



NORMATIVE ORDERS

Cluster of Excellence at Goethe University Frankfurt/Main



Klaus Dieter Wolf

Transnationales Regieren ohne den Staat? Legitimationsbedarf und Legitimierung privater Selbstregulierung

Universität Zürich, 28. März 2012

Mitglied der  Leibniz
Gemeinschaft

Power shift - Role shift - Responsibility shift?

- ▶ **Wie legitimierungsbedürftig ist die Übernahme von Governance-Funktionen durch private Akteure?**
- ▶ **Bedarf es überhaupt einer demokratischen Legitimierung?**
- ▶ **Wie ist transnationale private Selbstregulierung legitimierbar?**

Drei Thesen

- ▶ Der Raum jenseits des Staates eignet sich grundsätzlich nicht für eine Dezentralisierung **FALSCH**
- ▶ Private Selbstregulierung ist allenfalls regulierungsbedürftig, doch selbst nicht legitimierungsbedürftig **FALSCH**
- ▶ Private Selbstregulierung ist legitimierungsbedürftig - und legitimierbar

These 1

Governance im Raum jenseits des Staates eignet sich grundsätzlich nicht für eine Demokratisierung

Prüffragen

- ▶ **Wieviele demokratische Legitimation benötigt Governance?**
- ▶ **Ist private Selbstregulierung wirklich *private Selbstregulierung* im Sinne von “governance without government(s)?”**

Perspektivenwandel: Regieren und demokratische Legitimität

- **Hoheitliche Herrschaftsausübung durch den Staat („Government“)**
 - ▶ Ziel: Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen
 - ▶ Legitimität durch Erfüllung von Anforderungen an demokratische Herrschaftskontrolle (z.B. Wahlen)

- **Politische Steuerung in sektoralen Politikfeldern**
 - ▶ Ziel: effektive Bewältigung von Problemstellungen durch Staatstätigkeit
 - ▶ Legitimität durch Erfüllung von Anforderungen an die Qualität der Staatstätigkeit

- **Governance**
 - ▶ Ziel: Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft (oder auch ganz ohne „Government“)
 - ▶ Legitimität durch Erfüllung von Anforderungen an Beteiligung und Problemlösungsqualität

Varianten staatlicher Beschattung der privaten Selbstregulierung im transnationalen Raum

Rolle des Staates	Formen der Mitwirkung/Einwirkung
A) passiv	Unterlassung von Unterbindung / Duldende Zulassung
B) reaktiv	<p>Flankierende Stützung</p> <p>Explizite Anerkennung privater Normsetzung durch Verrechtlichung</p> <p>Unterbindung, Außerkraftsetzung privater Normsetzung zum Schutz gefährdeter Grundrechte/von Gemeinwohlbelangen</p>
C) pro-aktiv	<p>Initiierung</p> <p>Steuerung über Leistungsvereinbarungen</p> <p>Mandatierung</p>

Befunde zu These 1

- ▶ **Im Governance-Kontext verlieren Herrschaftsausübung und damit die demokratische Legitimation relativ an Bedeutung**
- ▶ **Transnationale private Selbstregulierung ist immer (zwischen-) staatlich eingebettet**

These 2

**Private Selbstregulierung ist allenfalls öffentlich
regulierungsbedürftig, jedoch nicht
legitimierungsbedürftig**

Prüffragen

- ▶ Kann transnationale private Selbstregulierung überhaupt staatlich/öffentlich reguliert werden? (“governance without the state”?)
- ▶ Wird mit privater Selbstregulierung Herrschaft ausgeübt?

These 2

**Private Selbstregulierung ist allenfalls öffentlich
regulierungsbedürftig, jedoch nicht
legitimierungsbedürftig**

Befund

- ▶ **Private Selbstregulierung ist prinzipiell immer öffentlich regulierbar und damit demokratisch zu verankern**
- ▶ **Entlastung privater Selbstregulierung von internen Legitimitätsanforderungen**

Zwischenfazit für die Legitimierungsbedürftigkeit privater Selbstregulierung

■ kein (eigener) demokratischer Legitimationsbedarf privater Selbstregulierung

- ▶ Private Selbstregulierung bewegt sich unterhalb der demokratisch legitimierungsbedürftigen hoheitlichen Ausübung von Herrschaft („rule“)
- ▶ in ihr machen private Akteure lediglich von einem Freiheitsrecht Gebrauch, dessen *Einschränkung* legitimierungsbedürftig ist
- ▶ Transnational private governance ist *regulierungsbedürftig* und *regulierbar*, wenn sie in Machtmissbrauch („domination“) ausartet
- ▶ Entlastung privater Selbstregulierung von internen Legitimationsanforderungen: einzige Verpflichtung, sich an die Gesetze zu halten

Erster Einwand:

Auflösung der klassischen Dichotomie zwischen Herrschaft und Nicht-Herrschaft

- **Gleiche Maßstäbe für alle Formen politischer Herrschaft:**
 - // Werden gemeinwohlorientierte Regelungsziele in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht? (Kriterium der Wirksamkeit und Effizienz)
 - // Werden im öffentlichen Interesse liegende Anliegen verlässlich aufgegriffen? (Responsivitätskriterium)
 - // Können Regelungsadressaten und sonstige davon Betroffene effektiv auf die Regelsetzung Einfluss nehmen? (Kriterium der Selbstbestimmung)
 - // Können private Regelsetzer und Regeldurchsetzer effektiv kontrolliert und zur Rechenschaft gezogen werden? (Kriterium der Rechenschaftspflichtigkeit)

Zweiter Einwand:

Grenzen der Legitimierung durch (zwischen-)staatliche Regulierung

- // Demokratiedefizit der zwischenstaatlichen Regulierung**
- // Regulierungsdefizit: Diskrepanz zwischen (zwischen-)staatlicher Zuständigkeit und tatsächlicher Einwirkung auf private Selbstregulierung**

Schlussfolgerung für die Legitimation privater Selbstregulierung

**// Erforderlich ist die Zusammenführung externer und
interner Legitimationsquellen in einer
Gesamtarchitektur von Global Governance**

Gesamtarchitektur von Global Governance muss ...

- Private Selbstregulierung in eine (zwischen-) staatliche Rechtsordnung einbinden, die ermöglichende, korrigierende, prohibitive Einwirkungen erlaubt, wenn Grundrechte verletzt und Gemeinwohlziele verfehlt werden
- zur Mobilisierung der internen Legitimationsressourcen privater Selbstregulierung beitragen
- den Raum für gesellschaftliche Politisierung gewährleisten, sowohl der Defizite der privaten Selbstregulierung als auch deren (zwischen-)staatlicher Regulierung

Autoritätsquellen und Gegenstände privater Governance-Beiträge

Gegenstand der Selbstregulierung	Meta-governing	Second-order governing	First-order governing
Primäre Autoritätsquelle			
Legale Autorität		Konstitutionalisierende Regelsetzung	
Moralische Autorität	Verständigung auf normative Angemessenheitsstandards		
Wissensbasierte Autorität			materielle Regelsetzung

Rolle von Staatlichkeit

- **Second-order governing: konstitutionalisierend, gewährleistet Handlungsrahmen, reguliert Freiheitsgebrauch**
- **Meta-governance: aktiviert, moderiert**
- **First-order governance: akkreditiert, lizenziert und setzt Benchmarks für private Selbstregulierung**