei einer institutionellen Konstitutionalisierung, die

- „private Selbstregulierung in eine (zwischen)staatliche Rechtsordnung einbindet, die ermöglicht, korrigierend oder prohibitiv dort auf sie einwirken kann, wo Grundrechte missachtet oder Gemeinwohlziele verfehlt werden könnten („externe Legitimierung“), zugleich aber
- zur Mobilisierung derjenigen Legitimationsressourcen beiträgt, über die private Selbstregulierung aus sich heraus verfügen kann („interne Legitimierung“), indem sie

---

<sup>12</sup> Noch ist ungeklärt, ob die GRI ihre selbstgesteckten Ziele zum globalen Abbau von Informationsasymmetrien, der Verbreitung der Übernahme von Verantwortung gegenüber unterschiedlichen Anspruchsgruppen und der Ermöglichung der Zurechenbarkeit von Verantwortung erreicht hat. Dagegen sprechen vor allem regionale Disparitäten. Nach GRI-Angaben stammt etwa die Hälfte aller nach GRI berichtenden Organisationen aus Europa (vgl. McAusland 2007: 1). Dabei sind es vor allem große und transnational operierende Unternehmen, die Nachhaltigkeitsberichterstattung betreiben.

- den Raum für eine gesellschaftliche Politisierung sowohl der Defizite der privaten Selbstregulierung selbst als auch deren (zwischen)staatlicher Regulierung gewährleistet‘ (vgl. Wolf 2011a).

Allerdings gibt es in dem bestehenden neowestfälischen System nicht *den* einen Ort, von dem aus allein der Schatten der Hierarchie auf die transnationale private Selbstregulierung geworfen werden kann. Vielmehr können staatliche Einwirkungsebenen sowohl supranational, international als auch national angesiedelt sein. Die auf der nationalen Ebene angesiedelten ‚rules for rule-making‘ haben dabei den Vorteil, dass sie (zumindest im Fall demokratischer Rechtsstaaten) im Rahmen staatlicher Verfassungen demokratisch legitimiert sind und das Prinzip der Rechtstaatlichkeit gewährleisten können. Ihr Nachteil besteht allerdings darin, dass sich transnationale private Selbstregulierung ihrem territorial gebundenen Zuständigkeitsbereich entzieht. Supranationale Konstitutionalisierungsansätze, die sich insbesondere im Rahmen der Europäischen Union entwickelt haben, versuchen diese Diskrepanz unter Beibehaltung des – nun regional ausgeweiteten – Territorialitätsprinzips einzuhören, möglichst ohne allzu große Abstriche bei der demokratischen Legitimität in Kauf zu nehmen. Auf der intergouvernementalen Ebene könnte die Charta der Vereinten Nationen zu einem konstitutionellen Rahmen für die öffentliche Einwirkung auf transnationale private Selbstregulierungsprozesse ausgeweitet werden. Der Vorteil einer auf dieser Ebene angesiedelten, Sektoren und Regionen übergreifenden Konstitutionalisierung transnationaler privater Regulierungsansätze läge in der Kongruenz mit deren Reichweite. Real existierende Nachteile bestehen jedoch vor allem darin, dass die Vereinten Nationen in ihrer bisherigen Gestalt weder das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit („Recht vor Macht“) wirkungsvoll zu schützen in der Lage sind, noch sich auf eine unmittelbare Zustimmung des Souveräns „Weltbevölkerung“ stützen können.

Die vorrangige Konstitutionalisierungsaufgabe besteht vor dem Hintergrund der Defizite jeder einzelnen der prinzipiell zur Verfügung stehenden Legitimationsquellen für die transnationale private Selbstregulierung darin, das Zusammenspiel nicht nur zwischen internen (in der Selbstregulierung selbst angelegten) und externen (durch deren öffentlichen Regulierung mobilisierten) Legitimierungsquellen zu organisieren, sondern auch das zwischen den verschiedenen Ebenen externer Legitimierung. Ob dafür die neowestfälische Ordnung als konstitutioneller Rahmen ausreicht, bleibt abzuwarten.

## Literaturverzeichnis

- Brown, H. S./ de Jong, M./ Lessidrenská, T. (2009): The Rise of the Global Reporting Initiative: A Case of Institutional Entrepreneurship, in: Environmental Politics, Vol. 18/No. 2, 182-200.
- Brozus, L./ Take, I./ Wolf, K. D. (2003): Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, Opladen: Leske und Budrich.
- Brühl, T./ Deibel, T./ Hamm, B./ Hummel, H./ Martens, J. (Hrsg.) (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn: Dietz.

- Coglianese, C./ Nash, J.* (2009): Government Clubs Theory and Evidence from Voluntary Environmental Programs, in: Potoski, M./ Prakash, A. (Eds.): Voluntary Programs. A Club Theory Perspective, Cambridge: MIT Press, 231-258.
- Conzelmann, T./ Wolf, K.D.* (2007): Doing Good While Doing Well? Potenzial und Grenzen grenzüberschreitender privatwirtschaftlicher Selbstregulierung, in: Hasenclever, A./ Wolf, K. D./ Zürn, M. (Hrsg.): Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, Frankfurt am Main: Campus, 145-175.
- Cutler, A. C./ Haufler, V./ Porter, T.* (1999a) (Eds.): Private Authority and International Affairs, Albany: State University of New York Press.
- Cutler, A. C./ Haufler, V./ Porter, T.* (1999b): The Contours and Significance of Private Authority in International Affairs, in: Cutler, A. C./ Haufler, V./ Porter, T. (Eds.): Private Authority and International Affairs, Albany: State University of New York Press, 333-376.
- Cutler, A. C.* (2006): Transnational Business Civilization, Corporations, and the Privatization of Global Governance, in: May, C. (Ed.): Global Corporate Power, Boulder: Lynne Rienner, 199-226.
- Cutler, A. C.* (2010): The Legitimacy of Private Transnational Governance: Experts and the Transnational Market for Force, in: Socio-Economic Review, Vol. 8/No. 4, 157-185.
- Dasgupta, S./ Hettige, H./ Wheeler, D.* (2000): What Improves Environmental Performance? Evidence from Mexican Industry, in: Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 39/No. 1, 39-66.
- Dingwerth, K.* (2007): The New Transnationalism. Transnational Governance and Democratic Legitimacy, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dingwerth, K./ Pattberg, P. H.* (2009): World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Sustainability Governance, in: European Journal of International Relations, Vol. 15/No. 4, 707-744.
- Dob, J. P./ Teegen, H.* (2003): Globalization and NGOs. Transforming Business, Government, and Society, Westport: Praeger.
- Feil, M./ Fischer, S./ Haidvogl, A./ Zimmer, M.* (2008): Bad Guys, Good Guys, or Something in Between? Corporate Governance Contributions in Zones of Violent Conflict, in: PRIF Reports, No. 84, Frankfurt am Main: Peace Research Institute Frankfurt.
- Finnemore, M./ Sikkink, K.* (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, Vol. 52/No. 4, 887-917.
- Flohr, A./ Rieth, L./ Schwindenhammer, S./ Wolf, K. D.* (2010a): The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-Entrepreneurs, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Flohr, A./ Rieth, L./ Schwindenhammer, S./ Wolf, K. D.* (2010b): Variations in Corporate Norm-Entrepreneurship: Why the Home State Matters, in: Ougaard, M./ Leander, A. (Eds.): Business and Global Governance, London: Routledge, 235-256.
- Florini, A. M.* (2000): Who does what? Collective Action and the Changing Nature of Authority. Non-state Actors and Authority in the Global System, in: Higgott, R. A./ Underhill, G. R./ Bieler, A. (Eds.): Non-state Actors and Authority in the Global System, London, New York: Routledge, 15-31.
- Florini, A. M.* (2003): The Coming Democracy. New Rules for Running a New World, Washington, D.C.: Island Press.
- Friedman, M.* (1970): The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits, in: The New York Times Magazine, 13. September 1970, 122-126.
- Fuchs, D. A.* (2005): Understanding Business Power in Global Governance, Baden-Baden: Nomos.

- Global Reporting Initiative (GRI)* (2002): Sustainability Reporting Guidelines, Amsterdam: Global Reporting Initiative.
- Graafland, J. J.* (2002): Profits and Principles: Four Perspectives, in: *Journal of Business Ethics*, Vol. 35/No. 4, 293-305.
- Habermas, J.* (2001): The Postnational Constellation. Political Essays, Cambridge: MIT Press.
- Hart, H. L. A.* (1961): The Concept of Law, Oxford: Clarendon Press.
- Haufler, V.* (2001): A Public Role for the Private Sector. Industry Self-Regulation in a Global Economy, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Haufler, V.* (2009): The Kimberley Process, Club Goods, and Public Enforcement of a Private Regime, in: Potoski, M./ Prakash, A. (Eds.): *Voluntary Programs. A Club Theory Perspective*, Cambridge: MIT Press, 89-106.
- Heins, V.* (2001): Der Neue Transnationalismus. Nichtregierungsorganisationen und Firmen im Konflikt um die Rohstoffe der Biotechnologie, Frankfurt am Main: Campus.
- Higgott, R. A./ Underhill, G. R./ Bieler, A.* (Eds.) (2000): Non-state Actors and Authority in the Global System, London, New York: Routledge.
- Kaul, I./ Conceicao, P./ Le Gouven, K./ Mendoza, R.* (2003): How to Improve the Provision of Global Public Goods?, in: *Kaul, I./ Conceicao, P./ Le Gouven, K./ Mendoza, R.* (Eds.): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York, Oxford: Oxford University Press, 21-58.
- Keohane, R. O./ Nye, J. S.* (1972): Transnational Relations and World Politics, Cambridge: Harvard University Press.
- Kooiman, J.* (2000): Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction, in: Pierre, J. (Ed.): *Debating Governance – Authority, Steering, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 138-164.
- Korten, D. C.* (2001): When Corporations Rule the World, San Francisco: Berrett-Koehler, Bloomfield: Kumarian Press, 2nd Edition.
- McAusland, S.* (2007): European Sustainability Reporting Association Report from GRI, Amsterdam: Global Reporting Initiative.
- Mueller Debus, A. K./ Thauer, C. R./ Börzel, T. A.* (2009): Governing HIV/AIDS in South Africa. The Role of Firms, in: *SFB-Governance Working Paper Series*, No. 20, Berlin: DFG Sonderforschungsbereich 700.
- Nadelmann, E. A.* (1990): Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society, in: *International Organization*, Vol. 44/No. 4, 479-526.
- O'Brien, R./ Goetz, A. M./ Scholte, J. A./ Williams, M.* (2000): Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Porter, T.* (2005): Private Authority, Technical Authority, and the Globalization of Accounting Standards, in: *Business and Politics*, Vol. 7/No. 3, 1-30.
- Reich, R. B.* (1993): Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt am Main: Ullstein.
- Reinicke, W. H.* (1998): Global Public Policy: Governing without Government? Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Reinicke, W. H./ Deng F.* (2000): Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Risse-Kappen, T.* (Ed.) (1995): Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, J. G.* (2007): Global Markets and Global Governance: The Prospects for Convergence, in: Bernstein, S. F./ Pauly, L. W. (Eds.): Global Liberalism and Political Order. Toward a New Grand Compromise?, Albany: State University of New York Press, 23-50.
- Scharpf, F. W.* (1999): Governing in Europe: Effective and Democratic?, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W.* (2009): Legitimität im europäischen Mehrebenensystem, in: Leviathan, Vol. 37/No. 2, 244-280.
- Shell* (2006): Shell Verhaltenskodex. Ein praktischer Ratgeber zur Einhaltung der Shell Unternehmensgrundsätze, London: Shell.
- Wolf, K. D.* (2005): Möglichkeiten und Grenzen der Selbststeuerung als gemeinwohlverträglicher politischer Steuerungsform, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 6/Heft 1, 51-68.
- Wolf, K. D.* (2006): Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State. Conceptual Outlines and Empirical Explorations, in: Benz, A./ Papadopoulos, I. (Eds.): Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences, London: Routledge, 200-227.
- Wolf, K. D.* (2011a): Private Akteure als Normsetzer – Politikwissenschaftliche Fragestellungen und Perspektiven, in: Röthel, A./ Bumke, C. (Eds.): Privates Recht, Tübingen: Mohr Siebeck, i. E.
- Wolf, K. D.* (2011b): Unternehmen als Normunternehmer: Global Governance und das Gemeinwohl, in: Günther, K./ Kadelbach, S. (Eds.): Recht ohne Staat? Zur Normativität nichtstaatlicher Rechtsetzung, Frankfurt am Main: Campus, i. E.
- Zürn, M.* (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Zürn, M.* (2002): Societal Denationalization and Positive Governance, in: Ougaard, M./ Higgott, R. A. (Eds.): Towards a Global Polity, London: Routledge, 78-103.