

## 2 NGOs in der Global Governance

Nach einer Einführung in die im Zuge der Globalisierung neu entstandenen Problemlagen wird auf das Konzept der Global Governance als politisches Begleit- und Folgephänomen der Globalisierung eingegangen. Auch wenn der Staat als politischer Akteur nach wie vor eine zentrale Rolle spielt, hat sich seine Autorität zugunsten neuer Formen der Steuerung verändert. Von besonderem Interesse sind dabei Steuerungsformen jenseits des Staates, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure eine besondere Bedeutung innehaben. Das Kapitel schließt mit den Strategien und Handlungsoptionen von NGOs im Rahmen verschiedener Lenkungssysteme.

### 2.1 Neue Problemlagen und Herausforderungen

Im Zuge der Globalisierung<sup>13</sup> bzw. Denationalisierung haben sich die Wirtschafts-, Lebens- und Politikbezüge von der nationalen zur internationalen Ebene verschoben (Rittberger 2008: 5). Die „*Intensivierung von sozialen Beziehungen und Interdependenzen über staatliche Grenzen und weite Entfernungen hinweg*“ (Schorb 2001: 29) spiegelt sich dabei auf politischer, ökonomischer, technischer, ökologischer und soziokultureller Ebene wider. Auf politischer Ebene zeigt sich das Problem der *Ent-Grenzung* sozialer Zusammenhänge bei gleichzeitig fortbestehender *Be-Grenzung* politischen Handelns. Während soziale Systeme zunehmend grenzüberschreitenden Charakter annehmen und eine kulturelle und soziale Ausdifferenzierung der Weltgesellschaft stattfindet – wie etwa wachsende soziale Disparitäten – entziehen sie sich gleichermaßen der staatlichen Steuerung (Schorb 2001: 43ff).

Der Globalisierungsprozess auf ökonomischer Ebene lässt sich anhand der „*zunehmende[n] Verflechtung der Ökonomien und Finanzmärkte durch Freihandel und Liberalisierung des Kapitalverkehrs*“ (Nohlen 2004: 301ff), dem

---

13 Mehr zum Thema Globalisierung siehe u.a. Beck 1997; Baylis/Smith 1997; Dürrschmidt 2002; Giddens 2001; Waters 2002.

steigenden Einfluss transnationaler Konzerne als *Global Players* und dem immensen Bedeutungszuwachs der internationalen Finanzmärkte nachvollziehen (Schorb 2001: 34ff).

Unterstützt wird dies durch fortlaufende Neuerungen auf technischer Ebene wie beispielsweise im Bereich der Kommunikationssysteme (Internet) oder speziellen transnationalen Betriebssysteme sowie dem Transport-, das Informations- und das Postwesen. Die ökologische Dimension schließlich zeigt sich in den Umweltproblemen, die vor den Grenzen der Nationalstaaten nicht Halt machen. Als Beispiele können klimatische Veränderungen, die Zerstörung tropischer Regenwälder, die Versorgung mit Trinkwasser, der Verlust an Biodiversität und die Ausbreitung von Umweltkatastrophen genannt werden (Schorb 2001: 39ff). Nicht zuletzt dominiert auf dem Gebiet der Sicherheit nach dem Kalten Krieg der internationale Terrorismus die globale Agenda (Cusimano 2000: 3).

Unabhängig von einer normativen Bewertung der Entwicklungen auf internationaler Ebene kann, wie in diesem Kapitel noch genauer gezeigt werden wird, konstatiert werden, dass im Zuge der Globalisierung eine Vielzahl neuer Problemlagen entstanden ist, welche über die Staatsgrenzen hinausreichen und von einzelnen Nationalstaaten nur unzureichend gelöst werden können (Rieth 2009: 44f; Cusimano 2000: 3).

Regieren im Zeitalter der Globalisierung zieht so Herausforderungen mit sich, die insgesamt in vier Asymmetrien zusammengefasst werden können: Die *erste*, bereits benannte, territoriale Asymmetrie erfordert grenzüberschreitendes Handeln in einer Vielzahl von Politikfeldern wie dem Klimawandel oder dem organisierten Verbrechen. *Zweitens* stellt die Asymmetrie zwischen traditionellen Politikmechanismen und der Beschleunigung des Wandels, ersichtlich z.B. an den globalisierten Finanzmärkten und dem Problem der Kontrolle derselben, enorme Probleme dar. An *dritter* Stelle ergibt sich durch die Verflechtung zwischen einzelnen Politikfeldern wie dem Handel und den Produktionsbedingungen für die gehandelten Produkte eine neue Dimension von Komplexität, die es zu lösen gilt. Nicht zuletzt zeigt sich in dem so genannten „Klub-Modell“ der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit eine *vierte* Asymmetrie. Akteure der Wirtschaft und Gesellschaft haben sich grenzüberschreitend organisiert und zentrale Rollen und Funktionen in der globalen Politik eingenommen (Reinicke 2003: 18f).

Auch wenn Staaten ihre hoheitsstaatlichen Handlungsansprüche weiterhin formal geltend machen können, so hat sich ihre Rolle aufgrund der Komplexität und Verflechtung neuer Problemlagen immens gewandelt. Wenn es darum geht, die Ordnungs- und Strukturprozesse in einer ausdifferenzierten Welt neu zu kategorisieren und politisch zu gestalten bieten sich Ansätze an, die unter dem

Begriff *Global Governance* – seit Ende des letzten Jahrhunderts zu dem Begriff der internationalen Beziehungen avanciert – diskutiert werden (Rieth 2009: 58).

## 2.2 Das Konzept Global Governance

Mit Hilfe eines neuen globalen Ordnungs- und Steuerungsmodells soll den veränderten Problemlagen begegnet werden (Grande 2009: 259). Der Begriff *Global Governance* geht im Wesentlichen auf den Abschlussbericht der von den Vereinten Nationen eingesetzten *Commission on Global Governance* (CGG) im Jahre 1995 zurück. Dieser stellt gemeinsam mit dem Buch *Governance without Government* (Rosenau/Czempiel 1992) bis heute den zentralen Referenzpunkt in der wissenschaftlichen Literatur zu Global Governance dar.

Dort wird die allgemeine Vorstellung des Konzepts wie folgt formuliert: „[Global] governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs (...). It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest (...) it must now be understood as also involving non-governmental organizations (NGOs), citizen's movements, multinational corporations and the global capital market“ (Commission on Global Governance 1994: 2ff).<sup>14</sup>

Global Governance verknüpft demnach die internationale mit der nationalen und lokalen Politikebene und meint dabei mehr als einen verstärkten intergouvernementalen Multilateralismus: Neben Staaten sollen ebenso NGOs, Bürgerbewegungen, Multinationale Unternehmen und der globale Kapitalmarkt berücksichtigt werden. Steuerungsfunktionen werden demnach nicht mehr nur ausschließlich durch Staaten oder Regierungen erfüllt (Brozus/Take/Wolf 2003).<sup>15</sup>

Eine prinzipielle Differenzierung des Konzepts findet zwischen einer empirisch-analytischen und einer normativ-präskriptiven Forschungsperspektive

---

14 Einen deutschsprachigen Überblick über Stand und Entwicklung der Global Governance Diskussion liefern Behrens 2005; Messner 2005; Zürn 2005; Dingwerth/Pattberg 2006; Stiftung Entwicklung und Frieden 2006; Becker/John/Schirm 2007.

15 Es wird kritisiert, dass der Begriff Global Governance in vielen Diskussionen als Platzhalter für alternative Lösungsvorschläge dient (Finkelstein 1995). So subsumiert sich eine Reihe von unterschiedlichen Ansätzen, so z.B. internationale Regierungsinstitutionen, internationale Regime, Kooperationen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure sowie zivilgesellschaftliche Selbstregulierung im Bereich der Wirtschaft (Mayntz 2005: 14).

statt: Analytisch werden beobachtbare, neue Formen des internationalen Regierens untersucht, während unter normativen Gesichtspunkten diskutiert wird, wie ein besseres Regieren jenseits der Staatenwelt stattfinden könnte (Mürle 1998: 6).<sup>16</sup> Dabei herrscht jedoch Übereinstimmung darüber, dass die „(...) *Weltwirtschaft und -gesellschaft (...) sich in den vergangenen zwei Dekaden nachhaltig verändert [haben und] die Institutionen der Politik sind nicht ‚nachgewachsen‘; (...) es mangelt an institutionellen und politischen Innovationen. Die Weltgesellschaft ist in diesem Sinne ‚untersteuert‘, institutionell unter- bzw. fehlentwickelt*“ (Messner 2000: 7).

Die Ausweitung und Intensivierung grenzüberschreitender ökonomischer, kultureller und sozialer Aktivitäten und die begrenzte Reichweite staatlich begründeter Steuerungsstrukturen haben demnach zu einer institutionellen Regelungslücke geführt. Dieses staatliche Steuerungsdefizit ist darauf zurückzuführen, dass aufgrund globaler Interdependenzen zahlreiche Aufgaben, die bislang der demokratische Wohlfahrtsstaat wahrgenommen hat, nicht mehr wirkungsvoll im nationalen Rahmen zu bewältigen sind. So entstanden im Zuge der Globalisierung neue globale Risiken wie der internationaler Terrorismus und Regelungsprobleme wie Klimaschutz und die internationalen Kapitalströme, welche die Regelungskapazität selbst großer Staaten überfordern.

Die beschränkte Fähigkeit, adäquate staatliche Steuerungsstrukturen zu etablieren, um (globale) öffentliche Güter, insbesondere in den *low politics* Bereichen wie Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Umweltpolitik bereitzustellen (Zürn 1998: 12ff; Brühl/Rittberger 2001) erfordert somit einen politischen Regelungsbedarf *beyond the state* (Rieth 2009: 58).<sup>17</sup>

---

16 So wird zwischen normativen Konzepten (Commission on Global Governance 1995; Gruppe von Lissabon 1997; Deutscher Bundestag 2002; Messner 1998, 2005; Messner/Nuscheler 2006; Archibugi/Held 1995; Held 2007; Mayntz 2005), und empirisch-analytischen Forschungsansätzen unterschieden, einer empathischen und einer politisch-strategischen Variante, (Nuscheler 2004: 93) oder zwischen einer analytischen und einer kritischen Begriffsverwendung (Dingwerth/Pattberg 2006).

17 Globale öffentliche Güter charakterisieren sich dadurch, dass sowohl der Nutzen als auch die Effekte sich nicht nur auf einzelne Staaten beziehen, niemand von der Nutzung eines solchen Gutes ausgeschlossen werden kann (Nicht-Ausschließbarkeit) und dass alle Menschen dieses Gut in gleicher Weise nutzen können (Nicht-Rivalität des Konsums). Insbesondere diejenigen Güter sind von Interesse, die ebenso wie private Güter produziert und bereitgestellt und geschützt werden müssen, so z.B. Frieden, Gesundheit, Beachtung der Menschenrechte, eine intakte Umwelt usw. Sie unterliegen der politischen und sozialen Bestimmung und können von der öffentlichen in die private Sphäre übergehen, wodurch sie zum privaten Gut werden. Durch nationale Politik können sie kaum mehr bereitgestellt werden und verdeutlichen damit die globalen Auswirkungen der Privatisierung auf die Gestaltung des öffentlichen Raums (Brunnenraber/Klein/Walk 2005: 424).

Global Governance als „*politisches Begleit- oder Folgephänomen der Globalisierung*“ (Fuchs/Gaugele 2009) nimmt damit Abschied von einem staatszentrierten Bild der Internationalen Beziehungen und bildet die neuen globalisierungsbedingten Machtverhältnisse des internationalen Systems in einer akteursorientierten Perspektive ab. Dies resultiert zum einen aus der zunehmenden Bedeutung und Eigenständigkeit internationaler Organisationen und Institutionen, zum anderen aus der wachsenden Rolle privater Akteure im Regieren jenseits des Nationalstaates sowie der immer stärker werdenden Verflechtung politischer Handlungsebenen (Grande 2009: 260). Neben privatwirtschaftlichen Akteuren wirken zudem zivilgesellschaftliche Akteure aktiv auf die internationale Politik ein, indem sie sowohl eigene Norm- und Regelsysteme aufbauen, als auch in andere Regelsetzungsprozesse eingebunden werden (Brühl/Rosert 2007: 6). Das Denken in komplexen Mehrebenenstrukturen, in denen lokale, nationale, regionale und globale Politikprozesse letztlich untrennbar miteinander verschränkt sind (Dingwerth/Pattberg 2006: 192), ist demnach konstitutiv für die Analyse und Gestaltung der Global Governance, um neue „*Architekturen der Staatlichkeit*“ (Grande 1993, 1999) zu schaffen.

Zweck und Ziel von Global Governance können somit definiert werden als „Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben“ (Messner 2000: 284).

Mit der Einbeziehung privater Akteure in die politische Regulierung werden zunehmend Elemente der horizontalen Steuerung integriert und die Mehrebenenpolitik gewinnt an Relevanz (Brühl/Rittberger 2001), ganz im Gegensatz zu dem traditionellen staatszentrierten Modell des Regierens, in dem die politische Steuerung in erster Linie innerhalb der Staaten hierarchisch stattfindet.

Neben die Steuerungsformen von Staat/Hierarchie und Markt/Wettbewerb rücken in wachsendem Maße andere Steuerungsmechanismen wie etwa Verhandlungen und Netzwerke in den Mittelpunkt (Dingwerth/Pattberg 2006: 196). Die explizite Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure unterstreicht den partnerschaftlichen Charakter nicht-hierarchischer Steuerungsmechanismen für die Lösung globaler Probleme in Netzwerken (Sardison 2009: 17).

Abschließend kann das Konzept Global Governance als globales Ordnungs- und Steuerungsmodell bezeichnet werden, welches die verschiedenen Bereiche der weltpolitischen Strukturveränderungen zusammenfasst.

## 2.3 Zur Rolle der Akteure

Die strukturellen Transformationen in der Internationalen Politik zeigen sich in der Zunahme informeller Steuerung durch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure und in dem Wandel staatlicher Autorität (Rosenau 1992: 5f, 22f; Rosenau 1995). Ehemals dem politisch-administrativen System zugewiesene Aufgaben werden zunehmend jenseits staatlicher Regulierung erfüllt. Veränderungen in den Kontrollmechanismen und der Lokalität von Autorität zeigen sich beispielsweise in den Bereichen Wirtschaft und Soziales. Ohne die Beteiligung privater Akteure aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft wäre die Erfüllung der Aufgaben nahezu unvorstellbar (Brühl/Rittberger 2001: 20). Im Rahmen der Entwicklung von *Government* zu *Governance* (Ruggie 2003) werden Politikbereiche somit in eine nichtstaatliche Architektur von Akteuren und Standards privatisiert (Hansen 2002: 164; Curbach 2009: 77).

Nachfolgend wird auf die veränderte Relevanz und Steuerungsfähigkeit souveräner Staaten und internationaler Organisationen und anschließend auf die neue Rolle zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure eingegangen.

### 2.3.1 Die Grenzen staatlichen Handelns

Im Zuge der Globalisierung sehen sich Staaten einer veränderten weltwirtschaftlichen Konstellation gegenüber, die sich durch stark angewachsene ökonomische Interdependenzen, einen schwer kontrollierbaren Kapitalmarkt sowie ein gestiegenes Machtpotenzial von großen Unternehmen und Kapitalgebern auszeichnet (Genschel 2003; Scharpf 2000). Infolge politischer, militärischer, ökonomischer und kultureller Verflechtungen ist der Staat zunehmend in ein dichtes Netzwerk transnationaler Interaktion eingebunden (Messner/Nuscheler 2003: 8).

Nach Ansicht vieler Global Governance Forscher verzeichnet der Staat – aus neorealistischer Sicht der ehemals bedeutendste Akteur in den Internationalen Beziehungen – den größten Kapazitätsverlust gegenüber supra- und subnationalen sowie privaten Akteuren. Hierarchische Steuerungselemente und das Regieren mittels *command* haben sich überholt und sind durch *control* ersetzt worden (Rosenau 1995: 16). Zunehmend lassen sich Formen des Regierens feststellen, die auf Freiwilligkeit und Selbstverpflichtung beruhen wie z.B. Leitlinien oder Verhaltenskodizes (Jachtenfuchs 2003: 505f). In der Diskussion um die tatsächlichen Veränderungen der staatlichen Autorität reichen die Ansichten von einer dramatisch schwindenden politischen Kapazität (*shrinking role*) über eine Verschiebung der Kapazitäten und Funktionen (*shifting role*) bis hin zu einer eventuellen Stärkung des Staates durch die Globalisierung (Fuchs/Gauege

2007: 11; Kooiman 2000: 139). Letztgenannte wird dadurch untermauert, dass der Staat durch die Ausweitung und Vertiefung supranationaler Politik mehr Raum zur Durchsetzung unpopulärer politischer Entscheidungen gegenüber der eigenen Bevölkerung erhalte (Wolf 2002). Aus Sicht des Realismus sollte die veränderte Rolle der Nationalstaaten somit eher als *power shift* denn als *relative decline of states and the rise of nonstate actors* (Mathews 1997: 51) bezeichnet werden (Strange 1996; Reinalda/Verbeek 2001).

Über die *zukünftige* Rolle des Staates in der Global Governance herrscht in Wissenschaftskreisen eine uneinheitliche Meinung. Einerseits wird argumentiert, dass der Staat die höchste Legitimität bzw. Legitimationsbasis der in der Global Governance vertretenen Akteursgruppen aufweise, was wiederum für die öffentliche Akzeptanz und Unterstützung unverzichtbar ist (Fuchs/Gaugele 2007). Andererseits könne angesichts vieler nicht demokratisch verfasster Staaten auf der Welt nicht vom Staat als demjenigen Akteur mit der größten Legitimität gesprochen werden.<sup>18</sup> Ebenfalls angesprochen wird in diesem Zusammenhang die Neigung von Staaten zu Über- oder Unterregulierung, was wiederum den Aufbau einer flexiblen und innovativen Global Governance mehr behindern denn nutzen würde (Garrett 1998; Majone 1994, 1997). So sollte der Staat im Global Governance System als Knotenpunkt der Informationen vor allem Funktionen als Netzwerk- und Interdependenzmanager übernehmen (Messner/Nuscheler 1996: 22f).

Einhergehend mit der Frage um die zukünftige Rolle des Staates wird die Neubestimmung bisher staatlich geprägter Begriffe wie öffentlicher Güter, neuerdings *global public goods* (Rieth 2009: 43) diskutiert. Staaten haben sich in ihrer Rolle von *providern* zu *enablern* öffentlicher Güter gewandelt, d.h. sie stellen die öffentlichen Güter nicht mehr zur Verfügung, sondern schaffen oftmals nur die Rahmenbedingungen für andere Akteure für ihre Produktion (Knull/Lehmkuhl 2002).

*Internationale Organisationen* (IOs) wurden lange Zeit als Arenen bzw. Instrumente von und für Staaten betrachtet, um ihre Interessen durchzusetzen und die internationale Politik in ihrem Sinne zu gestalten. Dieses Bild ist jedoch nach Ansicht vieler Global Governance Experten nicht länger aufrechtzuerhalten. IOs als eigenständige Akteure fungieren heutzutage als wichtige Norm-Entrepreneure und verfügen über weiter reichende Regelsetzungs-, Überwachungs- und Durchsetzungskapazitäten als früher (Diehl 1997; Finnemo-

---

18 Zudem ist insbesondere in afrikanischen Staaten die Steuerungs- und Durchsetzungskraft nach innen zu bemängeln (Schlichte/Wilke 2000; von Trotha 2000).

re/Sikkink 1998).<sup>19</sup> Darüber hinaus stellen IOs durch die Aussicht auf Eingliederung in international akzeptierte Verhaltensweisen Orte der Sozialisierung von Staaten dar. Sie bieten Anreize, die eigenen Interessen mit denen der anderen Staaten auszuloten und gegebenenfalls neu zu bestimmen und binden so die Staaten in einen Prozess der Interaktion und der Konsensfindung ein. Indem sie extraterritoriale Regeln und Standards gegenüber Drittstaaten oder innerhalb ihrer Mitgliedsstaaten durchsetzen, zeigen sich große internationale Organisationen wie der *Internationale Währungsfonds* (IWF), die *Weltbank* oder die *Welthandelsorganisation* (WTO) als Akteure der politischen Globalisierung, welche weitreichende Regeln für das wirtschaftliche Handeln setzen (Heins 2005: 192f).

Staaten und IOs haben sich jedoch im Rahmen multilateraler Verhandlungen oftmals unfähig gezeigt, verbindliche Regeln und Standards in den Bereichen Menschenrechte, Umwelt und Soziales zu etablieren. So ist eine zunehmende Verringerung staatlicher Handlungs- und Gestaltungsräume festzustellen (Zürn 1998; Brozus/Take/Wolf 2003: 30ff., 45, 58).

Die zu Beginn des Kapitels beschriebenen Problemlagen und Veränderungen in der Struktur des Internationalen Systems haben daher nichtstaatliche Akteure wie TNUs und NGOs als Akteure der Zivilgesellschaft in den Fokus der politischen Debatte gerückt (Rieth 2009: 48).

### 2.3.2 *Steuerung und Regulierung jenseits des Staates*

TNUs als privatwirtschaftliche Akteure werden vermehrt in Prozesse des lokalen, nationalen und transnationalen Regierens einbezogen. TNUs werden als ökonomische Einheiten bezeichnet, die, unabhängig von der gewählten Rechtsform im jeweiligen Land, allein oder als Gruppe Geschäftstätigkeiten betreiben (United Nations 2003: 20).<sup>20</sup> Die Entdeckung als politische Akteure und die Diskussion über ihre Rolle in der Global Governance zeigen, dass TNUs nicht

---

19 Zwar wird das politische Steuerungspotenzial hinsichtlich der Entwicklung und Verbreitung von Normen wie z.B. Menschenrechten, Umweltstandards oder Demokratie positiv bewertet, doch herrscht auch die Meinung vor, IOs seien die Spielbälle der Mitgliedsstaaten und könnten demnach nie den angestrebten Einfluss auf die internationale Politik ausüben. Dies zeige sich unter anderem in den fehlenden Sanktionsmechanismen (Fuchs/Gaugele 2007).

20 Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Unternehmen, deren Geschäftstätigkeiten und organisatorischen Strukturen sich über mehrere Staaten erstrecken (Welge/Holtbrügge 2003: 40f). TNUs sind bereits seit Mitte des 16. Jahrhunderts insbesondere in den Kolonien, die man aus heutiger Governance-Sicht als areas with limited statehood bezeichnen würde (Risse/Lehmkuhl 2007), Gegenstand wissenschaftlichen Interesses.



mehr nur als wirtschaftliche Akteure in globalisierten Märkten wahrgenommen werden. Das frühere Bild als Problemverursacher und Adressat staatlicher Gesetze hat sich gewandelt hin zum Beteiligten im Problemlösungsprozess und Initiator von Public Private Partnerships (PPPs) (Baade 1980; Fikentscher 1980; Cutler/Haufler/Porter 1999).

Die Verantwortung der TNUs gegenüber der Zivilgesellschaft und dem Staat reicht von einer philanthropischen Sichtweise der unternehmerischen Sponsoringaktivitäten bis hin zu aktiven *Norm-Entrepreneurship* (Ruggie 2002; Matten/Crane 2005; Scherer/Palazzo/Baumann 2006; Flohr/Schwindenhammer/Rieth/Wolf 2010).

Angesichts der sich durch die Globalisierung verändernden Rahmenbedingungen welche das Zusammenspiel von Markt, Staat und Zivilgesellschaft normativ aufladen, erhält der Begriff des „Marktrationalismus“ eine neue Bedeutung (Conzelmann/Wolf 2007). Ohne die Tatsache zu verleugnen, dass TNUs „*private in form and private in purpose*“ sind, ist ihr Beitrag zur Bereitstellung öffentlicher Güter bedeutend (Wolf 2008: 235). Für viele Autoren im Rahmen des Global Governance Diskurses sind TNUs die größten politischen Nutznießer der Globalisierung (Drache 2001: 6): *“The increasing importance of MNCs (Multinational Corporations) has profoundly altered the structure and functioning of the global economy. These giant firms and their global strategies have become major determinants of trade flows and of the location of industries and other economic activities”* (Gilpin 2001: 290).

So lässt sich eine Ausweitung der internationalen Geschäftstätigkeiten ebenso erkennen wie eine Zunahme der Anzahl transnationaler Unternehmen. Die Expansion lässt sich zurückführen auf die Effizienzsteigerung hinsichtlich der Produktionsfaktoren sowie der generellen Erschließung neuer Absatzmärkte (Schirm 2004: 82f).<sup>21</sup>

Der neue politische Einfluss und die Ausweitung der politischen Aktivitäten und Möglichkeiten von TNUs werden insbesondere in den Regelsetzungsaktivitäten erkennbar. So findet sich zum einen eine Zunahme an PPPs wie dem UN

---

21 Anfang der 1980er Jahre kam es aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Entwicklungen und hoher Staatsverschuldung - was wiederum eine Deregulierungs- bzw. Liberalisierungswelle in vielen Industriestaaten wie den USA („Reagonomics“) und Großbritannien („Thatcherism“) zur Folge hatte - zu einer Öffnung der Märkte und einer Zurückdrängung des Staates (Hall 1992). Mit der Trendwende zum Neoliberalismus, dem Fall der Mauer sowie dem Aufstieg asiatischer Länder als Produktionsstandorte nahmen die Bedeutung und das politische Gewicht transnationaler Unternehmen zu (Rieth 2009). So entstand zunehmend der Eindruck, dass der Staat nicht mehr fähig ist, das aus dem Gleichgewicht geratene Gefüge zwischen Markt und Gesellschaft zu regulieren.

Global Compact (Rieth 2009; Ruggie 2001) sowie Selbstregulierungsinitiativen, so genannten Codes of Conduct, wie z.B. an den Aktienmärkten, der Finanzindustrie und dem Internet oder aber im sozialen und ökologischen Bereich (ISO 14000). Zum anderen entsteht eine wachsende Co-Regulierung durch Kooperationen mit wirtschaftlichen, öffentlichen und/oder zivilgesellschaftlichen Akteuren (Fuchs 2006: 147). Meist kommen solche Regulierungsinitiativen auf staatlichen Druck bzw. explizite Delegation von Autorität zustande, welche die staatlichen Akteure im Zweifelsfall zurücknehmen (Lütz 1995).<sup>22</sup> Solche im *Schatten der Hierarchie* (Scharpf 1993: 67) ablaufende unternehmerische Selbstregulierungen bergen jedoch die Gefahr, zu einer Unterminierung und Marginalisierung gemeinwohlorientierter Normen und Interessen zu führen (Fuchs/Gauege 2009).

TNUs werden gerade aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht von staatlicher Seite massive Zugeständnisse gemacht, was oftmals zu einer eingeschränkten Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie z.B. der Einhaltung von Kernarbeitsnormen führt (Stiglitz 2002). Beim Werben der Staaten um Unternehmensinvestitionen, die nicht selten einen erheblichen Teil zur Wirtschaftsleistung in einzelnen Ländern beitragen, kommt es häufig zu einer Abwärtsspirale. Eine Möglichkeit zur Überwindung dieser *race to the bottom stellt die* Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure dar.

Die Rolle der Zivilgesellschaft als „*domain of associational life situated above the individual and below the state*“ (Wapner 1997: 65) in der Global Governance hat immer wieder zu Diskussionen in der Wissenschaft geführt (Haufler 1993: 106). Dennoch haben die Zivilgesellschaft und insbesondere NGOs als zentrale Akteure im Zuge der Globalisierung erheblich an Bedeutung gewonnen und sich sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene als wichtige politische Akteure etabliert (Zürn/Walter/Dreher/Beisheim 2000).

NGOs erlangen als *Agenda-Setters* Definitionsmacht für politische Agenden und beteiligen sich so an den Input-Phasen des politischen Prozesses (Smith/Chatfield/Pagnucco 1997; Take 2000). Auch beobachten und begleiten

---

22 Für die Entstehung von Selbst- bzw. Co-Regulierungsinstitutionen führt die Literatur in erster Linie ökonomische und normative Gründe an (Cutler/Haufler/Porter 1999). So sollen zum einen ökologische und soziale Verantwortung demonstriert sowie durch die Vermeidung entsprechender Skandale das Geschäftsrisiko reduziert werden. Normative Gründe finden sich bei Lernprozessen im Management und der Belegschaft der Unternehmen. Die Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung steht im ökonomischen Eigeninteresse der Unternehmen und dient als License to Operate. Denn oftmals findet zeitgleich eine normative Änderung innerhalb der Gesellschaft statt, deren Nichtbeachtung durch Mediatisierung und Entwicklung neuer Regulierungen durch die Politik zur Bestrafung des unternehmerischen Fehlverhaltens führen kann.

sie als unabhängige *Watchdogs* internationale Verhandlungsprozesse (Klein/Walk/Brunnengräber 2005: 48f). NGOs agieren darüber hinaus als Vermittlungsinstanz zwischen staatlichen, marktwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen und fungieren als politischer Player in Governance-Prozessen mit (supra-) staatlichen Akteuren und Institutionen (Keck/Sikkink 1998; Anheier/Glasius/Kaldor 2002). Als unabhängiges Kontrollorgan, Frühwarnsystem und Informationsquelle beteiligen sich zivilgesellschaftliche Akteure an der internationalen Politik (SEF 1995: 281ff.) und tragen nach Meinung zahlreicher Wissenschaftler zur Verbreitung des zivilgesellschaftlichen Gedankens bei, wodurch sich wiederum eine kollektive Identität herausbildet (Messner/Nuscheler 1996). So wandelt sich im Rahmen von public-private oder Multi-Stakeholder-Initiativen der Selbstregulierung die Rolle von NGOs von der Peripherie ins Zentrum der Entscheidungsprozesse (Wolf 2008: 232f).

NGOs leisten sowohl auf staatlicher, als auch auf internationaler Ebene wichtige Steuerungsbeiträge. Ihre Einbeziehung in das System grenzüberschreitender Regime und Institutionen steigert die Effektivität und demokratische Legitimität grenzüberschreitenden Regierens (Hillebrand/Maihold 1999: 344). Die gesellschaftliche Anerkennung und die direkten Kontakte von NGOs zu den von politischen Entscheidungen Betroffenen sowie der Rückgriff auf die Expertise der *epistemic communities* (Adler/Haas 1992) verleihen NGOs Verhandlungs- und Argumentationsmacht, die auch die mächtige Staatenwelt nicht mehr von der Hand weisen will: „*In einer globalisierten Welt sehen sich Staaten Problemen von derartiger Komplexität und Größenordnung gegenüber, die sie nicht ohne die Unterstützung von Nichtregierungsakteuren anzugehen hoffen können. (...) Eine beträchtliche Anzahl von Meinungsforschern aus der Unternehmenswelt und der NGO-Gemeinschaft leisten bereits größere Beiträge zum internationalen Wohlergehen als viele Regierungen. Einige von ihnen machen sogar eine eigene Außenpolitik. (...)*“ Colin Powell, zitiert nach Reinicke 2003: 17).<sup>23</sup>

## **2.4 Neue Steuerungsformen für die Förderung unternehmerischer Verantwortung**

Die beschriebenen neuen Problemlagen und die Grenzen nationalstaatlichen Handelns werfen die Frage auf, inwiefern die gesellschaftliche Verantwortung

---

23 Das Zitat entstammt einer Rede des ehemaligen US-Außenministers Colin Powell auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 2003.

von Unternehmen gefördert und kontrolliert werden kann. Hierarchische Steuerungsmechanismen werden gemeinhin innerhalb der Grenzen eines Staates als idealtypische Regelungen formuliert und sanktionsbasiert durchgesetzt. Länderübergreifende Instrumente der hierarchischen Steuerung wie z.B. die *OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen*, haben jedoch keinen rechtlich bindenden Charakter. Hier liegt es im Ermessen der einzelnen Staaten, ob sie die Empfehlungen und Regelungsinhalte im nationalen Rahmen über Gesetzesvorschriften, steuerliche Anreize oder Informationspolitik umsetzen (Rieth 2009: 36).

Ein zentraler Fokus der Governance-Forschung liegt auf der Frage, inwiefern neben den staatlich gesetzten hierarchischen Steuerungsmechanismen andere Formen politischer Regelung für die Förderung unternehmerischer Verantwortung herangezogen werden können. Diese Frage wurde sowohl für die nationale wie internationale Ebene (Rhodes 1997; Rosenau 1997) als auch auf Ebene der Europäischen Union (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003) sowie in *areas of limited statehood* untersucht (Risse/Lehmkuhl 2007). Während die Bedeutung hierarchischer bzw. zwischenstaatlicher Steuerungsinstrumente (*governance by government*) abnimmt, gewinnen nicht-hierarchische Regelungsstrukturen in Form von horizontaler Regulierung (*governance with* und *governance without government*) an Bedeutung (Benz/Lütz/Schimansk/Simonis 2007; Kooiman 2003)

Seit Ende der 1990er Jahre haben sich eine Vielzahl an nicht-hierarchischen institutionellen Arrangements und Steuerungsinstrumenten herausgebildet, welche trotz ihres ebenfalls unverbindlichen und freiwilligen Charakters aufgrund von Anreizstrukturen einen gewissen Grad an Wirksamkeit erlangt haben (Gordon 2001; Risse 2006: 183; Wolf 2008: 236-237). Ein wesentlicher Anreiz dabei folgt der *Logik der Angemessenheit (logic of appropriateness)*, die bestimmt, welches Handeln im Rahmen der vorherrschenden moralischen Prinzipien, gesellschaftlichen Regeln und sozialen Erwartungen angemessen ist (March/Olsen 1998, 2004). Durch Argumentieren und Überzeugen werden die Akteure von der Angemessenheit und Legitimität der Normen und Regeln überzeugt. Die *Logik der Konsequenzen (logic of consequences)* basiert bei nicht-hierarchischen Steuerungsformen auf der Drohung von Sanktionen in Form von Ausschluss (Risse 2006: 183). Das Kosten-Nutzen-Kalkül wird dabei so beeinflusst, dass der Akteur ein eigenes Interesse daran hat, die Normen und Regeln freiwillig zu befolgen.

Auf *privatwirtschaftlicher* Ebene wird versucht, durch die Einführung von unternehmensinternen Verhaltenskodizes, die Beteiligung an branchenübergreifenden Initiativen oder durch die Unterzeichnung gemeinsamer Prinzipien innerhalb einer Branche Formen der Selbstregulierung zu etablieren (Haufler 2006: 93).<sup>24</sup> Vergleichende Studien über den Mehrwert von privatwirtschaftlichen Formen zur Förderung unternehmerischer Verantwortung haben ergeben, dass die Verbindlichkeit sowie die Transparenz und Evaluation dieser Maßnahmen einen großen Mangel darstellen (Kolk/Van Tulder 2002, 2006).

Neben den rein privatwirtschaftlichen Selbstregulierungsinitiativen sind *netzwerkartige Formen der Steuerung* zunehmend verbreitet. Diese zeichnen sich durch einen Multistakeholder-Ansatz aus, d.h. es sind mindestens jeweils ein öffentlicher, privater oder zivilgesellschaftlicher Akteur beteiligt. Die verschiedenen Akteursgruppen bilden mittel- bis langfristige Kooperationen wie Partnerschaften zwischen Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Bereich (PPPs). Der *Global Compact* der Vereinten Nationen (*UN Global Compact*) stellt mit das bekannteste Beispiel einer übergreifenden Partnerschaft zwischen Unternehmen, NGOs, Vertretern der Wissenschaft und Verbänden dar. Ziel dieser Netzwerke ist es, durch Vertrauen und Interdependenzen Erfahrungen austauschen zu können, ohne eine staatliche Sanktionsgefahr befürchten zu müssen (Powell 1990; Meckling 2003: 44f).

Die dritte Variante nicht-hierarchischer Steuerungsmechanismen basiert auf den Prinzipien von Märkten wie dem Arbeits-, Kapital- oder Gütermarkt. Diese *marktförmigen Steuerungsmechanismen* sind ebenfalls durch die Beteiligung von Akteuren unterschiedlicher Bereiche wie etwa Verbrauchern, Kunden, Mitarbeitern, Investoren und Analysten gekennzeichnet. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Kapitalmarkt zu. So wirkt sich die Wahrnehmung unternehmerischer Verantwortung bei börsennotierten Unternehmen auf den Kauf- bzw. Verkauf von Aktien und den Umgang der Aktionäre mit der Unternehmensleistung aus.

Im Hinblick auf den Forschungsgegenstand dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass der Kapitalmarkt unter den nicht-hierarchischen Steuerungsformen den wirksamsten Anreiz bietet, die unternehmerische Verantwortung zu fördern. Die Logik der Konsequenzen entfaltet durch den Einbezug des Faktors Kapital, der in kapitalistischen Wirtschaftssystemen einen Engpassfaktor darstellt, eine stärkere Wirkung als bei netzwerkförmigen oder rein privatwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten.

---

24 Ein bekanntes Beispiel ist die Responsible Care Initiative der chemischen Industrie, die eine kontinuierliche Verbesserung für Umweltschutz, Gesundheit und Sicherheit anstrebt.

## 2.5 NGOs als komplementäre Kontrollmechanismen des Staates

Nachfolgend wird zunächst kurz auf die institutionelle Verortung des NGO-Sektors aus einer Makroperspektive zwischen staatlichen und marktlichen Akteuren eingegangen (Reichard 1988: 364). Anschließend wird der Sektor nach innen differenziert und die wesentlichen Institutionen aus einer Mikroperspektive zusammenfassend dargestellt. Dabei zeigt sich, dass der NGO-Sektor nicht nur hinsichtlich seiner „(...) Größe, dem Organisationsgrad, der sozialen und politischen Verankerung und dem Grad der Staatsnähe, sondern auch bezüglich dem Ausmaß an Freiwilligkeit, der Mitwirkung von Ehrenamtlichen in der Leistungsproduktion und in der Entscheidungsfindung sowie der internen Entscheidungsstrukturen und Selbstverwaltungsmechanismen (...)“ (Badelt 2000: 32 f) stark heterogen ist.

Idealtypisch lassen sich aus der Makroperspektive drei Grundsektoren identifizieren: Markt, Staat und Zivilgesellschaft<sup>25</sup> (Badelt 2002: 13), auch *the societal triangle* genannt (Van Tulder/Van der Zwart 2006: 8). NGOs lassen sich dabei als organisierte Form zivilgesellschaftlichen Engagements begreifen, da die Zivilgesellschaft heutzutage meist in assoziierter Form, d.h. als Organisationen oder Vereine, auftritt: „Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten. Den Kern der Zivilgesellschaft bildet ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeit institutionalisiert“ (Habermas 1998: 443).

Im Zusammenspiel der drei Sektoren stellt der Staat die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Gesellschaft. Innerhalb dieser Rahmenbedingungen generiert der Markt durch die Umwandlung von Input (Arbeit, Kapital, natürliche Ressourcen) in Output (Produkte, Dienstleistungen, Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze) Wohlstand für die Gesellschaft. Die Zivilgesellschaft organisiert alle sozialen Beziehungen zwischen den Akteuren, welche

---

25 "Civil society exists at the intersection where the various elements of society come together to protect and nurture the individual and where the individual operates to provide those same protections and liberating opportunities for others" (O'Connell 2000: 474). Zugunsten eines Verzichtes auf eine Diskussion der Definition soll Zivilgesellschaft hier als Oberbegriff für organisierte gesellschaftliche Gruppen in Abgrenzung zum Markt- und Staatssektor verwendet werden.

die Gesellschaft außerhalb von Staat und Markt strukturieren (Van Tulder/Van der Zwart 2006: 8-12).

Schließlich subsumiert der NGO-Sektor innerhalb der Zivilgesellschaft unterschiedliche Organisationstypen (Wex 1998: 255ff), die mithilfe einer Binnendifferenzierung weiter klassifiziert werden. In dieser Arbeit soll dafür auf die weithin anerkannte *International Classification of Nonprofit Organizations (ICNPO)* rekurriert werden (Salamon/Anheier 1992: 11).<sup>26</sup> Damit gelten unter anderem folgende Arten von Organisationen als NGOs: Vereine, Stiftungen, Organisationen der freien Wohlfahrtspflege, gemeinnützige GmbHs, Gewerkschaften, Wirtschafts- bzw. Berufsverbände, Organisationen ohne Erwerbszweck, staatsbürgerliche Vereinigungen, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen sowie Umweltschutzgruppen (Anheier 1997: 14f).

Demnach sind all diejenigen Organisationen als NGOs zu bezeichnen,<sup>27</sup> die (1) formell strukturiert, (2) organisatorisch unabhängig vom Staat<sup>28</sup> und (3) nicht gewinnorientiert<sup>29</sup> sind (4) eigenständig verwaltet werden sowie (5) keine Zwangsverbände, d.h. durch Freiwilligkeit gekennzeichnet sind (Eder 1999: 38; Hirsch 1999: 3; Wahl 1997: 313; Priller/Zimmer 2001: 11).

---

26 Diese wird nach den vielfältigen Tätigkeitsbereichen der NGOs gegliedert und umfasst 12 unterschiedliche Einzelbereiche: Kultur und Erholung, Bildung und Forschung, Gesundheitswesen, Soziale Dienste, Umwelt- und Naturschutz, Wohnungswesen und Beschäftigung (lokale Wirtschaftsentwicklung), Vertretung von Bürger- und Verbraucherinteressen, Stiftungen sowie Spendenwesen und ehrenamtliche Arbeit, Internationale Aktivitäten, Religion, Berufliche Vereinigungen, Gewerkschaften, Sonstiges, nicht weiter klassifiziert (Salamon/Anheier 1992: 11). Darüber hinaus lassen sich „konkurrierende“ Klassifikationen finden, wie z.B. der International Standard Industrial Classification (ISIC) der Vereinten Nationen, die General Classification of Economic Activities (NACE) der Europäischen Union sowie der National Taxonomy of Exempt Entities (NTEE), die vom National Council of Charitable Statistics in den USA entwickelt wurde.

27 Der Begriff „Dritter Sektor“ verdeutlicht die Stellung der Zivilgesellschaft als Alternative zum privatwirtschaftlichen und öffentlichen Sektor. Zur Diskussion über die Terminologie siehe (Anheier/Seibel 1990: 9-11; Kramer 1990: 260 und Gidron/Kramer/Salamon 1992: 4-8 sowie Priller/Zimmer 2001).

28 Eine Abgrenzung zwischen privaten und staatlichen NGOs ist nicht immer möglich, da auch Mischformen existieren. Auch ist eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand für private NGOs durchaus üblich und möglich.

29 Dies bedeutet nicht, dass sie keine Gewinne erwirtschaften dürfen. Allerdings müssen diese in der Organisation verbleiben und für den Organisationszweck verwendet werden. So bietet sich besser die Bezeichnung „not-for-profit“ an.

## 2.5.1 NGO-Strategien der Einflussnahme über die Lenkungssysteme

Im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele und zur Durchsetzung ihrer Interessen stehen NGOs die Lenkungssysteme *Politik*, *Gesellschaft* und *Markt* zur Verfügung (Dyllick 1989a; Schumacher-Hummel 2004: 198ff.), wie Abbildung 1 zeigt.

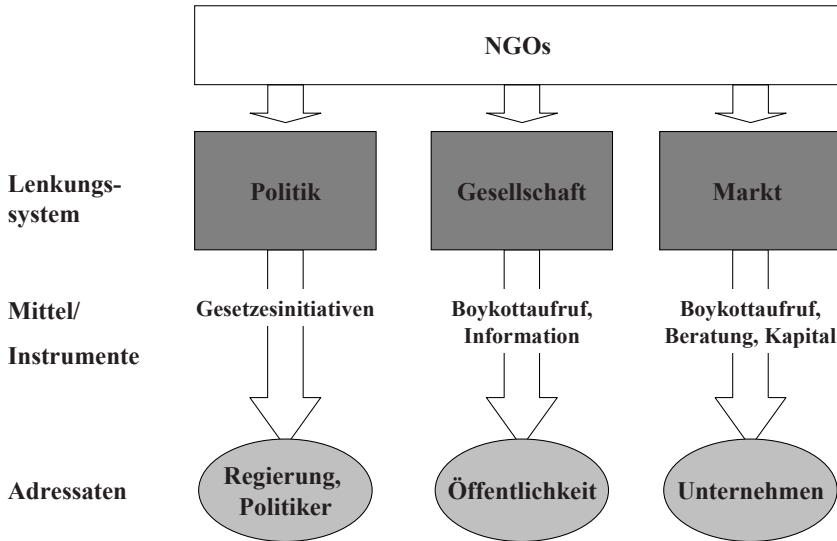


Abb. 1: NGOs: Einflussnahme über die Lenkungssysteme

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einflussnahme auf *politischer Ebene* zielt darauf ab, glaubhaft öffentliche Belange zu repräsentieren und mit diesen auf politische Agenden und darüber proaktiv auf die Gesetzgebung einwirken zu können. Vermehrt wird NGOs ein Partizipationsstatus in zahlreichen politischen Arenen zugestanden (Bendell 1998: 1; Take 2002: 75). Das Lenkungssystem Politik ist dabei eng mit der Gesellschaft verbunden (Dyllick 1989a: 149).

Die direkte Einflussnahme erfolgt im Kontakt mit Regierungen z.B. in der frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses, indem sie ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. Zudem können NGOs über die Wählerschaft Einfluss ausüben und



so indirekt auf die Legislative einwirken (Take 2002: 76). Lenkungsimpuls ist hierbei die politische Abstimmung, d.h. die Wahl der Regierung. Um staatliche Versäumnisse beispielsweise im Bereich der Normeinhaltung anzuprangern üben NGOs durch legale, konventionelle Formen des direkten Protests wie Demonstrationen und Petitionen politischen Druck aus, oder aber nutzen unkonventionelle und gelegentlich illegale Aktionsformen wie die Besetzung und Blockade von Verkehrswegen sowie die Ankettung an Anlagen.

Eine weitere Strategie den staatlichen Versäumnissen entgegenzutreten besteht darin, gezielt mit Vorreiterstaaten und internationalen Institutionen zu kooperieren (Take 2002: 80; Breitmeier 1996: 44) und gegebenenfalls internationale Normen auf nationaler oder internationaler Gerichtsebene einzuklagen. Dabei repräsentieren NGOs die Betroffeneninteressen gegenüber internationalen Institutionen – die Zunahme der Beteiligung an internationalen Konferenzen erhöht somit die Transparenz politischen Entscheidungsprozesse. Durch ihre spezifische Expertise erhöhen sie den Informationsinput und sind zudem in der Lage, diesen zu unterstützen und voranzutreiben. NGOs vermitteln zwischen den unterschiedlichen Positionen der staatlichen Akteure und überwachen die Implementationsbemühungen der ratifizierenden Staaten und den Verhandlungsprozess (Take 2002: 34f; Charnovitz 1997: 274f). Bei einer Blockadehaltung von Staaten oder um Themen auf die internationale Agenda zu bringen sind NGOs in der Lage, öffentlichen Druck auf staatliche Delegierte bzw. Vertreter internationaler Organisationen auszuüben. Durch die Veröffentlichung ihrer Einschätzung über die staatlichen Bemühungen in Form von Dokumentationspapieren und indem sie ihr internationales Netzwerk sowie ihre vielfältigen Ressourcen nutzen und gegebenenfalls Sanktionsmaßnahmen ergreifen sorgen NGOs für eine Überwachung der Operationalisierung und Implementation von Normen (Take 2002: 76f).

Durch die Vermittlung und Erstellung eigener Forschungsstudien, Umfragen oder alternativer Politikoptionen (Raustiala 1997: 726f) beeinflussen NGOs die politischen Entscheidungsprozesse. Staaten nutzen ihrerseits das Fachwissen der NGOs, während diese für eine Verbesserung des Verhandlungsprozesses sorgen. Durch die Teilnahme der NGOs an politischen Entscheidungsprozessen und Verhandlungen erhöhen Staaten so die Legitimität ihrer Entscheidungen. Nicht zuletzt übernehmen NGOs mit der Durchführung von staatlichen Projekten in Entwicklungsländern auch originär staatliche Aufgaben (Take 2002: 76f).

Die *Gesellschaft* ist ein bis heute das dominierende Lenkungssystem von NGOs, um Veränderungen im Sinne ihrer Ziele zu bewirken. Mittels *naming and shaming* (Winston 2002: 76, 81) werden öffentliche Missstände benannt und mit Hilfe von Medien von der lokalen bis hin zur internationalen Ebene bekannt gemacht, um Druck auf Politik oder Unternehmen zu erzeugen. Die Verbreitung neuer Informationstechnologien und Massenmedien wie dem Inter-

net stärkt diese Vorgehensweise (Bendell 2000b: 159). So können auf schnelle und einfache Weise Proteste koordiniert, Meinungen und Informationen ausgetauscht werden. Wesentlicher Lenkungsimpuls ist dabei im positiven Sinne die soziale Achtung, im negativen Sinne hingegen die soziale Ächtung (Dyllick 1989b: 226).

Um auf gesellschaftlicher Ebene Einfluss zu nehmen verfügen NGOs über zahlreiche Instrumente.<sup>30</sup> So informieren NGOs die Öffentlichkeit über Vorkommnisse und Politikprozesse. Dies wird zum einen durch öffentlichkeitswirksame Aktivitäten, welche die Aufmerksamkeit der Medien auf sich ziehen, zum anderen zunehmend durch den Einsatz innovativer Kommunikationsmittel erreicht, mit deren Hilfe weltweit Ideen, Wertvorstellungen, politische Überzeugungen und Wahrnehmungen beeinflusst werden (Take 2000: 70f). Doch auch die Durchführung selbstfinanzierter Projekte und die Erarbeitung eigener Lösungsvorschläge – so zeigen sie beispielsweise neue Wege des Umgangs mit der Natur auf – stellen insbesondere für größere NGOs ergänzende Strategien dar. Darüber hinaus führen NGOs lokale Gruppen zu regionalen oder aber internationalen Netzwerken zusammen und sorgen so für die grenzüberschreitende Zusammenführung von Menschen gleicher Interessen (Walk/Brunnengräber 1994: 623).

Die *Märkte* als drittes Lenkungssystem bieten NGOs die Möglichkeit durch den lenkenden Eingriff in den Austauschprozess verschiedener marktwirtschaftlicher Akteure Einfluss zu nehmen. Die Einflussnahme kann dabei indirekt oder direkt erfolgen. Auf *indirektem* Wege adressieren NGOs andere Marktakteure um sie über unternehmerische Versäumnisse informieren (Take 2002: 74). Diese Akteure sind, abhängig von der Art des betrachteten Marktes (Güter-, Faktormarkt oder Kapitalmarkt), die Konsumenten, Mitarbeiter oder Anteilseigner, d.h. Shareholder (Dyllick 1989b: 223). Ein marktmäßiger Druck wird erzeugt, indem NGOs die Adressaten durch öffentliche Informationskampagnen oder Boykottaufrufe über unternehmerisches Fehlverhalten oder Versäumnisse informieren, und diese dadurch in ihren Kauf- bzw. Verkaufsentscheidungen von Gütern oder Aktien beeinflusst werden. Den Lenkungsimpuls stellt dabei die Preisreaktion dar, der aus der entsprechenden Angebots- und Nachfragedisposition resultiert (Lindenmayer 2008: 51).

Andererseits können NGOs auf *direktem* Wege Einfluss nehmen, indem durch gemeinsame Projekte bzw. Sponsoringverträge beispielsweise im Um-

---

30 Während Take (2000) hierfür die Bezeichnung Strategie verwendet, werden sie im Rahmen dieser Arbeit als Instrumente betitelt. Unter einer Strategie wird vielmehr die Verwendung bzw. der Einsatz mehrerer Instrumente zur Zielerreichung bezeichnet.

weltbereich mit Unternehmen Kooperationen eingegangen werden (Take 2002: 74). Eine weitere direkte Form der Einflussnahme ist die Überwachung (Monitoring) unternehmerischer Verhaltensweisen durch das Entwerfen eines Verhaltenskodex, mit dem Ziel, Kriterien für die Überprüfung zur Verfügung zu stellen. NGOs können zudem selbst, insofern genügend finanzielle Mittel verfügbar sind, als Aktionäre auftreten und über die Wahrnehmung ihrer Aktionärsrechte, wie beispielsweise Rede- und Stimmrecht sowie die Koalitionsbildung mit anderen Aktionärsgruppen, Einfluss auf die Unternehmenspolitik nehmen (Lindenmayer 2008: 108).

Es ist zu beachten, dass die drei vorgestellten Lenkungssysteme nicht getrennt voneinander betrachtet werden dürfen. Interdependenzen zwischen Markt, Politik und Gesellschaft sind allgegenwärtig.<sup>31</sup> Auch der Markt als Lenkungssystem „(...) *ist im Hinblick auf seinen Geltungsbereich und Stellenwert von übergeordneten politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen abhängig*“ (Dyllick 1989a: 149). Ebenso haben sich durch den *role shift* der Akteure neue Formen der Governance ergeben, ehemals staatliche Aufgaben werden durch gesellschaftliche Akteure und/oder Marktteilnehmer erfüllt. Traditionelle Annahmen (Reichard 1988: 367), dass der Staat nach der Handlungslogik *Hierarchie* oder *Macht* funktioniert und im Markt die Steuerung über *Wettbewerb* bzw. *Tausch* erfolgt greifen ebenso zu kurz wie die Regel, dass in der Zivilgesellschaft *Solidarität* als altruistische, wechselseitige Hilfeorientierung sowie der *Gemeinsinn* alleinige Steuerungsmechanismen sind. So sorgt nicht mehr nur alleinig der Staat für die Bereitstellung öffentlicher Güter<sup>32</sup> wie Sicherheit oder Infrastruktur, während private Güter von Marktseite aus angeboten werden und die Zivilgesellschaft für so genannte Gemeingüter zuständig ist (Van Tulden/Van der Zwart 2006: 8f). Verschobene Machtverhältnisse und damit einhergehend auch veränderte Regelungsmechanismen (siehe Kapitel 2.3) führen zu einem komplexen Regulationssystem. Die traditionellen Formen der Abgrenzung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft mit ihren Steuerungsmechanismen und Funktionen sind damit hinfällig.

---

31 Die Querverbindungen zwischen öffentlichem und NGO-Sektor führen zu zahlreichen Hybridformen: GONGOs (Government Organised Nongovernmental Organisations) oder GRINGOs (Government run/inspired Nongovernmental Organisations), die organisatorisch mit dem Staat verbunden sind, sowie QUANGOs (Quasi Nongovernmental Organisations), die weitgehend autonom handeln, jedoch größtenteils vom Staat finanziert werden (Take 2002: 39; Reichard 1988: 365).

32 Bereits Adam Smith beschrieb die Aufgabe des Staates, für öffentliche Güter zu sorgen (Smith: 1776).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich ein Trend hin zu marktwirtschaftlich basierten Aktionsformen erkennen lässt (Bendell 1998: 1; Bendell 2000b: 155), der auf die Zunahme marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen insgesamt zurückzuführen ist. NGOs haben erkannt, dass die direkte Einflussnahme auf Unternehmen über das Lenkungssystem Markt im Gegensatz zu dem traditionellen Weg über die Politik als Regulator effizienter und effektiver sein kann: „[NGOs] have long realized the power of targeting firms directly, rather than (or at least in addition to) trying to affect the regulation that surrounds them” (Spar/La Mure 2003: 81).

### 2.5.2 Ressourcen und Handlungsoptionen

Wie in den Ausführungen gezeigt wurde, stellt sich bei neben der Auswahl des geeigneten Lenkungssystems die grundsätzliche Frage, ob NGOs eine kooperative oder konfrontative Handlungsstrategie verfolgen (Simsa 2002: 139ff.). Die Auswahl hängt zum einen von den verfügbaren Ressourcen, zum anderen vom jeweiligen Ziel und der Einstellung der NGO ab: *Konfrontationsstrategien* dienen meist dazu, Maximalforderungen zu profilieren, während *Kooperationsstrategien* auf eine Problembearbeitung im Zusammenspiel mit Partnern abzielen (Take 2002: 44; Bendell 2000b: 155). Sie umfassen neben dialogorientierten Aktionen wie beispielsweise gemeinsamen Veranstaltungen oder Forschungsarbeiten und Lobbying (Rieth/Göbel 2005: 249f.) zudem zeitlich begrenzte *Projekt-Joint-Ventures* (Elkington/Fennell 1998: 53) oder aber langfristige strategische Allianzen zwischen NGOs und Unternehmen und/oder staatlichen Institutionen.<sup>33</sup>

Die Aufklärung der Öffentlichkeit durch Informationsverbreitung zu Verhalten von Unternehmen oder Staat zählt mit zu den Kernaufgaben von NGOs in ihrer Funktion als Watchdog und ist den neutralen Handlungsoptionen zuzuordnen (Elkington/Fennell 1998: 53).

Alle nichtdialogorientierten Formen, die eine Einflussnahme über Boykotte oder Protest anstreben werden zu den konfrontativen Handlungsoptionen gezählt. Oftmals wird hierbei beispielsweise die Kritik an Unternehmen indirekt über Dritte wie den Staat oder die Gesellschaft geübt (Sjöström 2004: 10). In diesem Fall fungieren NGOs als *Pressure Groups* (Schäfer 2005a: 253; Delmas/Toffel: 2003: 10ff.). Dabei werden unter anderem die marktmäßigen Einflusspotenziale der Gesellschaft in ihrer Rolle als Konsument, Mitarbeiter und

---

33 Beispiele hierfür finden sich beispielsweise in Bendell 2000 oder Elkington/Fennell 1998.

Kapitalgeber genutzt und so Verbraucher und Kapitalgeber zum Boykott von Produkten oder Aktien bestimmter Unternehmen aufgerufen (Winston 2002: 81). Die folgende Grafik veranschaulicht das Handlungskontinuum zwischen den beiden Polen „konfrontativ“ und „kooperativ“.

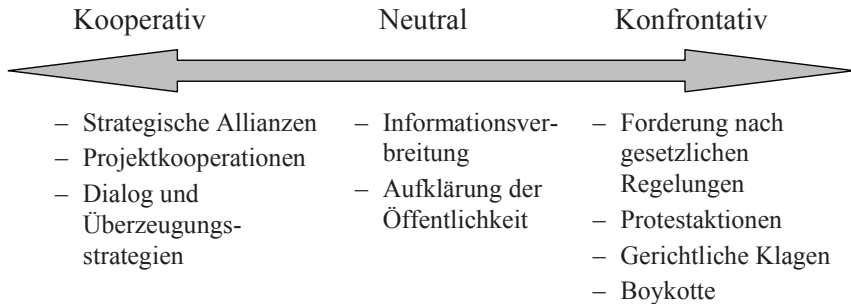


Abb. 2: Kontinuum der Handlungsoptionen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Winston 2002: 77ff.

Meist verfolgen NGOs realtypisch eine Kombination der genannten Handlungsoptionen (Rieth/Göbel 2005: 251f; Winston 2002: 77; Take 2002: 23ff., Bendell 1998: 1). Um ihre Ziele zu erreichen und Einfluss auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu nehmen, sind die Ressourcen einer NGO von hoher Bedeutung. „*The success of ecology movements depends on the effective mobilization of resources*“ (Breyman 1993: 127). Die Ressourcen, auf die sich die Arbeit der NGOs gemeinhin stützt, können sowohl materieller als auch immaterieller Natur sein. Sie lassen sich zudem nach internen und externen Faktoren differenzieren (Rothgang 1990: 70-89):

- *Wissensbasierte Ressourcen:* NGO-spezifisches Wissen ist insbesondere aufgrund der Komplexität neuartiger Probleme von hoher Bedeutung. Dieses Wissen basiert einerseits auf Expertenwissen, erworben durch wissenschaftliche Studien, Analysen und Gutachten, andererseits auf Erfahrungs- bzw. Betroffenenwissen durch die Menschen vor Ort.
- *Definitionsmacht:* In der öffentlichen Debatte konkurrieren NGOs mit staatlichen und marktlichen Akteuren in so genannten Aufdeckungs- bzw. Zurechnungskonflikten um die Definitionsmacht bezüglich Problemstellungen und potentiellen Lösungen. Durch das Aufdecken neuer Gefährdungen und die Identifikation der Ursachen und Verantwortli-

chen versuchen NGOs, Definitionsmacht in den politischen Diskursen zu erlangen (Beck 1995: 15).

- *Personelle Ressourcen*: Besonders ehrenamtliche aber auch fest angestellte Mitarbeiter stellen für NGOs einerseits einen materiellen Wert, andererseits eine wichtige Ressource politischer und sozialer Legitimation dar. Darüber hinaus fungieren sie als Bindeglied zwischen Gesellschaft und NGO (Glagow 1992: 319).
- *Finanzielle Ressourcen* sichern NGOs für ihr Handeln eine langfristige Plan- und Kalkulierbarkeit. Darüber hinaus dienen die finanziellen Mittel dazu, bei der Bevölkerung und bei politischen Verhandlungsprozessen auf nationaler und internationaler Ebene auf sich aufmerksam zu machen sowie Informationspolitik zu betreiben. Um die Aufstockung der finanziellen Mittel von staatlicher oder zunehmend marktlicher Seite (meist projektabhängig) zu begrenzen legen sich NGOs meist eine Selbstbeschränkung auf (Glagow 1992: 321).
- *Ressourcen, mit denen die Kosten-Nutzen-Rechnung der Staaten beeinflusst werden*: NGOs können durch ihre Mittlerrolle, ihre Unabhängigkeit und ihren Kontakt zur Bevölkerung Staaten bei der Lösung von Verteilungs-, Kontroll- und Sanktionsproblemen helfen (Take 2002: 67).

Als externe Faktoren werden die Folgenden bezeichnet (Rothgang 1990: 70-89):

- *Moralische Ressourcen*: Durch den Zugang zur Öffentlichkeit fördern NGOs die Akzeptanz ihrer Interessen und Ideen und verschaffen sich durch ihre Verpflichtung auf universelle Rechte wie Menschenrechte, Frieden und den Schutz der Umwelt auf gewisse Weise eine Legitimitätsbasis<sup>34</sup> (Take 2002: 65). Glaubwürdigkeit, ein positives Image und das Vertrauen der Bevölkerung spielen dabei eine gewichtige Rolle (Curbach 2003: 45).
- *Zugang zu politischen Foren und Entscheidungsträgern*: NGOs qualifizieren sich als Teilnehmer internationaler Delegationen und nehmen an internationalen Verhandlungen teil, indem sie sich als Repräsentanten bestimmter Anliegen herausstellen (Take 2002: 66f).

---

34 Die demokratische Legitimität im streng staatstheoretischen Sinne ist hierbei nicht gemeint. Vielmehr wird betont, dass NGOs durch das Setzen von globalen Themen auf die Tagesordnung eine demokratisierende Rolle einnehmen. Zudem bedeutet die Beteiligung von NGOs für die von Regierungen verabschiedeten Gesetze einen Legitimitätsgewinn gegenüber der Öffentlichkeit.

- *Allianzpartner*: Aufgrund der begrenzten Ressourcenstärke der NGOs sind Allianzpartner von hoher Bedeutung. So eröffnet die Zusammenarbeit mit Medien (Definitions- und Mobilisierungsmacht), marktwirtschaftlichen Akteuren (Finanzkraft), staatlichen (Macht) sowie wissenschaftlichen Organisationen (Wissen) die Möglichkeit, den Einflussradius zu erweitern und möglichst frühzeitig Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu bekommen (Take 2002: 68).

Seit Beginn der 90er Jahre lässt sich ein Trend hin zu kooperativen marktmäßigen Verhaltensmustern erkennen (Spar/La Mure 2003: 94), während in der Vergangenheit konfrontative Maßnahmen dominierten (Elkington/Fennell 1998: 52). Dabei sind wissensbasierte Ressourcen und die Definitionsmacht von NGOs als interne Faktoren wichtig, extern kommt aufgrund der begrenzten Ressourcen den Allianzpartnern eine besondere Bedeutung zu.

## 2.6 Zusammenfassung

Im Prozess der Globalisierung verschieben sich die tradierten Grenzen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und damit auch die Regelungsmechanismen. Die Möglichkeiten staatlicher Regulierung und der wirtschafts- und sozialpolitische Spielraum nationaler Regierungen scheinen angesichts der Strukturtransformationen (Rosenau 1995: 19) des internationalen Systems begrenzt. Es entsteht ein vielstufiges, heterogenes und institutionell höchst ungleichmäßiges Regulationssystem namens Global Governance. Zur Lösung der grenzüberschreitenden Problemlagen entstehen neue nicht-hierarchische Formen der politischen Steuerung jenseits des Staates, die privatwirtschaftlich, netzwerkartig oder marktförmig konzipiert sind. Ein zentraler Fokus der Governance-Forschung liegt auf der Frage, inwiefern neben den staatlich gesetzten hierarchischen Steuerungsmechanismen andere Formen politischer Regelung für die Förderung und Kontrolle unternehmerischer Verantwortung herangezogen werden können.

Der Beteiligung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Um Einfluss auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu nehmen, sind die Ressourcen einer NGO von besonderer Bedeutung. Abhängig von den zur Verfügung stehenden Ressourcen können NGOs zur Erfüllung ihrer Ziele über die Lenkungssysteme Politik, Gesellschaft und Markt gehen. Dabei lässt sich ein Trend hin zu marktförmigen Verhaltensweisen feststellen.