

Der folgende Artikel erscheint in Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, Sigrid Quack, Gunnar Folke Schuppert und Holger Strassheim (Hrsg.): Governance als Prozess (voraussichtlich 2008).

## **Dynamiken transnationaler Governance – Grenzübergreifende Normsetzung zwischen privater Selbstregulierung und öffentlicher Hierarchie**

*Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann*

Mit dem Governance-Begriff verbindet sich die Diagnose eines anhaltenden Wandels von Staatlichkeit. Veränderungen werden insbesondere im Hinblick auf die Formen der Regelsetzung und den hieran beteiligten Akteuren beobachtet. Demnach spielen Ko- oder Selbstregulierungsarrangements eine zunehmend wichtige Rolle bei allgemein verbindlichen Entscheidungen. Vor allem bei grenzüberschreitenden, internationalen Regelungen wird eine Verlagerung politischer Autorität zugunsten privater Akteure konstatiert (Cutler et al. 1999; Hall/Biersteker 2002; Kahler/Lake 2003; Graz/Nölke 2008).

Unser Beitrag wirft einen vergleichenden Blick auf zwei aktuelle Beispiele transnationaler Selbstregulierung, die in der neueren Literatur als einschlägige Fälle privater Koordination gelten. Dem Vergleich liegt die Annahme zugrunde, dass die Beziehung zwischen öffentlicher Hierarchie und privater Selbstorganisation keine statische ist, sondern kontinuierlich zwischen den Akteuren ausgehandelt werden muss. Mit Hilfe des Vergleichs wollen wir Facetten und Ursachen dieser Aushandlungsprozesse empirisch beschreiben, um Aussagen über das Wechselverhältnis von privater und öffentlicher Autorität treffen zu können. Dies führt uns zu einer Dynamisierung der Governance-Perspektive.

Die erste Fallstudie befasst sich mit der Regulierung der Infrastruktur des Internet. Ein ursprünglich von der US-Regierung entwickeltes Modell sah eine vollständige Delegation und Privatisierung der Vergabe von Internetadressen vor. Ein privates Unternehmen wurde mit der Aufgabe betraut, ein „Vertragsnetz“ mit allen beteiligten Akteuren zu etablieren. Dem anfänglichen Optimismus ob der Selbstorganisationsfähigkeit der Internetnutzer und -betreiber folgte allerdings nach wenigen Jahren Ernüchterung. Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit

und Legitimität privater Autorität führten zu ersten Reformmaßnahmen. Seither hat sich um die Frage des angemessenen Verhältnisses zwischen privater und öffentlicher Regulierungsaufsicht eine internationale Diskussion entfaltet, die auf eine stärkere internationale Einbettung privater Selbstregulierung hindeutet.

Das zweite Fallbeispiel zeichnet die Genese grenzübergreifender privater Standards für die Erstellung von Unternehmensbilanzen nach. Entstanden aus einem verbandsbasierten und von Experten dominierten Harmonisierungsprojekt mit zunächst freiwilligem Charakter und alternativ zu nationalen Regelungen, entwickelte sich im Laufe von drei Jahrzehnten eine durchsetzungsfähige private Organisation, deren Standards nahezu weltweite Verbreitung gefunden haben und zunehmend verbindlich werden. Die Entwicklung des ursprünglich freiwilligen Standardisierungsprojekts ist zum einen durch eine zunehmende Integration wichtiger – auch kritischer Akteure – gekennzeichnet. Zum anderen ist eine Rückbindung an öffentliche Hierarchie zu beobachten, vor allem dort, wo die Anerkennung transnationaler Standards<sup>1</sup> stattgefunden hat.

Beide Fallbeispiele beschäftigen sich mit Regulierungsarrangements jenseits des Staates, oftmals als neue Formen von Governance verstanden. Der Aufstieg des Governance-Begriffs in der politikwissenschaftlichen Diskussion steht in engem Zusammenhang mit dem seit den 1980er Jahren zu beobachtenden Wandel in der Rolle des Staates und der Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft (Botzem 2002; Schuppert 2005). Zum Teil als Folge der Deregulierungspolitik in den OECD-Ländern haben sich auf der nationalen, vor allem aber auf der internationalen Ebene neue Formen privater Autorität etabliert, die das souveränitätsbasierte Handlungsmonopol von Staaten in Frage stellen. Zugleich gewannen inter- und supranationale Organisationen an politischem Gewicht. Die sozialwissenschaftliche Forschung reagierte auf diese Entwicklung mit der These vom Ende der Westfälischen Ordnung (Caporaso 2000). Der Staat schien als Folge der Globalisierung immer stärker in die Abhängigkeit trans- oder multinationaler privater Akteure zu geraten, auf die er selber nur mehr schwachen Einfluss ausüben konnte. In den letzten Jahren ist die Diagnose einer

---

<sup>1</sup> Gegenwärtig lässt sich eine Vielzahl von Definitionen für Regeln, Normen und Standards finden. Braithwaite/Draho (2000) etwa schlagen vor, Regeln als präzise Handlungsvorschriften, Standards als Maß zur Bewertung von Verhalten oder Leistung und Normen als Oberbegriff für Regeln, Prinzipien, Standards und Richtlinien zu verstehen. Da die präzise Unterscheidung zwischen Normen, Standards und Regeln für das Argument unseres Textes unerheblich ist, gebrauchen wir diese Begriffe im weiteren Text alternativ. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass Standards und Normen sowohl technischer als auch sozialer Natur sein können und Standards nicht, wie häufig behauptet, per se freiwillig sind (vgl. auch Brunsson/Jacobsson 2000).

fortschreitenden Erosion des Nationalstaates allerdings zugunsten einer differenzierteren Betrachtung relativiert worden.

Neuere empirische Arbeiten zu transnationalen Governance-Arrangements zeigen, dass die Intensität und Dichte der Gesetzgebung im internationalen Raum nicht zurückgehen, sondern im Gegenteil deutlich zunehmen (Djelic/Sahlin-Andersson 2006). Regierungen verschwinden nicht von der internationalen Bühne, sie ändern vielmehr ihre Rolle. Jordana/Levi-Faur bedienen sich Braithwaite's Metapher des Steuerns und Ruderns, um diesen Rollenwandel zu beschreiben: „While the state is responsible for steering, civil society took over the functions of service provision and enterprise” (Jordana/Levi-Faur 2004: 11). Selbst wenn Regierungen nicht immer direkt an der Aushandlung von Regelungen beteiligt sind, nehmen sie auch weiterhin eine wichtige Rolle darin ein: „Since they retain residual rights to enact policy – to regulate business practices, to licence new plants, to tax corporations – states are a feature of the bargaining process” (Kahler/Lake 2003: 427). Auch in Anbetracht eines Rollenwandels bleibt der Schatten staatlicher Hierarchie ein Element privater Selbstregulierung (Haufler 2003). Multistakeholder-Akteurkonstellationen, bei denen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft mit variierenden Rollenverteilungen zusammenarbeiten, werden als ein charakteristisches Merkmal neuer Formen transnationaler Regulierung beschrieben (Haufler 2003: 232; Biersteker/Hall 2002). Inzwischen sind auch eine Reihe von Vorschlägen zur Kategorisierung solcher transnationalen Koordinationsformen vorgelegt worden. Knill und Lehmkuhl etwa unterscheiden vier Formen der Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Akteuren: „interfering regulation“ und „interventionist regulation“ als hierarchische Regulationsformen sowie „regulated self-regulation“ und „self-regulation“ als kooperative bzw. private Steuerungsformen (Knill/Lehmkuhl 2002).

Wie wir in diesem Beitrag zeigen wollen, besteht die Schwäche dieser und ähnlicher Kategorisierungen nicht darin, dass relevante Koordinationspraktiken unzureichend erfasst werden. Konzeptionelle Probleme ergeben sich vielmehr aus ihrer mangelnden Prozesshaftigkeit. Die hier vorgestellten empirischen Fälle demonstrieren, dass die Beziehungen zwischen privaten und staatlichen Akteuren einschließlich ihrer vorherrschenden Koordinationsformen einer kontinuierlichen Aushandlung unterliegen und daher beständig in Bewegung sind. Während die Frühphase von Internet Governance und der internationalen Standardsetzung in der Rechnungslegung die These von einem Niedergang staatlicher Regulierungsautorität zu belegen schien, stellt sich die Situation gegenwärtig vollkommen

anders dar. In beiden Bereichen praktizieren Regierungen, was Knill/Lehmkuhl als „interfering regulation“ bezeichnen würden. Geltend gemacht werden in diesem Zusammenhang öffentliche Interessen, aber auch spezifische Ressourcen wie Legitimierung und rechtliche Anerkennung, auf die private Regulierungsinitiativen dauerhaft angewiesen bleiben (vgl. Genschel/Zangl 2007). Die wechselseitige Abhängigkeit von privaten und staatlichen Akteuren in der transnationalen Regelsetzung sorgt für eine empirisch beobachtbare Pendelbewegung zwischen eher privat und eher staatlich dominierten Governance-Arrangements. Mit anderen Worten zeigt unser Vergleich, dass sich der Wandel von Governance-Strukturen nicht, wie häufig unterstellt, linear entweder als Entstaatlichungs- oder neuerdings als „Re-Regulierungsprozess“ (Vogel 1996) vollzieht, sondern vielmehr als ein Oszillieren zwischen verschiedenen Formen grenzübergreifender Normsetzung. Der empirische Vergleich verweist auf unterschiedliche Phasen im Zusammenspiel privater und öffentlicher Akteure und verdeutlicht die Dynamik grenzüberschreitender Standardisierung. Allerdings, und das ist ein weiteres Ergebnis des Fallvergleichs, haben wir es nicht bloß mit einer Pendelbewegung zu tun, die zur Ausgangsposition zurückführt. Die Akteurskonstellationen durchlaufen organisationale und funktionale Veränderungen im Zuge der Aushandlungsprozesse. Zumindest gegenwärtig spricht vieles dafür, dass sich die Problemwahrnehmungen, Organisationsstrukturen und Legitimationsstrategien der Akteure dabei tendenziell angleichen (vgl. auch Djelic/Sahlin-Andersson 2006: 379).<sup>2</sup> Darin wird zugleich eine doppelte Dynamik transnationaler Regulierungsarrangements sichtbar: Sie bezieht sich also sowohl auf den Inhalt der jeweiligen Regulierungsmaßnahmen wie auch auf die Ausgestaltung der privat-staatlichen Regulierungsarrangements.

Zur Erklärung für die anhaltende Dynamik transnationaler Governance-Strukturen greifen wir auf das Konzept der kausalen Rekonstruktion zurück. Anhand des Begriffs des Mechanismus lassen sich „bestimmte Ausgangsbedingungen mit einem bestimmten Ergebnis verknüpfen“, womit „kausale Verallgemeinerungen über wiederkehrende Prozesse“ ermöglicht werden. Mit Hilfe von Mechanismen lassen sich Aussagen darüber treffen, „wie, also durch welche Zwischenschritte, ein bestimmtes Ergebnis aus einem bestimmten Satz von Anfangsbedingungen hervorgeht“ (Mayntz 2005: 207-8; vgl. auch Braithwaite/Drahos 2000: 15; Davis/Marquis 2005: 336). Djelic/Sahlin-Andersson machen für die von ihnen beobachtete, sich selbst verstärkende Regulierungsspirale drei Mechanismen verantwortlich:

---

<sup>2</sup> Insofern weist die Pendelbewegung Elemente einer Spirale auf, auch wenn ihr das Gerichtete fehlt, das man einer spiralförmigen Entwicklung zuschreiben würde.

„distrust, the question of responsibility and the search for control“ (Djelic/Sahlin-Andersson 2006: 380). Demzufolge ist die Zunahme transnationaler Regulierungsmaßnahmen unter anderem auf die Fragilität von Regeln und Kontrollmechanismen sowie auf demokratische Defizite außerhalb des konstitutiv verfassten Nationalstaates zurückzuführen (vgl. dazu auch Jordana/Levi-Faur 2004: 12-15). Misstrauen und Kontrolle stellen durchaus plausible Mechanismen zur Erklärung von Regulierungsdynamiken dar. Allerdings zeichnet sie ein solches Maß an Allgemeinheit aus, dass es schwerfallen dürfte, Prozesse zu identifizieren, die durch diese Mechanismen nicht erklärt werden können.

Ausgehend von unseren Fallstudien schlagen wir drei spezifischere Mechanismen als Erklärungsangebot für die Dynamiken der transnationalen Normsetzung vor: Schließung/Integration, Autorisierung und Prozeduralisierung. Schließungs- und Integrationsprozesse zielen darauf, den Zugang zu Standardisierungsentscheidungen zu kontrollieren, auch um professionskulturell geprägte Wissensbestände abzusichern und deren Geltung außerhalb von Expertenkreisen sicherzustellen. Unter Autorisierung verstehen wir staatliche Maßnahmen, die zur Anerkennung privater Normsetzungsinitiativen führen. Üblicherweise sind solche Autorisierungsmaßnahmen an Bedingungen gebunden, die sowohl inhaltlicher als auch legitimatorischer Natur sein können. Als Prozeduralisierung bezeichnen wir Strategien der beteiligten Akteure, die auf die Stilllegung von Konflikten sowie auf Status- bzw. Legitimationsgewinn zielen. Dabei kann es sich um die Konstitutionalisierung von Organisationsstrukturen oder Verfahren, aber auch um die Anerkennung von Rechenschaftspflichtigkeit (accountability) gegenüber Dritten handeln. Diese drei Mechanismen tragen nach unserer Auffassung zu einem besseren Verständnis globaler Regulierungsprozesse bei und erklären das dynamische Wechselspiel zwischen privaten und öffentlichen Akteuren.

## *1. Ausgangspunkte und Ursachen für die grenzübergreifende Standardsetzung im Internet und bei der Unternehmensrechnungslegung*

### *1.1 Die Regulierungsproblematik des Internet*

Damit internationale Kommunikation stattfinden kann, bedarf es weltumspannender Kommunikationsdienste wie etwa Post, Telefonie oder Datenverkehr. Bis vor wenigen Jahren war der Betrieb von Kommunikationsdiensten in den meisten Ländern als hoheitliches

Monopol organisiert. Die internationale Zusammenarbeit beschränkte sich auf die Sicherstellung grenzüberschreitender Kompatibilität zwischen autonomen nationalen Infrastrukturen. Die internationale Kooperation wiederum war als intergouvernementaler Prozess organisiert. Im Bereich der Telefonie sorgte eine UN-Organisation, die International Telecommunication Union (ITU), für den grenzüberschreitenden Netzbetrieb (Cowhey 1990).

Die Entwicklung der digitalen Informationstechnik führte in den 1970er Jahren zu einer raschen Ausbreitung von herstellereinspezifischen Kommunikationsnetzen (Abbate 1999: 149). Weil die Kommunikation zwischen diesen Netzen schwierig oder gar unmöglich war, lag es nahe, herstellerübergreifende, einheitliche Standards zu entwickeln, die nicht nur digitale Kommunikation als globalen Massendienst ermöglichen, sondern auch einen internationalen Markt für Informationstechnik schaffen würden. Während die Normsetzung in der Telekommunikation bis zur Liberalisierung in den 1990er Jahren eine staatliche bzw. intergouvernementale Aufgabe war, entstanden im Bereich der Informationstechnik eine Vielzahl privater Standardisierungsinitiativen, die in Wettbewerb zur ITU traten. Auch die Normierung von Datennetzen war von dieser Entwicklung betroffen. Noch bevor die ITU Anfang der 1980er Jahre mit der Entwicklung entsprechender Standards begann, hatte sich, unterstützt durch Forschungsmittel des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums, eine Gruppe von Ingenieuren gebildet, die sich ebenfalls mit dem Problem des „internetworking“ befasste. Die daraus hervorgegangene Netzarchitektur setzte sich gegenüber dem Modell der ITU durch und konstituiert heute das Internet. Die an der Entwicklung des Internet beteiligten Ingenieure formierten sich 1986 zur Internet Engineering Task Force (IETF). Die IETF ist bis heute eine „loosely self-organized group of people who contribute to the engineering and evolution of Internet technologies“ (Hoffman 2006) ohne rechtlichen Status und förmliche Organisationsgrenzen. In den 1990er Jahren avancierte die offene Technikergemeinde zur wichtigsten Standardisierungsplattform für die expandierende Internetindustrie.

Der nicht-staatliche Ursprung des Internet hat einen dauerhaften Niederschlag nicht nur in der Netzarchitektur, sondern auch in der Verwaltungsstruktur gefunden. Anders als territorialstaatlich gegliederte Netzarchitekturen der Telekommunikationswelt ist das Internet global angelegt. Das heißt, das Internet besteht nicht aus nationalen autonomen Netzen, sondern es bildet einen einheitlichen globalen Adressraum. Die Grenzen ignorierende Architektur des Kommunikationsnetzes ist von vielen Beobachtern zunächst als willkommene Befreiung von nationalstaatlicher Kontrolle und Tarifierung wahrgenommen worden.

Allerdings hat der Verzicht auf eine territorialstaatliche Struktur erhebliche regulierungspolitische Implikationen: Die Internetadressen und das Domainnamensystem, zwei Ressourcen, die für den Betrieb des Netzes in seiner heutigen Form unerlässlich sind, unterliegen der Aufsicht eines Landes. Auch in dieser Hinsicht brach das Internet also mit den traditionellen, auf die Wahrung nationaler Souveränität bedachten „Schnittstellenlösungen“, wie sie für die intergouvernementale Telekommunikationspolitik typisch waren (vgl. Hofmann i.E.).

Die Verwaltung der Namens- und Adressierungssysteme des Internet lag zunächst in der Verantwortung der Ingenieure, die das Internet entwickelt hatten. Die Vergabe von Top Level Domains und die Zuteilung von Adressen etwa verantwortete eine Person, die das Vertrauen der IETF besaß. Die privaten Koordinationsstrukturen des Netzes bewährten sich bis Mitte der 1990er Jahre. An ihre Grenzen stieß die expertenbasierte Regelsetzung, nachdem das Internet für private Nutzer geöffnet wurde und einen großen Wachstums- und Kommerzialisierungsschub durchlief. Domainnamen, die bislang als öffentliche Ressource galten, entwickelten sich zu Wirtschaftsgütern mit hohem Spekulationswert. Im gleichen Zuge wurden Eigentumsansprüche an Domainnamen geltend gemacht. 1994 kam es zu ersten Rechtsstreitigkeiten um Domainnamen. Ein weiteres Problem ergab sich aus der Verwaltungsstruktur des Domainnamensystems. Zwar sprachen sich viele Beobachter für die Schaffung zusätzlicher Top Level Domains und für die Einführung eines wettbewerblichen Vergabesystems aus, aber die privaten Koordinationsstrukturen verfügten nicht über ausreichende Autorität, um solche Ziele in legitimer Form umzusetzen. Der Versuch der IETF, ihre Koordinationsrolle durch die Integration von Markenrechtsverbänden und internationalen Organisationen abzusichern, scheiterte nicht zuletzt am Einspruch der US-Regierung. Im Laufe des Jahres 1997 intervenierte das US-Handelsministerium in die Auseinandersetzung und beanspruchte fortan die Federführung in der Aushandlung eines neuen Regulierungsmodells für das Internet.

Die US-Regierung machte sich die populäre Vorstellung zu eigen, dass die technische Koordination des Internet auch künftig in privater Regie erfolgen soll. In Abstimmung mit dem US-Handelsministerium wurde 1998 eine private Non-profit-Organisation, die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), gegründet. Ein Memorandum of Understanding zwischen der US-Regierung und ICANN beschrieb die Aufgabenteilung zwischen den beiden Akteuren sowie einen Zeitplan bis zur vorgesehenen Privatisierung

dieser Aufgaben. Demnach delegierte die US-Regierung an ICANN die Verwaltung des Domainnamensystems einschließlich der Einführung von Wettbewerb sowie die Vergabe von Internetadressen. Das Memorandum of Understanding legte weiterhin fest, dass Regulierungsmaßnahmen für den Domainnamenmarkt im Konsens unter Einschluss aller beteiligten Wirtschafts- und zivilgesellschaftlichen Interessen zu entwickeln sind („Bottom-up-Prinzip“). Unternehmen und Nutzer sollten auf dem Wege der Selbstregulierung Lösungen für Marktprobleme aushandeln.

Zu der beabsichtigten Privatisierung der Internetverwaltung, die ursprünglich zwei Jahre nach der Gründung von ICANN stattfinden sollte, ist es bis heute nicht gekommen. Die US-Regierung hat ihre vertraglich fundierte Aufsichtsfunktion mehrfach verlängert und sich inzwischen auch politisch von der Absicht einer vollständigen Privatisierung distanziert. Die privaten Selbstregulierungsstrukturen haben die in sie gesetzten Erwartungen (im Hinblick auf Effizienz, Effektivität und Legitimität) offensichtlich nicht erfüllt; möglicherweise hat aber auch die veränderte internationale Sicherheitslage zum Gesinnungswandel der US-Regierung beigetragen.

Die aufgeschobene Privatisierung der Netzverwaltung ist Gegenstand eines anhaltenden Aushandlungsprozesses, in dem es unter anderem um die relative Autonomie des privaten Akteurs ICANN gegenüber der US-Regierung geht. Seit dem UN-Weltgipfel zur Informationsgesellschaft 2003 beansprucht aber auch die internationale Staatengemeinschaft eine größere Rolle in diesem Aushandlungsprozess. Das von der UN eingerichtete Internet Governance Forum ist im Prinzip dazu geeignet, ICANN auch gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit außerhalb der USA rechenschaftspflichtig zu machen. Wie im Folgenden noch genauer zu zeigen ist, entwickelt sich das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren also nicht unidirektional auf einen Autoritätszuwachs des Privatsektors hin, sondern es lässt sich vielmehr eine Pendelbewegung zwischen privater und staatlicher Dominanz erkennen.

### *1.2 Die grenzübergreifende Regulierung der Unternehmensrechnungslegung*

Börsennotierte Unternehmen legen in den einmal jährlich erscheinenden Geschäftsberichten, zu deren Veröffentlichung sie per Gesetz verpflichtet sind, Rechenschaft über ihre wirtschaftliche Aktivität ab. Diese Bilanzen dienen vor allem der Information von

Anteilseignern, sie richten sich aber auch an staatliche Akteure, die interessierte Öffentlichkeit sowie die Belegschaften und deren Vertretungen. Die Vorgaben über die Erstellung dieser Berichte, deren sachliche Richtigkeit von unabhängigen Wirtschaftsprüfern testiert werden muss, sind in verschiedenen nationalen Gesetzen geregelt und ergeben sich aus den Auflagen der Börsenplätze, an denen die Aktien der Unternehmen notiert sind. Die zunehmende internationale Aktivität von Unternehmen, die Bedeutung ausländischer Tochterunternehmen und die grenzüberschreitende Mobilität von Anlagekapital erhöhen die Anforderungen an Unternehmen, die vermehrt in Konkurrenz zueinander stehen. Eine Möglichkeit, die Widersprüchlichkeiten und komplexen Herausforderungen für Unternehmen und Kapitalanleger zu reduzieren, wird in der Angleichung von Rechnungslegungsvorgaben gesehen. Damit soll zugleich die grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivität erleichtert werden.

Die internationale Standardisierung von Bilanzierungsregeln fordert zugleich nationale Regelungen heraus, da Rechnungslegungsvorgaben in ein Geflecht wirtschaftspolitischer Gesetze und Praktiken eingebettet sind. Rechnungslegungsstandards sind daher nicht nur abstrakte Bilanzierungsvorgaben, sondern bringen nationale institutionelle Gegebenheiten, wie spezifische Formen der Kapitalausstattung von Unternehmen, steuerpolitische Vorgaben oder die Rolle von Verbänden zum Ausdruck (vgl. zur Situation in Deutschland den Beitrag von Lütz/Eberle in diesem Band). Zusätzlich können Rechnungslegungsvorgaben als Gradmesser für gesellschaftliche Machtverhältnisse bei der Verteilung wirtschaftlicher Erträge angesehen werden (Hopwood 1990). Wirtschaftssysteme mit starker Anlegerorientierung, wie sie im angelsächsischen Raum vorherrschen, stellen die Interessen von Kapitalanlegern in den Mittelpunkt (Shareholder-Orientierung). In Kontinentaleuropa hingegen dominierte lange Zeit eine Kompromisskultur zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, in der koordinierte Formen der Problemlösung praktiziert wurden, die auf Langfristigkeit angelegt waren und einen größeren Kreis gesellschaftlicher Akteure berücksichtigten (Stakeholder-Orientierung; siehe auch die vergleichende Kapitalismusforschung von Hall/Soskice 2001).

Für eine Vereinfachung grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten ist die Angleichung von differierenden nationalen Regeln der Rechnungslegung und Bilanzierung auf verschiedene Weise denkbar (Samuels/Piper 1985). Diese Harmonisierungsbestrebungen variieren hinsichtlich der Art der Regulierung und der Regelungstiefe. Die Spanne reicht von der gegenseitigen Anerkennung nationaler Unternehmensbilanzen bis hin zur Anwendung

weltweit identischer Standards der Rechnungslegung, die zu einer einheitlichen Berichtslegung führen sollen. Historisch lassen sich sowohl zwischenstaatliche wie auch private Regulierungsversuche beobachten, um Rechnungslegungsvorgaben grenzübergreifend zu vereinheitlichen (Botzem/Quack 2006). Diese verschiedenen Projekte standen in Konkurrenz zueinander und mussten sich zusätzlich gegen bestehende tradierte nationale Normen durchsetzen.

Diesen regulativen Wettbewerb hat aus heutiger Sicht eine private Organisation für sich entschieden, die vor über 30 Jahren mit der Produktion von Rechnungslegungsstandards begonnen hat. Das in London ansässige International Accounting Standards Board (IASB)<sup>3</sup> verantwortet diese Standardisierungsarbeit schon seit den 1970er Jahren, hat sich in den zurückliegenden Jahrzehnten aber auch stark verändert (zur historischen Entwicklung des IASB siehe die umfassende Chronik von Camfferman/Zeff 2007). Entgegen der heute zuweilen dominierenden Sicht einer gradlinigen Durchsetzung des IASB, lässt sich bei genauerem Hinsehen feststellen, dass die Entstehung, Durchsetzung und Anerkennung des IASB ein wechselhafter, umkämpfter und bis vor wenigen Jahren ergebnisoffener Prozess war. Insgesamt zeichnet sich das private Standardisierungsregime unter Federführung des IASB durch eine starke privat-öffentliche Interaktion aus. Das institutionelle Geflecht, die Regelungsinhalte, Verfahren und Beteiligungsformen unterlagen zum Teil erheblichen Veränderungen und entwickeln sich kontinuierlich weiter.

Von Anfang an waren Praktiker und Experten die bestimmenden Akteursgruppen des IASB. Formal hat es seinen Ursprung im Jahr 1973, in dem sich nationale Verbände von Wirtschaftsprüfern aus neun Ländern zusammengeschlossen haben, um gemeinsam an der Erstellung grenzübergreifender Standards zu arbeiten. Von Beginn an dominierten angelsächsische Verbände und Experten des IASB und legten das Fundament für ein pluralistisches Verständnis von Selbstregulierung, das die Vorteile effizienter, privater Standardsetzung gegenüber schwerfälliger, staatlicher Regulierung hervorhob. Im Laufe der Zeit hat sich jedoch der Einfluss von Unternehmen stark erhöht, allen voran jener der globalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (Cooper/Robson 2006; Botzem 2008). Das IASB war lange Zeit eine Metaorganisation (Ahrne/Brunsson 2005), deren Mitglieder keine Personen, sondern

---

<sup>3</sup> Bis zum Jahr 2001 war der offizielle Name der Standardisierungsorganisation International Accounting Standard Committee (IASC). Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in diesem Text nur der aktuelle Name verwendet (International Accounting Standards Board, IASB), auch wenn mit der Organisationsreform im Jahre 2001, die den Übergang von IASC zu IASB kennzeichnet, wichtige Änderungen in Kraft getreten sind.

nationale Berufsverbände waren, die ihrerseits Individuen mit unterschiedlichem professionellen Hintergrund für die grenzübergreifende Standardisierungsarbeit entsendeten.

Vor allem in angelsächsischen Ländern sind Berufsverbände von Experten dominiert, deren Arbeitsschwerpunkt in der praktischen Tätigkeit der Buchführung, Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung liegt. Die traditionell große Bedeutung des Kapitalmarkts in diesen Ländern macht die Informationsorientierung von Unternehmensberichten zu einem Kernelement, deren Objektivität vor allem durch Wirtschaftsprüfungsunternehmen sichergestellt wird. Diese Unternehmen überprüfen, ob die Standards der Rechnungslegung sachgerecht angewendet werden und testieren am Ende die Richtigkeit der Angaben. In der Praxis kooperieren die Prüfungsgesellschaften eng mit den zu prüfenden Unternehmen. Die Geschäftsbeziehungen sind dabei nicht nur auf die Auditierung und Testierung der Jahresbilanz beschränkt, sondern umfassen zudem Beratungs- und Dienstleistungstätigkeiten, deren Verquickung für die Unternehmensskandale der zurückliegenden Jahre in den USA und andernorts mitverantwortlich war (Eaton 2005).

Für die Standardisierungsarbeit des IASB stellen die Wirtschaftsprüfungsunternehmen einen großen Teil des Sachverstands bereit. Diese Unternehmen engagieren sich stark, indem sie ihre Mitarbeiter für die transnationale Standardisierungsarbeit freistellen und somit die inhaltliche Entwicklung der Standards entscheidend mitbestimmen. Das expertendominierte Vorgehen bei der Festlegung der Standardinhalte erklärt allerdings nur zum Teil die Durchsetzung privater Standards. Die sukzessive Erarbeitung eines umfangreichen Katalogs von Rechnungslegungsvorschriften erfüllte zwar die notwendige Bedingung privater grenzübergreifender Standardsetzung, nämlich befolgbare Regeln zu produzieren. Die globale Verbreitung und Anerkennung von International Accounting Standards (IAS) kann damit allein aber nicht erklärt werden, da die Möglichkeiten der Anwendung internationaler Standards durch nationale Gesetze bestimmt sind. Zwar haben die Börsen in einigen Ländern eine Vorreiterrolle eingenommen und mit der Möglichkeit, freiwillig Bilanzen nach IAS zu veröffentlichen, die Legitimität von IAS erhöht. Für die endgültige Durchsetzung von IAS und für die Anerkennung des IASB als das Gremium, das quasi-verbindliche Standards produzieren soll, war eine Einigung mit staatlichen und supranationalen Akteuren entscheidend.

Staatliche Regulierungspolitiken sowie die öffentliche Unterstützung durch private Akteure waren unerlässliche Voraussetzungen für die bindende Einführung von IAS. Im Gegensatz zur nationalen Normierung von Rechnungslegungsvorgaben verfügen staatliche Akteure im Fall der Anerkennung von IAS allerdings über einen geringeren Handlungsspielraum. Zwar müssen sie IAS anerkennen und empfehlen, die Beleihung des IASB mit öffentlicher Autorität hat aber die Position privater Experten gestärkt, deren Urteile auch im politischen Diskurs hohen Stellenwert genießen. Die einzelnen Entwicklungsphasen werden im Folgenden vergleichend für die Standardsetzung der Unternehmensrechnungslegung sowie für den Fall der Adressvergabe im Internet dargestellt und bewertet.

## *2. Formen privat-öffentlicher Interaktion bei der transnationalen Standardsetzung*

So unterschiedlich die beiden Sachbereiche der Normsetzung auf den ersten Blick erscheinen mögen, zeigen sich aus einer Prozessperspektive doch eine Reihe auffälliger Gemeinsamkeiten. Diese beziehen sich unter anderem auf die sich wandelnde Rolle des Staates und der privaten Akteure, aber auch auf die Rekonfigurationen des Verhältnisses zwischen privaten und staatlichen Akteuren der Normsetzung. Im Zeitverlauf wird eine doppelte Dynamik erkennbar. Zum einen verweist der Vergleich auf ein Ringen zwischen privater und staatlicher Vorherrschaft im Rahmen einer zunehmenden Transnationalisierung von Normierungs- und Regulierungsprozessen. Zum anderen führen die grenzübergreifenden Aktivitäten zu Veränderungen der Regelungsinhalte. Um diese Dynamiken zu verdeutlichen, skizzieren wir die Verläufe der Normsetzungsprozesse für beide Beispielfälle in vier Etappen. Die hier unterschiedenen Phasen sind als empirisch beobachtbare, aber idealtypische Verdichtungen der jeweiligen Entwicklungen zu verstehen.

### *2.1 Initiierung von Selbstregulierung*

Die Tradition der Selbstregulierung des Internet verdankt sich nicht zuletzt dem Desinteresse staatlicher Instanzen an dem einstigen Forschungsnetz, aus dem das heutige Internet hervorgegangen ist. Die Entwicklung der technischen Standards, die das Internet konstituieren, wurde zwar von einer Forschungsförderungsorganisation des US-Verteidigungsministeriums finanziert.<sup>4</sup> Sie nahm aber auf den Entwicklungsprozess und die Koordination der

---

<sup>4</sup> Es handelt sich um die „Advanced Research Projects Agency“ (ARPA).

Netzinfrastruktur keinen Einfluss. Die Selbstregulierungsstrukturen von Standardentwicklung und Netzverwaltung entstanden aus dem unmittelbaren Bedarf der Ingenieure, die das experimentelle Datennetz betrieben. Innerhalb der rund 15 Jahre, die zwischen dem Beginn der Forschungsförderung und der Privatisierung der Netzinfrastruktur lagen, verfestigten sich die Praktiken zu offiziellen Institutionen und Routinen, die zum Teil bis heute fortbestehen (vgl. Mueller/Thompson 2004). Ein Beispiel dafür sind die „Requests for Comments“ (RFC), die Bezeichnung für die technischen Standards der Internet Engineering Task Force. Der erste RFC stammt aus dem Jahr 1969 und stellt im wörtlichen Sinne eine Bitte um Kommentare dar. In den nachfolgenden Jahren entwickelte sich daraus ein zunehmend formalisiertes Verfahren für die Generierung technischer Normen.

Das Editieren und Indexieren dieser Standards oblag der „Internet Assigned Numbers Authority“ (IANA), die auch für die Zuteilung von Internetadressen und – nach der Einführung des Domainnamensystems – für die Vergabe von Top Level Domains zuständig war. IANA bildete den institutionellen Vorläufer der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Ihrer Machtfülle zum Trotz bestand IANA bis Ende der 1990er Jahre im Kern aus einer Person, die im Auftrag der technischen Community handelte: Jon Postel. So lange das Internet einer kleinen, exklusiven Nutzergemeinde vorbehalten war und sich die Reichweite der technischen und administrativen Regelsetzung auf eben diese Nutzergruppe zu beschränken schien, war eine informelle, auf persönlichen Vertrauensbeziehungen beruhende Organisationsform hinreichend. Ihre Legitimation gewann die technische Gemeinde in der Frühphase der Normsetzung durch niedrige Partizipationsschwellen und anspruchsvolle Qualitätsstandards. Die Anforderungen an die Rechtsförmigkeit und Legitimität der Normsetzungsverfahren änderten sich, als das Internet zu einem globalen Massenmedium wurde und die Bedeutung technischer Regeln wuchs.

Auf dem Feld der Unternehmensrechnungslegung waren die frühen Jahre der grenzübergreifenden Standardsetzung durch die zügige Erarbeitung von International Accounting Standards (IAS) gekennzeichnet. Die IAS der 1970er und 1980er Jahre waren allerdings keine präzisen Rechnungslegungsvorgaben, sondern wurden aus den bestehenden nationalen Systemen übernommen und neu zusammengestellt. Diese additiv entwickelten Standards stellten eher normative Leitlinien dar, deren Ziel es war, die Vergleichbarkeit unterschiedlicher nationaler Regeln herbeizuführen (Thorell/Whittington 1994). Da die frühen Standards freiwillig und auf Mehrheitsfähigkeit angelegt waren, waren Transparenz und

Partizipation von untergeordneter Bedeutung. Die Standardisierungsarbeit des International Accounting Standards Board (IASB) wurde von Experten dominiert, die von nationalen Wirtschaftsprüferverbänden entsendet wurden. Vor allem Praktiker, die bei globalen Prüfungsunternehmen tätig waren, haben früh über die Notwendigkeit einer Harmonisierung von Rechnungslegungsregeln diskutiert (Samuels/Piper 1985). Angelsächsische Gründungspersönlichkeiten bestimmten diese Debatten. Sie waren stark mit großen Dienstleistungsfirmen verflochten, während die kontinentaleuropäischen Repräsentanten oftmals selbständig oder in kleinen Prüfungsgesellschaften tätig waren (Camfferman/Zeff 2007). Unternehmensvertreter waren unterdessen in der Frühphase der Standardsetzung der Rechnungslegung kaum beteiligt. Im Mittelpunkt stand ein kleiner Kreis praxisnaher Experten, die international vernetzt waren und die Aufgaben der Prüfung, Verbandsrepräsentation und grenzüberschreitende Kontaktpflege in einer Person ausübten (Tamm Hallström 2004). Im IASB wurden schon früh angelsächsischen Praktiken gepflegt. Staatliche Vertreter – zumal aus Entwicklungsländern – spielten kaum eine Rolle (Hopwood 1994; Rahman 1998).

In beiden Fällen ist die Frühphase der grenzübergreifenden Normentwicklung durch ein hohes Maß an Praxisorientierung der beteiligten Akteure gekennzeichnet. In dieser Phase bedeutet Selbstregulierung die Suche nach unmittelbaren Lösungen für grenzüberschreitende Kooperations- und Koordinationsprobleme. Internetpioniere wie auch nationale Berufsverbände und praktizierende Wirtschaftsprüfer kooperierten auf der Basis gemeinsamer Zielsetzungen und professionskultureller Werthaltungen, ohne auf externe Interessen etwa staatlicher Instanzen oder Anwenderorganisationen Rücksicht nehmen zu müssen. Sie stellten die Beteiligung Betroffener durch direkten Einfluss sicher und konnten auf öffentliche Unterstützung zählen, sofern sie nicht in Konkurrenz zu staatlichen Akteuren traten. In beiden Fällen ist die Keimzelle privater transnationaler Standardsetzung eine kleine, selbstbestimmte Gruppe von Experten, die sich aus der praktischen Zusammenarbeit kannten und Problemwahrnehmungen und Zielsetzungen teilten. Die Orientierung an einer sachverständigen Expertenöffentlichkeit erlaubte und begründete den exklusiven Charakter der Normierungsvorhaben.

## *2.2 Grenzen privater Selbstregulierung*

Die Internet Engineering Task Force hatte mit Hilfe staatlicher Förderung, aber doch weitgehend frei von staatlicher Intervention ein Bündel technischer, sozialer und administrativer Normen geschaffen, die das Internet und seine Nutzung bis Mitte der 1990er Jahre wirksam regulierten. Prägend für die Vorstellungen der IETF zur Administration des Internet war eine akademische Kultur der Eigenverantwortung und des Teilens der als öffentlich betrachteten Rechner- und Netzressourcen. Solange das Internet ein Forschungsnetz war, zu dem nahezu ausschließlich akademische Forschungseinrichtungen Zugang hatten, stieß diese gemeinwohlorientierte Kultur mit ihren vielfältigen Verhaltensregelungen („netiquette“) auf breite Akzeptanz unter den Nutzern. Nach der Privatisierung der Infrastruktur änderte sich die Zusammensetzung der Nutzer jedoch rasch und die Definitionshoheit der IETF über die technischen und kulturellen Normen des Internet begann zu erodieren. Besonders deutlich trat dies in den Auseinandersetzungen um Eigentumsrechte an Domainnamen zutage. Noch 1994 konnte Jon Postel selbstbewusst verkünden: „Concerns about ‘rights’ and ‘ownership’ of domains are inappropriate. It is appropriate to be concerned about ‘responsibilities’ and ‘service’ to the community“ (Postel 1994). Diese die Mehrheitsmeinung in der IETF sicherlich widerspiegelnde Auffassung kollidierte zunehmend mit den Interessen der expandierenden Internetwirtschaft, die ihre rechtlich verbrieften Eigentumsansprüche an Markennamen offline wie online gewahrt wissen wollten. Die aufkommenden Interessenkonflikte zeigten, dass die technische Gemeinde nicht länger im Namen aller Internetnutzer agierte und die bislang nicht hinterfragte Verknüpfung zwischen technischer und sozialer, verhaltensregulierender Normsetzung an Akzeptanz verlor. Die IETF und ihr rechtliches Dach, die 1992 gegründete Internet Society (ISOC), reagierten auf die Pluralisierung von Interessen im Internet mit Integrationsversuchen. Vor allem wurden den Markenrechtsorganisationen und der konkurrierenden Standardisierungsorganisation ITU Kooperationsangebote unterbreitet. Mitte der 1990er Jahre initiierten die IETF ein Komitee, das die bestehenden Koordinationsstrukturen des Domainnamensystems in ein neues Arrangement überführen sollte. Darüber hinaus ging es um Regeln für die Einführung von Wettbewerb in die bislang monopolförmig organisierten Registrierungsdienste für Domainnamen sowie um die Schaffung zusätzlicher Top Level Domains unter Berücksichtigung von Markenrechtsinteressen.

Die Vorschläge, die das 1996 gegründete Internet International Ad Hoc Committee Anfang des folgenden Jahres vorlegte, riefen erhebliche Kritik von Akteuren hervor, die dort ihre Interessen nicht vertreten sahen. Dies betraf vor allem die Gegner von Markenrechtsinteressen,

die sich gegen eine Anwendung von Eigentumsrechten auf das Domainnamensystem aussprachen. Das Ad Hoc Committee hatte unter anderem vorgeschlagen, die Registrierung von Domainnamen mit einer längeren Wartezeit zu versehen, damit diese zunächst auf potentielle Markenrechtsverletzungen überprüft werden können. Als Folge sah sich die Selbstorganisationsfähigkeit der gesellschaftlichen Gruppen mit dem Vorwurf selektiver Interessenvertretung konfrontiert. Der Versuch, lautstarke Kritiker als Kooperationspartner zu integrieren, hatte das entstandene Repräsentationsproblem im Internet nur verschärft. Die rasche Expansion des Netzes bewirkte eine sektorale wie regionale Heterogenisierung von Nutzergruppen, die konsensfähige Entscheidungen erschwerte. Die technische Expertengemeinde verlor ihre dominante Position und entwickelte sich zu einer von vielen Interessengruppen, die die weitere Entwicklung des Internet mitbestimmen wollten.

Im Falle der Unternehmensrechnungslegung waren die ersten Jahre durch eine hohe Produktivität gekennzeichnet. In den ersten zehn Jahren seiner Existenz hat das IASB bereits 22 allgemeine Standards entwickelt und verabschiedet, die inhaltlich jedoch noch zugespitzt werden mussten. Daher erweiterte das IASB sukzessiv seine Außenkontakte und versuchte bei Unternehmen und an den Börsen die Einführung von IAS voranzubringen. Es dominierte weiterhin eine angelsächsisch geprägte Expertenkultur, die sich stark an den Bedürfnissen von Kapitalmarktakteuren ausrichtete. Dazu wurden Kooperationsbeziehungen mit internationalen Organisationen wie der OECD oder der internationalen Organisation der nationalen Börsenaufsichtsbehörden (International Organisation of Securities Commissions, IOSCO) vorangetrieben (Nobes/Parker 2004: 82). Es zeigte sich, dass die Anerkennung durch Dritte ein wichtiges Element für die Weiterentwicklung internationaler Standards war. Trotz der Bedeutung, die der Anerkennung von IAS durch private Akteure wie Börsen, Kreditinstitute oder Unternehmen zukommt, war eine positive Sanktionierung staatlicher Institutionen unumgänglich. Der Gesetzgeber oder staatlich autorisierte nationale Standardsetzer mussten IAS verbindlich machen oder wenigstens dulden.

Auch wenn das IASB schon früh die Notwendigkeit zur Vernetzung mit anderen Akteuren erkannt und seit den 1980er Jahren systematisch die Integration und Kooptation wichtiger Akteure aus dem privaten und dem öffentlichen Bereich betrieben hat, blieb die konkrete Standardisierungsarbeit weiterhin in der Hand von nationalen Berufsverbänden und Praktikern aus international tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Bei der Standardisierung dominierte eine Professionskultur, in der rationales Argumentieren über die sachlich beste

Lösung einen hohen Stellenwert hat. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Erarbeitung von IAS Teil eines politischen Prozesses ist (Botzem/Quack 2006). Dies zeigt sich an der systematischen Integration sowohl internationaler Organisationen (OECD, Weltbank, Baseler Bank für Zahlungsausgleich) als auch kritischer Akteure (US-amerikanische Regulierungsbehörde, EU-Kommission, IOSCO). Für die Sicherstellung der Finanzierungsbasis und die praktische Anwendung von IAS war eine Offenheit für die Belange multinationaler Unternehmen, Finanzmarktanalysten und globaler Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wichtig. Die gleichzeitige Integration von internationalen Organisationen sowie die Kooptation privater Akteursgruppen sicherte die Anerkennung von IAS und die Unterstützung des IASB. Der Preis für diese Einbindung war, die Standards inhaltlich auf Kapitalmarktinteressen zuzuschneiden und politische Zugeständnisse zu machen. Dies galt besonders gegenüber dem US-amerikanischen Standardsetzer, dem Financial Accounting Standards Board (FASB).<sup>5</sup> Die Kapitalmarktorientierung wurde durch die Integration von Interessenverbänden der Finanzmarktanalysten und Finanzvorstände in die Entscheidungsgremien des IASB abgesichert und diente zugleich dazu, die Folgebereitschaft der unter privater Führung generierten Regeln zu erhöhen (Tamm Hallstöm 2004: 152).

Die zweite Phase der grenzübergreifenden Standardsetzung ist in beiden Fällen durch eine Pluralisierung von Interessen geprägt, die die unverbindliche private Selbstorganisation an ihre Grenzen führt. Eine Ursache für verstärkte Einflussnahme von außen besteht in der zunehmenden Relevanz der Normierungsaktivitäten. Der Erfolg des Internet bewirkt eine Art Normenkollision zwischen den Allokationsregeln und Verhaltensstandards der Internetgemeinde und dem Immaterialgüterrecht. Hinzukommt, dass die Eigeninitiativen beider Standardisierungsorganisationen zwar die Akzeptanz der Beteiligten sicherte, aber nicht für eine allgemeine Anerkennung der Regeln und Standards jenseits der Organisationsgrenzen reichte. Im Falle der Unternehmensrechnungslegung verhinderten nationale Gesetze sogar die Verbreitung der Standards. In beiden Fällen mussten daher ökonomische und politische

---

<sup>5</sup> Dabei ergibt sich ein paradoxes Bild. Dem FASB wurde schon 1990 ein Beobachterstatus eingeräumt, obwohl IAS weder damals noch heute in den USA anerkannt sind. Dies ist vor allem auf die gewichtige Rolle der US-amerikanischen Finanzmärkte zurückzuführen. Lange wurde in den USA die Überlegenheit der eigenen Standards betont und diese zum ultimativen Maßstab für die Informationsbedürfnisse erklärt. Dahinter steht zugleich die innenpolitische Macht von FASB und eine grundlegende Ablehnung in den USA sich internationalen Regeln zu unterwerfen. Die Bilanzierungsskandale zum Ende der New Economy Blase (Enron, Worldcom und andere; siehe dazu Eaton 2005) sowie die damit verbundenen Regulierungsanstrengungen haben allerdings die Chancen für die Verbreitung von IAS in den USA erhöht. Gegenwärtig wird intensiv über die Einführung von IAS für ausländische Aktiengesellschaften verhandelt, die an US-Börsen notiert sind.

Interessen Dritter in die transnationale Normsetzung eingebunden werden. Die beteiligten Praktiker und ihre Verbände beriefen sich auf die Neutralität und Objektivität ihrer Professionskulturen und lehnten ‚sachfremde‘ Einflussnahme ab. Tatsächlich öffneten sie ihre Normsetzungsprojekte für ausgewählte wirtschaftliche und staatliche Akteure. Vor allem die US-Regierung erwies sich in beiden Fällen als mächtige Instanz, deren Anerkennung beider Vorhaben nur mit großen Zugeständnissen erkaufte werden konnte.

Die Integrationsbestrebungen privater Akteure macht die Konflikthaftigkeit transnationaler Normierungsarbeit deutlich. Mit zunehmender Präzision und Verbindlichkeit der Normen treten die privaten Standardisierungsorganisationen in Konkurrenz zu bestehenden Regeln und Regelungskompetenzen. Die Integration und Kooptation kritischer Akteure ist der Versuch auf diese Konflikte zu reagieren. Zugleich weisen diese Integrationsbemühungen auf die inhärenten Schwächen expertengetragener Arrangements hin. Die Bündelung sachbezogener Wissensbestände versetzt private Akteure zwar in die Lage, Regeln zu formulieren. Ihr Einfluss reicht aber nicht aus, um diese Regeln auch durchzusetzen und zu implementieren. Entsprechend kommt es zu einer ‚Hybridisierung‘ der privaten Normsetzungsinitiativen, die durch eine zunehmende Interaktion und Kooperation privater und staatlicher Akteure gekennzeichnet ist.

Die Unterschiede, die sich zwischen den Integrationsstrategien der beiden Fallbeispiele zeigen, erklären sich aus den spezifischen Handlungskontexten der transnationalen Normsetzung. Während es im Falle der Rechnungslegung auf der Hand lag, dass eine verbindliche Durchsetzung von IAS einer Anerkennung staatlicher Akteure bedarf, war es im Falle des Internet Mitte der 1990er Jahre vollkommen unklar, wer als Kooperationspartner gewonnen werden musste, um internationale Regeln für die Weiterentwicklung und Nutzung des Internet verbindlich durchzusetzen (Hofmann 2005). Die technische Gemeinde versprach sich zusätzliche Legitimität durch eine stärkere Internationalisierung der Regelsetzung. Dies erwies sich als Fehleinschätzung.

### *2.3 Staatliche Autorisierung privater Selbstregulierung*

Im Laufe des Jahres 1997 intervenierte die US-Regierung offiziell in die Diskussion über die künftige Regulierung und erklärte ihre politische Zuständigkeit für die Netzinfrastruktur. Begründet wurde diese mit den öffentlichen Forschungsmitteln, die in die Entwicklung des

Internet geflossen waren. Die technische Voraussetzung für den staatlichen Regelungsanspruch war die Kontrolle über das überwiegend privat betriebene Netz. Dies betraf insbesondere die Zuständigkeit für den autoritativen Root Server des Domainnamensystems, dessen Betrieb die National Science Foundation einige Jahre zuvor an ein privates Unternehmen delegiert hatte. Erst nachdem die US-Regierung die politische Aufsicht über die technische Wurzel des Domainnamensystems sichergestellt hatte, konnte sie ihre Aufsichtsfunktion wiederum an private Organisationen delegieren (vgl. Mueller 2002).

Das US-Department of Commerce verkündete die Absicht, ein globales privates und vertragsbasiertes Regime für das Domainnamensystem zu schaffen und bat sogar öffentlich um Stellungnahmen zu diesem Vorhaben. Mit diesem Schritt begab sich die US-Regierung in direkte Konkurrenz zu privaten Regelungsinitiativen, die im Umfeld der technischen Community entstanden waren und an denen auch UN-Unterorganisationen wie die ITU und die World Intellectual Property Organization (WIPO) beteiligt waren. Die US-Regierung erkannte die als privatrechtliches Unternehmen 1998 gegründete ICANN durch ein Memorandum of Understanding förmlich an und beauftragte sie mit der Schaffung eines Marktes für die Domainnamenvergabe und die Allokation von Internetadressen. Die US-Regierung intervenierte somit in ein weitgehend privates Koordinationsgefüge mit dem offiziellen Ziel, dieses zu privatisieren. Die Widersprüchlichkeit dieser Vorgehensweise wurde in den nachfolgenden Jahren noch deutlicher, als sich herausstellte, dass die Aufsichtsfunktion der US-Regierung nicht, wie vorgesehen, innerhalb von zwei Jahren enden würde. Heute, knapp zehn Jahre nach der Gründung von ICANN, scheint eine vollständige Privatisierung der Netzinfrastruktur unwahrscheinlicher als noch Ende der 1990er Jahre, als die Selbstorganisationsfähigkeit von Wirtschaft und Zivilgesellschaft deutlich optimistischer eingeschätzt wurde. Die Einbettung privater Regulierung in ein vertragsbasiertes System einzelstaatlicher Kontrolle betrifft allerdings nur die regulatorische Normsetzung.<sup>6</sup>

Im Falle der Unternehmensrechnungslegung ist durch die Integration und Kooptation maßgeblicher privater und öffentlicher Organisationen die Anerkennung des IASB weitgehend gelungen. Diese expansive Strategie hat die Grenzen der Funktionalität des Standardsetzungsgremiums deutlich gemacht. Sowohl die Standardisierungstätigkeit als auch

---

<sup>6</sup> Die technische Internetgemeinde ist bemüht, sich einer dauerhafteren Verflechtung mit Regierungen zu entziehen. So besteht die IETF trotz der Gründung von ICANN weiter und konnten sich als technische Standardsetzungsorganisation zumindest teilweise ihre Autonomie bewahren. Der Einfluss der Internetwirtschaft auf die Standardsetzung ist dagegen hoch.

der gestiegene Umfang an Konsultationen hat 2000 zu einer tiefgreifenden Strukturreform des IASB geführt. Dies war ein weiterer Schritt zur endgültigen Akzeptanz und Legitimierung der privaten Standardisierungsarbeit. Die Europäische Kommission ebnete mit ihrer Entscheidung, IAS durch eine EG-Verordnung verbindlich einzuführen, der weltweiten Verbreitung von internationalen Rechnungslegungsstandards den Weg. Diese Entscheidung wurde jedoch aus einer Position der Schwäche getroffen, da die EU mit dem Vorhaben gescheitert war, eigene Standards zur Harmonisierung des Binnenmarktes zu entwickeln. Statt zuzusehen wie europäische Unternehmen sich den US-amerikanischen Standards zuwendeten, beschloss die EU, einzelne Standards nach deren Prüfung anzuerkennen. Die Kommission war der Ansicht, der einzigartigen Stellung der USA und ihres Kapitalmarktes nur durch diesen Schritt etwas entgegensetzen zu können. Gleichzeitig hatte die asiatische Wirtschaftskrise 1997/1998 das IASB gestärkt (Martinez-Diaz 2005). Die Entscheidung zur umfassenden Reform der Organisationen hat die prozeduralen und legitimatorischen Voraussetzungen für die Durchsetzung von IAS geschaffen (Botzem 2008). Mit der Verordnung (EG) 1606/2002 entschied sich die EU zur Einführung von IAS in Europa und machte damit für 8.000 Unternehmen die verbindliche Vorgabe, IAS bei der Erstellung von Konzernbilanzen anzuwenden.

In beiden Fällen erweist sich die formale Anerkennung privater Normsetzungsinitiativen als zentrales Element des staatlichen Engagements. Die Verbindlichmachung privat entwickelter Regeln ist ein letzter Schritt der Verbreitung privater Standards. Dabei verfolgten die öffentlichen Akteure durchaus eigene Interessen. Diese waren zum Teil außenpolitischer Art und richteten sich auf die Verteidigung von Einflussphären (Verhinderung US-amerikanischer Dominanz in der Rechnungslegung aufseiten der EU; Verhinderung der Internationalisierung bzw. Multilateralisierung von Internet Governance Funktionen aufseiten der US-Regierung). Andererseits waren sie aber auch regulierungspolitischer Natur (Durchsetzung von Marktmechanismen im Domainnamensystem; Stärkung kapitalmarktorientierter Informationsregeln bei der Rechnungslegung). Die staatliche Autorisierung privater Selbstregulierung impliziert zugleich eine Gewichtsverschiebung zu Lasten traditioneller Formen intergouvernementaler Regulierung. Die engere Kooperation zwischen privaten und staatlichen Akteuren hat zur Folge, dass Auseinandersetzungen zwischen öffentlicher und privater Autorität in das Regulierungsarrangement hineinverlegt werden.

## 2.4 Grenzen staatlich autorisierter privater Selbstregulierung

Seit ihrer Gründung hat ICANN einen Markt für die Registrierung von Domainnamen geschaffen und ein internationales Streitschlichtungsverfahren etabliert, das dafür sorgt, dass das Markenrecht im Domainnamensystem weitgehend respektiert wird. Nach und nach kommt es sogar zur Einführung neuer Top Level Domains, auch wenn daraus bislang keine ernsthafte Konkurrenz zu „com“ entstanden ist. Auf den ersten Blick scheint das private Regulierungsregime die allgemeinen Erwartungen also erfüllt zu haben. Trotzdem hat sich die US-Regierung bislang gegen eine vollständige Privatisierung entschieden und hält an der staatlichen Aufsicht über ICANN für unbestimmbare Zeit fest. Lässt man die veränderte Sicherheitslage seit September 2001 als Begründung unberücksichtigt, zeigen sich noch mindestens zwei weitere Gründe für den Fortbestand der Delegationsbeziehung. Dabei handelt es sich zum einen um Effektivitäts- und Effizienzschwächen und damit zusammenhängend zum anderen um Legitimitätsprobleme des Selbstregulierungsmodells. Anders als erwartet erwies sich die private Selbstregulierung nicht als flexibler und effizienter als vergleichbare staatliche Maßnahmen. ICANN's Bottom-up-Konsensbildungsprozess scheiterte wiederholt an der mangelnden Kompromissbereitschaft der beteiligten Akteure. Neben den schon erwähnten Markenschutzkonflikten betrifft dies auch Datenschutzregelungen im Bereich des Domainnamensystems. Legitimationsprobleme treten vor allem dort auf, wo ICANN verbindliche Regulierungsregeln vertraglich durchsetzt. Nicht nur die unmittelbaren Regulierungsadressaten, sondern auch Staaten und internationale Organisationen hinterfragen die Legitimationsgrundlage für eine unilaterale Kontrolle der Netzinfrastruktur. Viele Länder, darunter auch die EU, haben sich für die Errichtung eines intergouvernementalen Prozesses zur Vereinbarung allgemeiner „public policy principles“ für die Regulierung des Internet ausgesprochen. Lediglich die praktische Umsetzung soll privaten Betreibern überlassen bleiben (vgl. Tunis Agenda).

Derzeit ist davon auszugehen, dass der Versuch staatlicher Akteure, auf die Regulierung des Internet sowohl auf der nationalen als auch der internationalen Ebene Einfluss zu nehmen, anhalten wird. Eine vollständige Internationalisierung nach dem traditionellen Vorbild der Telekommunikation ist allerdings nicht zu erwarten. Eher wird es darum gehen, eine allgemein akzeptable Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Autorität und Gemeinwohlverpflichtung auf der einen Seite und privater, vertragsbasierter Selbstregulierung auf der anderen Seite zu etablieren.

Die erfolgreiche Verbreitung privater Rechnungslegungsstandards und die gesetzlich erforderte Anwendung stoßen jedoch auch auf Kritik. Vor allem in Europa, wo IAS nationale Standards nicht nur ergänzt, sondern zum Teil schon ersetzt haben, formiert sich Widerstand, der sich an zweifelhaften Rechenschaftspflichten des IASB festmacht (Verón 2007). Bisher eindringlichster Streitfall ist die umstrittene Verbindlichmachung von Finanzinstrumenten (IAS 39 Financial Instruments), bei dem nationalstaatliche Akteure nicht bereit waren, die transnationalen Regeln zu übernehmen. Am Ende wurden Teilregelungen der internationalen Standards für den Geltungsbereich der Europäischen Union ausgesetzt, es kam zum sogenannten „carve out“. Einzelne Regelungstatbestände wurden aus dem Gesamtpaket herausgeschnitten. Insgesamt lässt sich in jüngerer Zeit eine Politisierung der transnationalen Standardsetzung der Unternehmensrechnungslegung beobachten. Während Washington weiterhin seine machtvolle Position ausspielt und die Gleichberechtigung von US-amerikanischen Standards und IFRS noch immer nicht vollendet ist, bemüht sich die Europäische Kommission in Brüssel verstärkt darum, Einfluss auf das IASB ausüben (Martinez-Diaz 2005). Direkte Einflussnahme auf konkrete Regelungssachverhalte, wie im Falle von IAS 39, sind allerdings selten und stoßen im Kreise der Praktiker des IASB auf offene Zurückweisung. Die EU-Kommission versucht, sich stärker in der Produktion von Standards zu engagieren und ihre Vetomacht zu erhöhen. Sie ist dabei aber auch von der Kooperation mit privaten Akteuren wie Verbänden, Unternehmen, Analysten und Prüfungsgesellschaften abhängig, deren praxisrelevante Expertise und vielfältige Ressourcen weiterhin eigenständige Einflussquellen darstellen.

Die staatliche Autorisierung privater Regulierungskompetenz hat sowohl im Bereich der Rechnungslegung als auch im Bereich der Internetregulierung neue Legitimationsprobleme hervorgerufen. In substantieller Hinsicht werden die privaten Normsetzungsagenturen für eine selektive Berücksichtigung von Interessen und eine mangelnde Gemeinwohlorientierung kritisiert. Auf der prozeduralen Ebene geht es um fehlende Transparenz, mangelnde Inklusivität und zweifelhafte Rechenschaftspflichten der transnationalen Regelsetzung. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass, sobald ihre Regeln verbindlichen Charakter annehmen, private Normsetzungsorganisationen an vergleichbaren demokratischen Verfahren gemessen werden, wie sie auch für die öffentliche Entscheidungsfindung gelten. Selbstregulierungsorganisationen greifen zunehmend auf demokratische (Verfahrens-)Ideale und Legitimationsformen zurück, um auf diese Weise Akzeptanz zu gewinnen und ihren

Fortbestand zu sichern. ICANN, wie auch das IASB, haben umfassende Reformmaßnahmen ergriffen, die darauf zielen, das Vertrauen und die Erwartungssicherheit gegenüber privaten Formen der Standardsetzung zu erhöhen. ICANN hat beispielsweise ihre Accountability-Bestimmungen in den letzten Jahren vervielfacht. Das IASB unterwirft die Standardisierungsprozeduren formalen Kriterien der Offenheit und Beteiligung. Abgesehen davon, dass der symbolische Gehalt solcher Maßnahmen mitunter hoch sein dürfte, ist nicht anzunehmen, dass staatliche Akteure allein auf diese Weise dazu bewegt werden können, ihre Vetomacht dauerhaft aufzugeben. Eher ist davon auszugehen, dass die Pendelbewegung zwischen privater und staatlicher Normsetzungsautorität anhält und sich die Governance-Arrangements auf der internationalen Ebene daher kontinuierlich weiterentwickeln.

### *3. Transnationale Normsetzung als privat-öffentliche Interaktion: Dynamiken von Governance-Arrangements*

Der Ursprung beider transnationaler Regulierungsarrangements liegt im Bedarf nach Regeln für die grenzüberschreitende Koordination. Die Initiative ging von privaten Akteuren aus, die selbstgesetzte Ziele verfolgten und dabei gewissermaßen im Schatten staatlicher Autorität agierten – entweder unbemerkt oder als nicht regulierungsbedürftig eingeschätzt wurden. Dies änderte sich mit der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der privat generierten Regeln, vor allem je stärker diese zu bestehenden Vorgaben in Konkurrenz treten. Die Regelungsregime begannen über den engen Kreis der beteiligten Praktiker hinauszuwachsen und die Interessen Dritter zu berühren. Sowohl die „erleuchtete Monarchie“ der technischen Internetgemeinde wie auch die stark von verbandsprofessionellen Vorstellungen geprägten Wirtschaftsprüfungsexperten mussten die Beteiligung weiterer Akteure zulassen und versuchten dennoch nach Kräften, an ihren ideellen und normativen Grundlagen festzuhalten. Dies gelang vor allem dann, wenn sich Anschlussmöglichkeiten für ökonomische oder politische Interessen boten. Obgleich sich die praktische Normsetzungsarbeit auch weiterhin im fachlichen Kreis der Experten vollzieht, wird deutlich, dass ihre Durchsetzung ohne die Akzeptanz und Unterstützung durch staatliche Regulierungsbehörden schwer vorstellbar ist.

Die Regelungsgegenstände haben im Zeitverlauf ebenfalls eine Veränderung erfahren. Im Bereich der Internetregulierung ging es zunächst um die Zuteilung von Ressourcen wie Adressen und Top Level Domains. Nachdem die bestehenden Allokationsverfahren in die

Kritik gerieten, kam es zu einer Reorganisation (Gründung von ICANN) und einer Verlagerung der Regulierungsaktivitäten auf die Formulierung von Regeln für die Regelsetzung. Allerdings lässt sich auch bei der IETF im Bereich der technischen Standardsetzung im Zeitverlauf eine solche reflexive Wendung oder Formalisierung von Entscheidungsprozessen beobachten. Die Standardisierung der Unternehmensrechnungslegung strebte anfänglich eine Vergleichbarkeit verschiedener Regelungstatbestände an, veränderte sich jedoch mehr und mehr hin zu einem einheitlichen Katalog von Standards, deren weltweite Anwendung an den Informationsbedürfnissen global operierender Finanzmarktakteure ausgerichtet ist. Diese Veränderungen waren keineswegs frei von Konflikten. Im Bereich der Rechnungslegung ist es aber überzeugender als in der Internetregulierung gelungen, durch eine oftmals formalisierte, technokratische Vorgehensweise Interessensunterschiede zu kanalisieren und damit die Effektivität und Flexibilität privater Regulierung hervorzuheben.

Der vergleichende Blick auf die Standardisierungsprojekte bei der Internetadressvergaben und der unternehmerischen Rechnungslegung ergibt, dass Akteurskonfigurationen und Regelungsinhalte ständigen Veränderungen unterliegen und zwischen öffentlichen und privaten Akteuren immer wieder neu ausgehandelt werden. Darüber hinaus zeigt sich, dass diese Entwicklungen keineswegs un stet oder sprunghaft verlaufen. Vielmehr lassen sich anhand der beiden Beispielfälle Verdichtungen dieser Dynamiken erkennen, die wir als Phasen beschreiben. Den Ausgangspunkt bilden privat initiierte transnationale Koordinationsprojekte, die sich für neue Akteursgruppen öffnen und versuchen staatliche Unterstützung zu mobilisieren, wenn sie mit ihren Regelungskompetenzen an Grenzen stoßen. Aber auch die staatliche Autorisierung privater Selbstregulierung erweist sich als temporäre Lösung, denn auch diese Arrangements stoßen an Grenzen der Akzeptanz und Wirksamkeit. Um die selbst initiierten Koordinationsprojekte weiterverfolgen zu können und eine gewisse Autonomie gegenüber staatlichen Interessen zu bewahren, greifen die ehemals privaten Arrangements ihrerseits verstärkt Verfahren und Eigenschaften auf, die typisch für staatliche Organisationen sind. Dabei handelt es sich unter anderem um formale Verfahren der Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung von Transparenzgeboten und Beteiligungsmöglichkeiten externer Gruppen.

Trotz einiger empirischer Unterschiede zwischen den Fallbeispielen verweist die Prozesshaftigkeit privater Selbstregulierung auf das Spannungsverhältnis zwischen privaten und staatlichen Akteuren. Private Akteure bringen vor allem Expertise in die

Regelungszusammenhänge ein und versuchen, sie zu objektiven Wissensbeständen zu machen, um die Folgebereitschaft zu erhöhen und um auf diese Art Entscheidungen zu strukturieren sowie Kontrolle auszuüben. Staatliche Akteure nutzen ihre Autorität zur Anerkennung privater Arrangements und machen deren Autorisierung davon abhängig, dass ihren Interessen Rechnung getragen wird. Im historischen Verlauf wird deutlich, dass öffentliche und private Praktiken der Regelsetzung immer schwerer voneinander zu trennen sind. Auch aus dieser Annäherung speist sich die Dynamik auf beiden Regelungsfeldern.

Die Beobachtung von Pendelbewegungen in den Akteurskonfigurationen wirft die Frage nach verallgemeinerbaren Erklärungen auf, die möglicherweise über die beschriebenen Fälle hinaus Geltung beanspruchen können. Ausgehend von unserem Fallvergleich können wir drei Mechanismen identifizieren, die die dynamische Entwicklung von privaten Koordinationsvorhaben hin zu verbindlichen globalen Standardisierungsvorhaben erklären: Schließung und Integration, Autorisierung sowie Prozeduralisierung.

### *Integration und Schließung*

Aus Sicht der beteiligten Akteure ging es in den Projekten transnationaler Selbstregulierung darum, ihre fachliche Expertise, geteilte Orientierungen und inhaltliche Qualitätsbestimmungen festzuschreiben und zugleich ihre epistemische Autonomie sicherzustellen. Kernelement war dabei die Definition und Eingrenzung von Wissensbeständen. Ähnlich wie auf nationaler Ebene (Abbott 1988) wird auch bei transnational agierenden Experten die Zugehörigkeit von Sachverständigen und deren sozialer Status über die Bestimmung von Wissensbeständen vermittelt. Die Betonung des Praxisbezugs privilegiert Experten, die Geld bei Unternehmen verdienen oder verdient haben, die von der transnationalen Standardsetzung profitieren, für die Teilnahme an transnationaler Standardisierung. Die Verfügung über spezifische Wissensbestände und praktische Erfahrungen ist eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme an transnationalen Standardisierungsaktivitäten. Dies grenzt den Kreis von Beteiligten ein und schirmt die Experten von äußeren Einflüssen ab. Die Verteidigung der fachlichen Autonomie der Praktiker konfliktierte allerdings mit dem Streben nach Anerkennung und Allgemeingültigkeit der Standards.

Aus Sicht der Expertenkreise bestand die Herausforderung darin, ihre Autonomie zu wahren und zugleich der zunehmenden Pluralisierung von Interessen gerecht zu werden. Sie reagierten

darauf mit der Kooptation von Akteuren, die ihren Zielen nahestanden, materielle und immaterielle Ressourcen beisteuern konnten und die ihre Aktivitäten legitimierten. Zugleich drängten staatliche Akteure in die private Standardsetzung, um ihrerseits Interessen geltend zu machen. Die Festlegung des Zugangs und der Beteiligung an der transnationalen Standardsetzung entwickelte sich zu einem Kernelement transnationaler Selbstregulierung. Die Beteiligungskontrolle wurde über den Mechanismus von Integration und Schließung vermittelt. Die Einbettung der privaten Standardsetzung in das Geflecht aus internationalen Organisationen und Verbänden führte jedoch zu einer Politisierung der Expertengremien und ihrer Wissensbestände. Im Vergleich hat das IASB seine Autonomie in der Normsetzung allerdings besser durchsetzen können als die ICANN, die lediglich auf der Basis delegierter Autorität handelt.

### *Autorisierung*

Ein weiterer Mechanismus, der die Einbettung privater Normsetzung in staatlich dominierte Organisationsstrukturen ermöglicht, ist die Autorisierung von Selbstregulierungsgremien und deren Standards. Die Umsetzung und Verbindlichmachung privat generierter Regeln ist gewissermaßen das Nadelöhr, das private Akteure nur mit Hilfe von staatlichem Einfluss passieren können. Auch wenn privat generierte Normen – oftmals auf der Basis privatrechtlicher Verträge – von anderen privaten Akteuren anerkannt werden (etwa die IAS, die von nationalen Börsen schon zugelassen wurden, als es noch keine Regelung für ihre Einführung gab), lässt sich auf diese Weise keine Allgemeinverbindlichkeit erreichen. Im Prozess der öffentlichen Anerkennung von Standards bzw. von Standardisierungsorganisationen kann sich der Staat als Prüfungsinstanz für die Qualität und Gemeinwohlorientierung privater Standards betätigen. Er autorisiert die Ergebnisse privater Selbstregulierung. Zugleich kann er wichtige Weichenstellungen für die Gültigkeit von Standards formulieren und somit potentielle Verteilungseffekte aushandeln. Ähnliches gilt für die Delegation von Aufgaben an private Akteure wie etwa ICANN. Hier kann der Staat Aufgaben und Qualitätskriterien definieren, Berichtspflichten und Sanktionsmöglichkeiten festlegen. Auch wenn öffentliche Akteure an der Entwicklung von Standards und Regulierungsmaßnahmen nicht unmittelbar beteiligt sind, wirken sie indirekt auf die Inhalte ein. In beiden untersuchten Fällen machen Staaten von diesen Einflussmöglichkeiten aktiven Gebrauch. Die Spielräume zur Autorisierung privater Governance-Arrangements sind allerdings ungleich verteilt. Oftmals zielt die staatliche Billigung von Standards auf die

Verhinderung unerwünschter Maßnahmen. Nur wenige staatliche Akteure sind mächtig genug, um offensiv eigene politische Vorstellungen durchzusetzen.

### *Prozeduralisierung*

Ein dritter Mechanismus, der in der transnationalen Regulierungsdynamik eine große Rolle spielt, ist die Prozeduralisierung der Standardsetzung. In beiden Fallbeispielen ist eine anhaltende Tendenz zur Formalisierung von Verfahren und Organisationsstrukturen zu beobachten. Dies zeigt sich etwa an der detaillierten Kodifizierung von Schritten und Abfolgen der Standardsetzung. Dabei handelt es sich häufig um Reaktionen auf Kritik von Außenstehenden, die einen Mangel an Ausgewogenheit, Transparenz, Rechenschaftspflicht oder Beteiligungsmöglichkeiten beklagen. Prozeduralisierung ist eine wichtige Stütze zur Legitimierung transnationaler Selbstregulierung. In beiden Fällen spielen heute Konsultationsverfahren eine besondere Rolle. Aus funktionaler Sicht liegt ihre Stärke in der Kanalisierung von Beteiligung. Ebenso wichtig ist aber die normative Komponente: Beteiligungsverfahren vermitteln den Eindruck von Offenheit und Inklusivität. Sie schließen damit nahtlos an ein expertisebasiertes Selbstverständnis an, das Offenheit für fachliche Argumente als Qualitätsmerkmal betrachtet. Die Kritik an wirksamer oder gar verbindlicher privater Regulierungskompetenz zeigt, dass eine Anpassung stattfindet und private Normsetzung an Gütekriterien gemessen wird, wie nationale und internationale Regelungsinstanzen. Auch private Akteure sollen anerkannten Prinzipien der Rechtsgleichheit und Gemeinwohlorientierung Rechnung tragen. Dabei spielt der Mechanismus der Prozeduralisierung eine wichtige Rolle. Staatliche Akteure engagieren sich in den Verfahren als Kritiker (z.B. die EU gegenüber dem IASB) wie auch als verantwortliche Aufsichtsinstanz (z.B. die US-Regierung gegenüber ICANN). In beiden Rollen können staatliche Akteure private Normsetzungsinstanzen auf die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Unabhängigkeit, Zurechenbarkeit und Transparenz verpflichten. Folglich ist es denkbar, dass die diagnostizierte Pendelbewegung zwischen staatlicher und privater Regelsetzung ironischerweise darauf hinausläuft, dass sich Strukturen und Verfahren privater und staatlicher Akteure einander angleichen, um auf Dauer bestehen zu können.

Die durch die drei Mechanismen unterstützte neue ‚Arbeitsteilung‘ zwischen privaten und staatlichen Akteuren in der transnationalen Regulierung kann allerdings nicht über eine Gewichtsverschiebung zwischen Staat und Wirtschaft hinwegtäuschen. Die Generierung der Regelungen selbst ist üblicherweise privaten Akteuren vorbehalten. Diese bemühen sich um

möglichst transparente Beteiligungsverfahren, um ihre beanspruchte Regelungsautorität zu legitimieren. Ihre Stärke kann in erhöhter Folgebereitschaft Dritter liegen, sofern privatwirtschaftliche Selbstregulierung als inklusives Verfahren einen größeren Vertrauensvorschuss unter den betroffenen Organisationen hervorruft. Im Bereich der Internetregulierung ist dies allerdings bislang nicht gelungen, weil ICANN unter den Bedingungen ‚delegierter Autorität‘ keine ausreichende Unabhängigkeit erlangt hat.

Praktisch entstehen in den vorgestellten Regelungsbereichen Mehrebenenkonstellationen, die nationale, staatliche und internationale, private Akteure miteinander verbinden. Mattli (2003) spricht von „joint-standards-governance“ und weist auf die entstandene Tandemstruktur im Bereich der grenzübergreifenden Standardisierung hin. Aus unserer Sicht gehen die beobachtbaren Entwicklungen im Bereich der Internetregulierung und der Unternehmensrechnungslegung aber noch über diese Feststellung hinaus. Zwar sind auch im transnationalen Raum stabilisierende Organisationen und Institutionen entstanden, dennoch muss das Zusammenspiel von privater und intergouvernementaler Autorität fortwährend erneuert werden und ist somit immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen, wie der Phasenverlauf beider Beispiele zeigt. Wir beschreiben dies als Spiralbewegung, die zum einen durch Schwankungen zwischen privater und öffentlicher Führerschaft bei der Weiterentwicklung der Standardisierung gekennzeichnet ist. Zum anderen vollzieht sich eine womöglich unumkehrbare Ebenenverschiebung in Richtung transnationaler Regelungsarrangements, die sich mehr und mehr von traditionell nationalstaatlichen und demokratisch kontrollierten Verfahren abkoppeln.

Zusammenfassend laufen unsere Beobachtungen auf die These hinaus, dass Normsetzung im internationalen Bereich in vielen Fällen nicht auf eine vielfach vorhergesagte Privatisierung hinausläuft, sondern vielmehr auf Kooperationsbeziehungen zwischen privaten und staatlichen Akteuren. Private Akteure steuern hier in der Regel die Expertise bei, während die Stärke öffentlicher Akteure in der Verbindlichmachung, der Implementierung sowie Legitimierung besteht. Zu betonen ist, dass die Arbeitsteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren in beiden Fällen weder vorausgesehen noch angestrebt war. Die Dynamik der transnationalen Regulierung ergibt sich gerade daraus, dass um die Anerkennung von jeweiliger Kompetenz und Autonomie sowie um die Autorität und Legitimität sowohl privater als auch staatlicher Akteure fortwährend gerungen wird. Mittelfristig dürfte dieser Prozess zu einer

fortschreitenden Prozeduralisierung der Normsetzung sowie zu einer Angleichung öffentlicher und privater Handlungsrationaltäten führen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Dynamik, vor allem aber die Nicht-Linearität transnationaler Governance-Prozesse, mehr Beachtung verdienen als ihnen in der Governance-Forschung bislang zuteil wird. Die Beschreibung von Pendelbewegungen und der Verweis auf kausale Mechanismen zu ihrer Erklärung ist der Versuch, die unerwartet deutlichen Parallelen, auf die wir im Rahmen unseres Vergleichs gestoßen sind, heuristisch so zu verdichten, dass ihre Gültigkeit auch für andere Governance-Bereiche geprüft werden kann. In jedem Fall aber ist unser Beitrag als Plädoyer für eine Weiterentwicklung von Prozessanalysen zum besseren Verständnis von Governance-Arrangements zu verstehen.

#### 4. Literatur

- Abbate, Janet*, 1999: *Inventing the Internet*. Cambridge, MA.
- Abbott, Andrew*, 1988: *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago.
- Ahrne, Göran/Brunsson, Nils*, 2005: Organizations and Meta-organizations, in: *Scandinavian Journal of Management* 21, 429-449.
- Biersteker, Thomas J./Hall, Rodney B.*, 2002: Private Authority as Global Governance, in: *Hall, Rodney B./ Biersteker, Thomas J. (Hrsg.), The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge, 203-222.
- Botzem, Sebastian*, 2008: Transnational Expert-driven Standardisation – Accountancy Governance from a Professional Point of View, in: *Graz, Jean-Christophe/Nölke, Andreas (Hrsg.), Transnational Private Governance and its Limits*. London, 44-57.
- Botzem, Sebastian*, 2002: *Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung*. Discussion Paper FS I 02-106. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.
- Botzem, Sebastian/Quack, Sigrid*, 2006: Contested Rules and Shifting Boundaries: International Standard Setting in Accounting, in: *Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin (Hrsg.), Transnational Regulation in the Making*. Cambridge.
- Braithwaite, John/Drahos, Peter*, 2000: *Global Business Regulation*. Cambridge.
- Brunsson, Nils/Jacobsson, Bengt*, 2000: *A World of Standards*. Oxford.
- Camfferman, Kees/Zeff, Stephen A.*, 2007: *Financial Reporting and Global Capital Markets. A History of the International Accounting Standards Committee 1973-2000*. Oxford.
- Caporaso, James A.*, 2000: Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty, in: *International Studies Review* 2, 1-28.
- Cooper, David J./Robson, Keith*, 2006: Accounting, Professions and Regulation: Locating the Sites of Professionalization, in: *Accounting, Organizations and Society* 31, 415-444.
- Cowhey, Peter F.*, 1990: The International Telecommunications Regime – The Political Roots of Regimes for High Technology, in: *International Organization* 44: 169-199.
- Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony*, 1999: *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY.
- Davis, Gerald F./Marquis, Christopher*, 2005: Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms, in: *Organization Science* 16(4), 332-343.
- Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin*, 2006: Institutional Dynamics in a Re-ordering World, in: *Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin (Hrsg.), Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge, 375-397.
- Eaton, Sarah B.*, 2005: Crisis and the Consolidation of International Accounting Standards: Enron, The IASB, and America, in: *Business and Politics* 7 (3, Art. 4).
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20-21, 10-16.
- Graz, Jean-Christophe/Nölke, Andreas (Hrsg.)*, 2008: *Transnational Private Governance and its Limits*. London.
- Hall, Peter A./Soskice, David*, 2001: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford.

- Hall, Rodney B./Biersteker, Thomas J.*, 2002: The Emergence of Private Authority in the International System, in: Hall, Rodney B./Biersteker, Thomas J. (Hrsg.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge, 3-22.
- Haufler, Virginia*, 2003: Globalization and Industry Self-regulation, in: Kahler, Miles/Lake, David A. (Hrsg.), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*. Princeton/Oxford, 226-252.
- Hoffman, Paul*, 2006: The Tao of IETF: A Novice's Guide to the Internet Engineering Task Force. RFC.
- Hofmann, Jeanette*, 2005: Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Band 1 der Reihe „Schriften zur Governance-Forschung“. Baden-Baden, 277-301.
- Hofmann, Jeanette*, i.E.: Wandel von Staatlichkeit in Namensräumen – Grenzen von Hierarchie und Selbstregulierung, WZB Discussion Paper. Berlin.
- Hopwood, Anthony G.*, (1990): Harmonization of Accounting Standards within the EC: A Perspective for the Future, in: Communities, Commission of the European (Hrsg.), *The Future of Harmonisation of Accounting Standards within the European Communities*. Brussels, 46-90.
- Hopwood, Anthony G.*, 1994: Some Reflections on the Harmonization of Accounting in the EU, in: *European Accounting Review* 3 (2), 241-253.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David*, 2004: The Politics of Regulation in the Age of Governance, in: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (Hrsg.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, 1-28.
- Kahler, Miles/Lake, David A.*, 2003: Globalization and Changing Patterns of Political Authority. *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*. Princeton/Oxford, 412-438.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk*, 2002: Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance, in: *Governance* 15(1), 41-63.
- Martinez-Diaz, Leonardo*, 2005: *Strategic Experts and Improvising Regulators: Explaining the IASC's Rise to Global Influence, 1973-2001*, in: *Business and Politics* 7 (3, Art. 3).
- Mattli, Walter*, 2003: Public and Private Governance in Setting International Standards, in: Kahler, Miles/Lake, David A. (Hrsg.), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*. Princeton/Oxford, 199-225.
- Mayntz, Renate*, 2005: Soziale Mechanismen in der Analyse gesellschaftlicher Makrophänomene, in: Schimank, Uwe/Greshoff, Rainer (Hrsg.), *Was erklärt die Soziologie?* Berlin, 204-227.
- Mueller, Milton, L./Thompson, Dale*, 2004: ICANN and INTEL SAT: Global Communication Technologies and their Incorporation into International Regimes, in: Braman, Sandra (Hrsg.), *The Emergent Global Information Policy Regime*. Palgrave, 62-85.
- Mueller, Milton L.*, 2002: *Ruling the Root. Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, MA.
- Nobes, Christopher/Parker, Robert*, 2004: *Comparative International Accounting*. Pearson Education: Essex.
- Postel, Jon B.*, 1994: Domain Name System Structure and Delegation. RFC 1591.
- Rahman, Sheikh F.*, 1998: International Accounting Regulation by the United Nations: A Power Perspective, in: *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 11 (5), 593-623.

- Samuels, John M./Piper, Andrew G.*, 1985: International Accounting: A Survey. London/Sidney.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2005: Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Band 1 der Reihe „Schriften zur Governance-Forschung“. Baden-Baden.
- Tamm Hallström, Kristina*, 2004: Organizing International Standardization. ISO and the IASC in Quest of Authority. Cheltenham.
- Thorell, Per/Whittington, Geoffrey*, 1994: The Harmonization of Accounting within the EU. Problems, Perspectives and Strategies, in: The European Accounting Review 3(2), 215-239.
- Véron, Nicolas*, 2007: The Global Accounting Experiment. Brüssel.
- Vogel, Steven K.*, 1996: Free Markets, More Rules. Ithaca/London.