

# Dokumentation

der

## Potsdamer SEF-Frühjahrgespräche 2007

### **Globales Regieren ohne demokratisches Fundament? Zur Legitimierung von Global Governance**

vom 30.-31. März 2007  
im Hotel Voltaire, Potsdam

Kooperationspartner

WeltTrends, Potsdam

Autoren: Anna Basten/Dr. Michèle Roth mit Ines Friedrich/Azadeh Zamirirad  
Juli 2007



# Inhaltsverzeichnis

## Demokratie ohne Demos?

Grundbedingungen demokratischer Legitimation auf globaler Ebene..... 5

## Von Parlamentarismus bis zu Lobbyismus

Existierende Strukturen internationaler Input-Legitimation..... 8

## Mehr „globale Demokratie“ wagen

Aktuelle Vorschläge..... 12

## Output-Legitimation

Echte Alternative oder Scheinlösung? ..... 16





# Demokratie ohne Demos?

## Grundbedingungen demokratischer Legitimation auf globaler Ebene

*Klimawandel, Migration, transnationaler Terrorismus oder internationale Finanztransfers sind nur einige grenzüberschreitende Phänomene, denen die heutige Staatengemeinschaft gegenüber steht. Diese Phänomene erfordern Lösungen, die über nationale und regionale Grenzen hinausreichen und eine Vielzahl beteiligter und betroffener Akteure einbinden. Dabei öffnet sich die Schere zwischen formalen Beteiligungsrechten von Staaten und Bürgern und ihrem Potenzial zur effektiven Einflussnahme immer weiter. Legitimationsketten werden länger – die Transparenz politischer Entscheidungen nimmt ab.*

*Welche Ansätze zur Stärkung der Legitimität von globalen Politikprozessen sind in der Diskussion und wie könnten sie erfolgreich umgesetzt werden? Diesen Fragen widmeten sich die Potsdamer SEF-Frühjahrgespräche 2007, die die Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, in Kooperation mit dem Wiener Renner Institut und der Zeitschrift WeltTrends, Potsdam, vom 30. – 31. März 2007 durchführte.*

Staatssekretär **Clemens Appel**, Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, begrüßte die Teilnehmer mit dem berühmten Zitat des Gründungsvorsitzenden der SEF, Willy Brandt: „Mehr Demokratie wagen!“. Einst auf die Innenpolitik bezogen, habe diese Aussage heute universellen Charakter, so Appel. Als Beispiel verwies er auf die Europäische Union. Der Graben zwischen der politischen Elite und den Bevölkerungen habe zu einer mangelnden Akzeptanz der Entscheidungen auf EU-Ebene geführt. Es stelle sich deshalb die Frage, wie die EU stärker demokratisiert werden könne.

### **Auf dem Weg zur Cosmopolitan Democracy?**

Die Frage nach den notwendigen gesellschaftlichen Voraussetzungen für Formen von Demokratie auf globaler Ebene gab Moderator Prof. Dr. **Michael Zürn**, SEF-Vorstandsmitglied und Akademischer Direktor der Hertie School of Governance, den beiden Eröffnungsreferenten mit auf den Weg. Prof. Dr. **Daniele Archibugi**, Direktor beim Nationalen Forschungsrat in Rom und Professor am Birkbeck College der London University, hob zu Beginn seiner Rede die Bedeutung internationaler technischer und funktionaler Organisationen hervor. Sie sind kaum bekannt, regeln aber vom internationalen

Zahlungsverkehr über die Telekommunikation bis hin zum Grenzübertritt eine Vielzahl von alltäglichen Vorgängen, von denen jeder Einzelne betroffen ist, ohne jedoch auf die Ausgestaltung der Regelungen Einfluss nehmen zu können. Die Ansicht einiger Wissenschaftler, globale Demokratie sei überflüssig, solange innerhalb der Staaten ein demokratisches System gegeben sei, treffe schon allein deshalb nicht zu, weil die interne Verfasstheit der Staaten für die Ausgestaltung und Anwendung der geschilderten Regeln irrelevant ist, argumentierte Archibugi. Die Entscheidungen nicht-rechenschaftspflichtiger internationaler Institutionen und die Interessen der politischen Elite deckten sich nicht unbedingt mit den Bedürfnissen der Bevölkerungen. Zudem gebe es keine Evidenz, dass demokratisch gewählte Regierungen außerhalb ihrer nationalen Grenzen die Interessen der Allgemeinheit und nicht lediglich diejenigen ihrer Wählerschaft vertreten würden.

Nach Archibugi stellt sich deshalb nicht die Frage, ob globale Demokratie erforderlich ist, sondern wie sie erreicht werden kann. Hat das Prinzip, dass alle Betroffenen an politischen Entscheidungen beteiligt sein sollen, auf globaler Ebene Gültigkeit? Wie soll die Beteiligung von Stakeholdern gewichtet werden? Das Argument eines fehlenden globalen *demos* je-

denfalls ließ Archibugi nicht gelten. Es sei schizophren, Demokratie nur innerhalb von Staaten, nicht aber darüber hinaus zuzulassen. Vielmehr gefährde die Beschränkung auf die nationale Ebene die Demokratie, da ihre drei Grundprinzipien nicht mehr an Grenzen halt machen könnten: die Prinzipien der Gewaltlosigkeit im



öffentlichen Raum, der Kontrolle des Volkes über Entscheidungsprozesse und Entscheidungsträger sowie der Gleichheit aller Bürger. Auch Befürchtungen einer zu starken Machtkonzentration auf internationaler Ebene oder des Verlusts der Kontrolle über die innerstaatlichen Angelegenheiten wies Archibugi zurück, weil beide Prozesse auch ohne globale Demokratie bereits im Gange seien.

### Ziel Weltparlament

Wie kann demokratische Kontrolle nun über nationale Grenzen hinweg ausgedehnt werden? Hierzu seien neue Konzepte erforderlich, so Archibugi. Eine reine Nachbildung des nationalen Demokratie Modells sei nicht der richtige Weg. Elemente könnten eine verstärkte Rechenschaftspflicht der internationalen Organisationen gegenüber allen Stakeholdern, ihre Öffnung für zivilgesellschaftliche Beteiligung, die Schaffung neuer Institutionen sowie die Fortentwicklung und Integration der verschiedenen internationa-

len Gerichtshöfe sein. Und perspektivisch müsse die direkte politische Beteiligung durch ein von den Bevölkerungen gewähltes Weltparlament das Ziel sein.

Diese Forderungen fanden den Widerspruch des zweiten Eröffnungsreferenten, Prof. Dr. **Roland Axtmann** von der Uni-

versität Swansea. Er mahnte eine klarere Unterscheidung zwischen einer Globalisierung von Demokratie und einer globalen Demokratie an. So hänge die Legitimität von Regierungen zunehmend von ihrer demokratischen Legitimität ab. Die kosmopolitische Demokratie hingegen werden von ihren Verfechtern über die nationale Demokratie gestellt. Dies sei problematisch, zumal die

ihr zugrunde liegenden Kriterien wie Individualismus, *good governance* und Liberalismus westliche Konzepte seien, die den Ländern des globalen Südens nicht aufgedrängt werden könnten.

Die Stilisierung der Zivilgesellschaft als Demokratieersatz sei ebenso zweifelhaft. „Wer oder was ist die transnationale Zivilgesellschaft?“, fragte Axtmann kritisch. Sie ist, was die Staaten aus ihr machen, lautete seine Antwort. Für besonders problematisch hielt er die „NGOisierung der Zivilgesellschaft“. Ein Großteil der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sei staatlich organisiert oder zumindest teilfinanziert, ihre Teilnahme an internationalen Konferenzen häufig von der Zustimmung der Herkunftsländer abhängig. Zudem seien NGOs lediglich ihren Mitgliedern gegenüber rechenschaftspflichtig; sie könnten deshalb nicht für sich in Anspruch nehmen, den globalen *demos* zu repräsentieren. Auch lägen die Interessen vieler NGOs eher in der Bekämpfung des globa-

len Kapitalismus als in der Stärkung einer globalen Demokratie.

### Nationale Demokratien stärken

Angesichts dieser Schwierigkeiten mit dem Konzept einer kosmopolitischen Demokratie plädierte Axtmann stattdessen für eine Stärkung der nationalen Demokratien. Eine funktionierende Demokratie auf nationaler Ebene sei nicht zuletzt eine wesentliche Voraussetzung für die Herausbildung nationaler zivilgesellschaftlicher Bewegungen, die sich zu transnationalen Bewegungen zusammenfinden können. Die Bürger müssten verstärkt für globalpolitische Belange interessiert werden und erkennen, dass das menschliche Wohlergehen weltweit eine moralische Verpflichtung für alle ist. Nach Kant müsse anstelle des „Nationalwahns“, der die eigene Nation als überlegen ansieht, ein „globaler Patriotismus“ und ein Sinn für globale Gerechtigkeit treten. Lokales Handeln sollte entsprechend verknüpft werden mit dem Bewusstsein um globale Zusammenhänge und Auswirkungen.

Die Herausforderung der Demokratie durch die Globalisierung war das prägende Thema der anschließenden Plenumsdiskussion. Dr. **James Paul** vom Global Policy Forum, New York, stellte als erster die Frage nach der Krise der Demokratie. Er wünschte sich eine konkretere Auseinandersetzung mit den Problemen demokratischer Systeme, die in vielen Ländern schwach ausgeprägt seien. Er fragte auch, ob der Trend zur kosmopolitischen Demokratie als Ausdruck der Krise der nationalen Demokratie begriffen werden könne. Der österreichische UN-Botschafter Dr. **Wolfgang Petritsch** verwies auf den fehlenden Input des Südens in der Debatte und fragte nach dem Zusammenhang zwischen dem westlichen Modell der liberalen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung.

### Demokratie in der Krise?

**Archibugi** antwortete, dass es keine Evidenz gebe, dass Demokratie Entwicklung behindere. Der „Export von Demokratie mittels Bomben“ habe der Demokratie jedoch enormen Schaden zugefügt, sowohl in der internationalen Wahrnehmung als auch innerstaatlich. Der Westen habe die Fähigkeit verloren zu überzeugen. Auch sei es ein Fehler, in der Bewertung demokratischer Systeme weltweit von bestimmten Referenzsystemen auszugehen, wie dies beispielsweise Freedom House tue. Der Westen müsse offen sein für neue Konzepte und für Impulse aus nicht-westlichen Staaten. Dem stimmte **Axtmann** zu. Er warnte den Westen davor zu glauben, er habe die Lösung für den Rest der Welt. Vielmehr sei im Westen durch den Neoliberalismus ein Prozess der Entdemokratisierung in Gang gekommen. Viele Staaten befänden sich in einer neuen Grauzone zwischen Demokratie und Diktatur, in Form eines „competitive authoritarianism“. Der Glaube, Demokratie folge quasi automatisch auf wirtschaftliche Entwicklung, sei ein Irrglaube. Vielmehr müsse nach den genauen Faktoren gesucht werden, die demokratische Entwicklung begünstigen. **Zürn** regte an, im Sinne Dahls nicht von einer Krise der Demokratie zu sprechen, sondern von einem demokratischen Dilemma. Das Demokratieprinzip habe auf internationaler Ebene in den letzten Jahren eine Stärkung erfahren. Zugleich nehme in der Praxis das Vertrauen in die bestehenden demokratischen Institutionen ab. Haben wir es also doch mit einer Demokratie ohne *demos* zu tun? Wo ist die gesellschaftliche Basis? **Axtmann** plädierte dafür, die nationalen Parlamente zu stärken und die Probleme der Demokratie „zu Hause“ zu lösen. Für **Archibugi** lag darin jedoch nicht die Lösung für das Problem des fehlenden globalen *demos*. Ein globaler *demos* sei nicht Voraussetzung globaler Demokratie, sondern entstehe erst durch globale demokratische Institutionen.

# Von Parlamentarismus bis zu Lobbyismus

## Existierende Strukturen internationaler Input-Legitimation

*Bei der Beurteilung der Legitimation von Politikprozessen wird unterschieden zwischen Input- und Output-Legitimation. Erstere beruht auf dem Prinzip der Zustimmung der Betroffenen durch eine möglichst breite Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Bei Letzterer gilt hingegen der allgemeine Nutzen des Ergebnisses von Politikentscheidungen als entscheidender Maßstab. In der zweiten Diskussionsrunde standen zunächst bereits vorhandene Instrumente zur Stärkung der Input-Legitimation auf regionaler und internationaler Ebene im Vordergrund.*

PD Dr. **Stefan Marschall** vom Sozialwissenschaftlichen Institut der Universität Düsseldorf führte in die Diskussion ein. In seinem Überblick unterschied er drei wesentliche Modelle, die zu einer demokratischeren Gestaltung globaler Politik beitragen können: Parlamentarismus, Stakeholder-Konstruktionen und zivilgesellschaftliche Interessenvertretungen. Parlamentarische Versammlungen gehören bei internationalen Organisationen heute fast zum Standard. Eine Sonderrolle nimmt dabei das Europäische Parlament ein, das innerhalb der EU inzwischen zu einem gleichberechtigten Entscheidungspartner geworden ist. Auch spiele dort die parteipolitische Orientierung, so Marschall, heute eine größere Rolle als die nationale Herkunft. Als problematisch wird – trotz Direktwahl – die Distanz zu den Bürgern gesehen.

### Neue Formen des Parlamentarismus

Parlamentarische Versammlungen wie diejenige des Europarats sind dahingegen eher Parlamentariertreffen ohne echte Entscheidungsbefugnisse. Ihr Potenzial liegt vor allem darin, Transparenz herzustellen und die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger einzufordern. Auch in diesen Versammlungen werde jedoch in transnationalen Fraktionen gearbeitet, es gebe das freie Mandat, die Beratungen seien öffentlich und Anfragen an die „Exekutive“ möglich, so Marschall. Die Versammlungen müssten deshalb keineswegs machtlos sein, wie das Beispiel des Europarats zeige, wo die Parlamentarische Versammlung als der eigentliche „Motor“ der Organisation gilt. Die nicht vorhan-

dene gemeinsame Bürgerschaft, die sich auch im Fehlen von staatenübergreifenden „Satellitenorganisationen“ (Parteien, Medien, etc.) ausdrückt, sei allerdings problematisch. Es mache deshalb Sinn, von einer neuen Form des Parlamentarismus zu sprechen, in der die Abgeordneten eher Vertrauensleute (*trustees*) als Volksvertreter seien.

Ein anderer Ansatz, die Stakeholder-Beteiligung, findet sich beispielsweise bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), wo Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter gleichberechtigt mit Regierungsvertretern entscheiden. Das Modell stößt jedoch in komplexen Problemfeldern mit einer Vielzahl von Interessengruppen schnell an seine Grenzen. Auch kann kaum von monolithischen Stakeholder-Interessen ausgegangen werden, so dass sich die Problematik der Wahl adäquater Interessenvertreter stellt. Aus diesen Gründen sah Marschall in diesem Ansatz ebenfalls nicht die Lösung für das Problem der globalen Demokratie.

### Zunahme zivilgesellschaftlicher Einflussmöglichkeiten

Bleibt als drittes Modell die zivilgesellschaftliche advokatorische Interessenvertretung. Ihre Einflussmöglichkeiten haben in den vergangenen Jahren zugenommen, analysierte Marschall, auch durch die Schaffung spezieller Foren zu ihrer Einbindung bei internationalen Organisationen und Konferenzen. NGOs arbeiteten mit Mitteln des Lobbying und des öffentlichen Drucks, weshalb sie ihre Tätigkeit auf die Medienlogik hin ausrichten müssten, was bedeutet, dass das Event- und Kommuni-

kationsmanagement immer bedeutender wird. Wichtig seien Organisationen der Zivilgesellschaft vor allem als Vertreter schwach repräsentierter Interessen. Allerdings vertreten sie in der Regel Partikularinteressen und nicht – wie gelegentlich behauptet – einen *volonté général*. Kritiker bemängelten häufig die fehlende Binnendemokratie der Organisationen. Marschall verwies jedoch darauf, dass es sich nicht um Parlamente oder Parteien, sondern um Vereine handele, die keine Vertretungsbefugnis haben, sondern sich durch das Ergebnis ihrer Tätigkeit legitimieren.

Im Ergebnis, so Marschall, reiche keines der dargestellten Modelle allein zur Stärkung regionaler und globaler Demokratie aus. Die Antwort sei vielmehr in einer Kombination aller drei Modelle zu sehen, ergänzt um weitere Elemente wie zum Beispiel Bürgerkonvente oder Elemente direkter Demokratie. Voraussetzung sei zudem das Vorhandensein nationaler demokratischer Strukturen. Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen sei möglicherweise eine „globale Demokratie mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ erforderlich.

### **Keine Demokratie jenseits des Nationalstaats**

Dr. **Susan George** vom Transnational Institute in Amsterdam, ehemalige Vizepräsidentin von attac France, verneinte in ihrem Statement die Möglichkeit, Demokratie über die Grenzen des Nationalstaats hinaus auszudehnen. Die Mächtigen dieser Welt würden heftigen Widerstand gegen derartige Versuche leisten. Sie erinnerte an die realen Machtverhältnisse und den enormen Einfluss von transnationalen Unternehmen (TNU) auf die Weltpolitik. Als Beispiel nannte sie die WTO-Abkommen, die wesentlich von TNU formuliert seien. Auch die Tatsache, dass sich Lobbyisten nicht registrieren müssen, um Zugang zur EU in Brüssel zu bekommen, zeige die Macht der Wirtschaft. Die Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich sei

deshalb als Protest gegen ein neoliberales Europa zu sehen. Bürger und Parlament hätten auf die EU nur wenig Einfluss; die Europäische Kommission dominiere. Demokratische Elemente wie etwa die Einführung von Referenden würden verhindert.

Aus ihrer praktischen Erfahrung berichtete George über die Möglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen. Sie hätten durchaus Erfolge vorzuweisen, etwa das Scheitern des Multilateralen Investitionsabkommens (MAI). Auch im Umweltbereich sei viel erreicht worden, allerdings habe es oft lange gedauert, bis die Aktionsbündnisse mit ihren Anliegen Gehör gefunden haben. Auch auf Fehlschläge verwies George – beispielsweise im Bereich gentechnisch veränderter Lebensmittel oder der Besteuerung von Flugtickets. Gegenwärtig befinde sich die Szene in einem Stadium der Regression, so ihr Resumée. Viele Menschen bevorzugten es, „den Mund zu halten und die Technokraten machen zu lassen“. Diese Haltung zu ändern sei das Ziel, das NGOs in Sisypusarbeit zu erreichen suchten.

### **Auch NGOs stehlen sich aus der Verantwortung**

Gegen den Vorwurf einer „allmächtigen“ Europäischen Kommission wehrte sich die Europaabgeordnete und Delegationsleiterin der SPÖ, **Karin Scheele**. Die meisten Entscheidungen würden vom Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament getroffen. Letztlich sei es an den Mitgliedstaaten und den Parlamentariern, mehr Verantwortung zu übernehmen, statt die Kommission für Probleme verantwortlich zu machen.

Als ebenso verbesserungsfähig bezeichnete Scheele das Zusammenspiel zwischen Abgeordneten und der Zivilgesellschaft. Am Beispiel der Gentechnik-Debatte zeigte sie auf, wie sich auch NGOs aus der Verantwortung stehlen. NGOs, die selbst an der Entscheidungsfindung im Europäischen Parlament beteiligt gewesen sind und die Kompromisse hinter verschlosse-

nen Türen mitgetragen haben, hätten später öffentlich ebendiese Kompromisse heftig kritisiert. Sie forderte deshalb, dass gemeinsame Kompromisse von Parlament

ten; *Beteiligung* von internen und externen Stakeholdern; *Evaluierung* mit dem Willen, daraus zu lernen; *Umgang mit Beschwerden* als „Lackmustest“ für Verantwortlichkeit.



und NGOs von allen Beteiligten auch als solche dargestellt werden.

Die Medien rief Scheele dazu auf, nicht nur über Missstände im Europäischen Parlament, sondern auch über seine positiven Aktivitäten zu berichten. Sonst könne es nicht verwundern, dass sich die Menschen in den Mitgliedstaaten nicht an der europäischen Politikgestaltung beteiligen wollen.

### **Rechenschaftspflicht auch für NGOs und TNUs**

Auf die Frage der Legitimität der einzelnen Akteure kam **Michael Hammer**, Geschäftsführer des One World Trust in London, zurück. Er plädierte dafür, dass auch NGOs und transnationale Unternehmen einer öffentlichen Rechenschaftspflicht unterliegen sollten. Denn ab dem Zeitpunkt, wo ein gewisses Maß an Aktivitäten überschritten sei, das Auswirkungen auf viele Menschen habe, könne nicht mehr von „privaten“ Akteuren gesprochen werden. Entsprechend untersucht seine Organisation die Rechenschaftspflicht von internationalen Organisationen, NGOs und TNUs anhand von vier zentralen Dimensionen: *Transparenz*, im Sinne von „bedeutungsvollem“ Berich-

Insgesamt sei ein zunehmendes Engagement der Organisationen in diesen Bereichen feststellbar. Keiner der untersuchten Sektoren habe allerdings in allen vier Bereichen gut abgeschnitten. Bei den Punkten Transparenz und Beschwerdemanagement hätten sich bei allen Gruppen, besonders aber bei den NGOs, Schwächen gezeigt. Die breite Öffentlichkeit erfahre wenig darüber, welche Art von Politik eine NGO verfolgt und wie ihre Entscheidungen zustande kommen.

### **Europa transparenter gestalten**

In der folgenden Diskussion verwies PD Dr. **Helmut Breitmeier** von der TU Darmstadt auf die Diskrepanz zwischen den steigenden Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments und der kontinuierlich abnehmenden Wahlbeteiligung. Er schloss die Frage an, was dies für die weitere Parlamentarisierung auf internationaler Ebene bedeute. **Marschall** erwiderte, dass Parlamente nicht der alleinige Königsweg seien. Ergänzende Elemente wie Bürgerentscheide könnten das Interesse der Bürger stärken. Auch über ein neues Verfahren für die Europawahlen sollte nachgedacht werden. Botschafter a. D. **Wilhelm Höynck** machte deutlich, dass

es sich bei der EU um eine Institution *sui generis* handle, die nicht als Muster für andere Organisationen dienen könne. Die Möglichkeit von Parlamentarischen Versammlungen, auf die Haushalte der Organisationen Einfluss zu nehmen, schätzte er als nicht so wichtig ein. Die Regierungen würden diese Kontrollfunktion recht gut ausüben. Zudem hätten die Organisationen selbst auch keinen Einfluss auf die Steuererhebung. Ihm widersprach **Scheele**, die bedauerte, dass das Europäische Parlament keinen Einfluss auf den Agrarhaushalt der EU hat. Sie kritisierte zudem, dass nationale Politiker oft nicht wahrnehmen würden, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene auch innenpolitische Entscheidungen seien. Es müsse transparenter werden, wofür sich nationale Minister auf europäischer Ebene einsetzen, doch bislang tage der Ministerrat hinter verschlossenen Türen.

#### **NGOs keine Entscheider**

Zur Legitimation von NGOs merkte **Jens Martens** vom Global Policy Forum Europe an, die entscheidende Frage nicht laute, *ob*, sondern *wozu* NGOs legitimiert seien. Problematisch werde es dann, wenn sich

NGOs über den diskursiven Prozess hinaus an Entscheidungen beteiligten. Dazu seien sie in der Tat nicht legitimiert. Dies sei auch ein kritischer Bereich bei Multi-stakeholder-Ansätzen. **George** sah die Rechenschaftspflicht von NGOs gegenüber ihren Mitgliedern als gegeben an. Ansonsten würden diese ihre Unterstützung verweigern. Sie stimmte Martens darin zu, dass es nicht die Aufgabe von NGOs ist, Entscheidungen zu treffen. Ihr Potenzial liege vielmehr in der Aufklärung der Bevölkerung, in dem Aufdecken problematischer Entwicklungen und Politiken, in dem Setzen von Themen und in der Formulierung von Politikvorschlägen. Die ehemalige Botschafterin Dr. Dr. h.c. **Gret Haller** verteidigte den sektoriellen Zugang von NGOs. Sonst kämen sie einer Partei gleich, die einen Gesamtblick haben muss. Kritisch bewertete sie allerdings die Tendenz von NGOs zur „Empörungsbe-wirtschaftung“ mit dem Ziel der Finanzbeschaffung, seien es Spenden oder Steuergelder. Auch müsse stets im Bewusstsein bleiben, dass das Allgemeininteresse über die Summe der Einzelinteressen hinausgehe.

# Mehr „globale Demokratie“ wagen

## Aktuelle Vorschläge

*Um Vorschläge aus der Praxis zur Stärkung demokratischer Legitimation in der internationalen Politik und um Alternativen zu staatsähnlichen Modellen für die globale Ebene ging es im dritten Panel. Eine Kontroverse entzündete sich um die Frage, ob ein parlamentarischer Flügel der Vereinten Nationen sinnvoll sein könnte. Weitere Schwerpunkte lagen auf den unterschiedlichen Formen zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung und auf Maßnahmen für eine gerechtere Einbindung des globalen Südens.*

Mit einem Rückblick auf das Dreigespann Willy Brandt, Bruno Kreisky und Olof Palme begann Dr. **Wolfgang Petritsch**, österreichischer UN-Botschafter in Genf, sein Impulsreferat. Er würdigte ihren Einsatz für Demokratie und gerechtere Nord-Süd-Beziehungen. Auch heute bestehe das Ziel, Demokratie auf der internationalen Ebene zu stärken. „Doch gibt es bereits ‚globale Demokratie‘“, hinterfragte er kritisch, „oder haben wir es lediglich mit ‚delegierter Vollmacht‘ (*delegated power*) zu tun?“ Wenn er darüber nachdenke, wer die treibenden Kräfte der internationalen „Organisationsmaschinerie“ sind, gewinne er den Eindruck eines dysfunktionalen Systems. Eine „Weltinnenpolitik“ sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder wünschenswert noch realisierbar. „Globale Demokratie“ stehe vor Hindernissen wie dem universellen Zugang zu internationalen Organisationen, der nicht zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Ländern unterscheide. Konsensfindung werde durch fehlende gemeinsame Werte und einen Mangel an öffentlicher Unterstützung bzw. einer fehlenden globalen Öffentlichkeit erschwert. Hinzu komme, dass wichtige Akteure kein Interesse an der Veränderung des Status quo haben, da sie von ihm profitieren. Eine weitere ungelöste Herausforderung stelle die Komplexität einzelner Themenfelder dar – etwa im Bereich der WTO – wo es nur noch wenigen Experten möglich sei, die Materie zu verstehen.

Als Alternative zu staatsähnlichen repräsentativen Modellen setzte er, zumindest

als mittelfristige Strategie, auf regionale Integration und Kooperation, gekoppelt mit verstärkter Transparenz und Rechenschaftspflicht. Eine langfristige Demokratisierung müsse als „evolutionäre“ Entwicklung gesehen und flexibel gestaltet werden. Grundlage der Demokratie bleibe der Nationalstaat. Doch demokratische Mechanismen ließen sich auf die regionale Ebene ausweiten, in einem zweigliedrigen System mit konsultativen Fachgremien und Befragungen der allgemeinen Öffentlichkeit. Weiterhin könnten Medien, NGOs und Lobbygruppen eine unterstützende Funktion übernehmen. Letztere müssten allerdings zu Transparenz und Rechenschaftspflicht verpflichtet werden; hier habe die EU großen Nachholbedarf.

### Deliberative Foren schaffen

Dr. **Marianne Beisheim** von der Arbeitsstelle Transatlantische Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik des Instituts für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin, unterschied zunächst zwischen der parlamentarischen Demokratie, die durch die Interessenvertretung mittels Parteien und Parlamenten gekennzeichnet ist, und der bürgerschaftlichen Demokratie. Möglichkeiten zur Stärkung parlamentarisch-repräsentativer Ansätze sah sie in einer gerechteren Verteilung der Stimmrechte in internationalen Organisationen. Möglich sei, bei Abstimmungen das Prinzip der „doppelten Mehrheit“ einzuführen, wie es bereits in der Globalen Umweltfazilität (GEF) praktiziert und in der EU-Verfassung angestrebt wird. Darüber hinaus sollten sich nationale Parlamente stärker mit globalen Fragen befassen. Daher for-

derte sie die Einrichtung nationaler parlamentarischer „Globalisierungsausschüsse“ als feste Foren der Diskussion über globalpolitische Themen.

Die zivilgesellschaftliche Interessenvertretung im Sinne einer bürgerschaftlichen Demokratie könne verschiedene Formen annehmen. Sit-ins, Performances und „smart mobs“ (blitzartige Menschaufmärsche, übers Internet mittels Schneeballsystem ausgelöst) könnten ebenfalls als Partizipation wahrgenommen werden. Es gehe darum, die richtige Mischung aus verschiedenen Formen der Partizipation auf internationaler wie lokaler Ebene zu finden. Partizipation sei voraussetzungs- voll: sie erfordere beispielsweise Bildung, Einkommen und soziale Netzwerke. In der Schaffung von neuartigen Diskussionsforen sah sie eine Erfolg versprechende Strategie, um Menschen deliberativ in den Politikprozess einzubinden. Dies gelte vor allem auf sektoraler Ebene, wo sich ein „sektoraler Demos“ bilden

troffenen erhöhe, könne sie durchaus auch zur Effizienz beitragen. Mit dem Schlagwort des „Infotainment“ beschrieb Beisheim das Potenzial von NGOs, schwierige politische Inhalte und Entscheidungen an die breite Öffentlichkeit zu vermitteln. Dadurch könne die Transparenz internationaler Politik verbessert und ihre Komplexität verständlicher gemacht werden.

### „Demokratie beginnt zuhause“

Im Anschluss betonte auch Dr. **James Jennings**, leitender Mitarbeiter der Interparlamentarischen Union (IPU), dass Global Governance durch die Stärkung nationaler Parlamente demokratischer gestaltet werden kann. Parlamente sollten repräsentativ, transparent, zugänglich und effektiv sein. Sei dies auf nationaler Ebene gegeben, bestünde darin auch die Grundlage für eine demokratische Gestaltung globaler Politik. In diesem Zusammenhang maß er der IPU zentrale Bedeutung bei: Sie fungiere als Forum für internationale par-



können. Nicht nur konstruktive Vorschläge aus der Zivilgesellschaft, sondern auch reine Opposition habe ihre Berechtigung: „Widerstand kann per se demokratisch sein“. Die Kritik an einem möglichen „trade-off“ zwischen Partizipation und Effizienz nahm sie vorweg. Zwar gestand sie zu, dass auch dem Partizipationsansatz Grenzen gesetzt seien, ein „trade-off“ sei jedoch nicht zwingend. Wenn Partizipation die Folgebereitschaft der Politikbe-

lamentarische Kooperation. Als solches leiste die IPU einen wichtigen Beitrag zu globalem Frieden, Demokratie und Entwicklung. Folglich bezweifelte Jennings die Notwendigkeit eines parlamentarischen Flügels der Vereinten Nationen. Hierfür sei „die Zeit noch nicht reif“; momentan wäre eine parlamentarische Kammer nur eine ineffiziente zusätzliche Struktur. Wichtiger sei, dass Parlamente auf nationaler und regionaler Ebene akti-

ver werden. Zwar, gab er zu, käme die Stärkung der Parlamente nur langsam voran, doch seien Fortschritte erkennbar und gäben Anlass zu Optimismus.

### **NGO-Arbeit für mehr Demokratie**

Dr. **James A. Paul**, Direktor des Global Policy Forum, New York, konzentrierte sich in seinem Beitrag auf die Perspektive zivilgesellschaftlicher Akteure. Menschen, die sich zusammenfinden, um sich für Prinzipien der Demokratie einzusetzen, gebe es schon lange: Er nannte unter anderem die internationale Bewegung zur Abschaffung der Sklaverei oder die Arbeiter- und die Frauenbewegung. Die UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre hätten zur Bildung einer globalen zivilgesellschaftlichen Bewegung beigetragen, in der sich zahlreiche NGOs vernetzen. Diese Entwicklung bringe allerdings den Widerstand mächtiger Staaten mit sich; die USA, beispielsweise, seien aktiv bemüht, die Arbeit von NGOs zu behindern. Tatsächlich hätten NGOs bedeutendes Potenzial, Druck auszuüben. Welche Wirkung Zusammenschlüsse von NGOs und anderen Akteuren zur Verfolgung eines speziellen Ziels haben können, habe die Koalition für einen internationalen Strafgerichtshof (CICC) gezeigt. Dieses Bündnis von rund 2.000 NGOs habe maßgeblich zur Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) beigetragen: „Ohne die CICC gäbe es keinen ICC“. Ein Defizit der NGO-Community sei allerdings die geringe Präsenz von NGOs aus dem Süden an den Orten der Entscheidungsfindung aufgrund fehlender Ressourcen.

Im Weiteren ging Paul auf die Arbeit des Global Policy Forums ein. Sein Ziel sind demokratischere und transparentere Vereinte Nationen. Besondere Herausforderungen seien hier vor allem die systematische Geheimhaltung im Sicherheitsrat und die Barrieren, die gegenüber NGOs aufgebaut werden. Im Sicherheitsrat sah Paul eine hoch verschlossene Institution, in der ein geradezu despotisches Regelsystem gelte und asymmetrische Machtverhält-

nisse durch mächtige Staaten bewusst ausgenutzt würden. Paul kritisierte, dass NGOs der Zugang zum Sicherheitsrat erschwert werde. Ernst genommen würden sie zwar bei „weichen Themenbereichen“ wie der Geschlechterdiskriminierung in Friedensmissionen. Bei den „harten Themen“ fänden sie dagegen kein Gehör. Höchst problematisch sei zudem der Versuch einiger Länder, NGOs durch die Bereitstellung von Geldern zu beeinflussen und so bestimmte Interessen durchzusetzen.

In der von Mag. **Martin Janata** vom Renner Institut, Wien, geleiteten Diskussion stellte Dr. **Volker Weyel**, ehemaliger Chefredakteur der Zeitschrift „Vereinte Nationen“, Bonn, die Frage, wie Paul die Zusammenarbeit zwischen NGOs und dem neuen Generalsekretär Ban Ki-moon einschätze. Hierauf antwortete Paul zurückhaltend. Im Gegensatz zu Kofi Annan, der zwar den Zugang von NGOs zu den Vereinten Nationen nicht wesentlich erleichtert habe, sie jedoch immerhin einmal als „Gewissen der Menschheit“ bezeichnete, zeige Ban Ki-moon bislang wenig Interesse am Kontakt mit NGOs.

Prof. Dr. **Daniele Archibugi** warf der IPU vor, dass sie die Notwendigkeit für Formen der parlamentarischen Repräsentation über die Ebene des Nationalstaates hinaus nicht wahrnehme. Die Bildung eines UN-Parlamentes werde sogar von zahlreichen nationalen Parlamenten unterstützt. Die IPU scheine ihm daher eher „Teil des Problems als der Lösung“. Auch Paul äußerte sich skeptisch gegenüber dem Anspruch der IPU, eine institutionalisierte Form internationaler parlamentarischer Repräsentation ersetzen zu können. Er hielt die Vorstellung, dass einzelne ausgewählte Parlamentarier ein gesamtes nationales Parlament vertreten, für problematisch, da dies in gewisser Weise auch zur Entmachtung der nationalen Parlamente führen könne. Jennings erwiderte, er lehne nicht grundsätzlich repräsentative Elemente jenseits der nationalen Ebene ab, er empfinde allein einen parlamentari-

schen Flügel der Vereinten Nationen als unnötig. Der positive Beitrag der IPU wurde demgegenüber von Marianne Beisheim hervorgehoben: Durch den Austausch von Informationen könne die IPU parlamentarische Demokratien stärken und Parlamentariern aus „schwachen“ oder jungen Demokratien ermöglichen, mehr über Abläufe und Prozeduren in parlamentarischen Demokratien zu lernen. Zu diesem „Sozialisierungseffekt“ komme außerdem ein „Diffusionseffekt“: Beispielsweise durch *capacity building*-Programme werde die Verbreitung von parlamentarischen Demokratien in der Welt unterstützt.

Dr. **Martin Weber**, Universität Queensland, kritisierte die Idee des „sektoralen Demos“, wie sie Marianne Beisheim in ihrem Vortrag beschrieben hatte, als „Ende der Demokratie“. „Sektorale Demoi“ könnten nicht das Interesse der Allgemeinheit repräsentieren. Beisheim widersprach: Es müsse differenziert werden, in welchen Kontexten wer in welcher Form partizipieren solle. Zumindest für einige Bereiche sah sie in einem sektoralen Demos einen positiven Ansatz.

### **Wir brauchen eine neue Kultur der Zusammenarbeit**

Die Nord-Süd-Beziehungen waren ein weiteres Thema der Diskussion. Welche Legitimation politische Entscheidungen hätten, die im Norden getroffen werden und Auswirkungen auf den Süden haben, hinterfragte **Stephan Ohme** vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin. Seiner Ansicht nach sei eine Koope-

ration zwischen Parlamenten des Nordens und des Südens notwendig, aber utopisch. Dr. **Helmut Reifeld** von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, machte auf den Beitrag deutscher Stiftungen zur Demokratieförderung im Süden aufmerksam. Es sei wichtig, die Fähigkeiten des Südens zur Mitwirkung an internationaler Politik zu fördern. Marianne Beisheim verwies ergänzend auf die Weiterentwicklung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit ihren neuen Konzepten und Strategien wie „Empowerment“ und Partizipation. Zur Stärkung der Position armer Länder müssten zunächst die internationalen Handelsbeziehungen gerechter gestaltet werden, forderte Botschafter **Marwa Kisiri**, Leiter des Genfer Büros der AKP. Dr. **Wolfgang Petritsch** knüpfte an Kisiris Punkt an: Eine neue Kultur der Zusammenarbeit in den Nord-Süd-Beziehungen sei erforderlich. Vor allem die Welthandelsorganisation und die internationalen Finanzinstitutionen müssten sich hierzu verändern. Auch ein Empowerment-Ansatz helfe nicht, wenn internationale Regelungen im Ergebnis den Norden bevorzugten. Die WTO müsse Teil des Gesamt-Handelssystems werden und zusammen mit anderen Organisationen wie der UNCTAD und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Verantwortung für Bereiche wie gerechte Arbeitsbedingungen und Umwelt übernehmen. Hierzu wäre eine effiziente parlamentarische Kontrollinstanz hilfreich, die allerdings schwer zu realisieren sei, auch aufgrund der Überforderung und des Desinteresses der Parlamentarier.

# Output-Legitimation

## Echte Alternative oder Scheinlösung?

*Angesichts der Schwierigkeiten bei der Erhöhung der Input-Legitimation stellt sich die Frage, ob eine stärkere Betonung von Output-Legitimation durch eine effektive Bereitstellung globaler öffentlicher Güter wie Frieden, saubere Umwelt, stabiles Finanzsystem etc. einen Beitrag zur besseren Legitimation globalen Regierens leisten kann. Aber wer definiert, was globale öffentliche Güter sind? Und wie können allfällige „Verlierer“ von der Rechtmäßigkeit von Regelungen überzeugt werden, auf deren Zustandekommen sie keinen Einfluss hatten? Mit diesen Fragen befasste sich die abschließende Diskussionsrunde.*

Mit einem Impulsreferat führte PD Dr. **Helmut Breitmeier** von der Technischen Universität Darmstadt in die Diskussion ein. Er stellte zunächst die Frage, ob es demokratische Legitimität ohne Input-Legitimität überhaupt geben kann. Seine Antwort lautete: Nein. Input- und Output-Legitimität müssten in der Praxis gemeinsam ausreichend gewährleistet sein, um die Folgebereitschaft der Weltgesellschaft für internationale und transnationale Herrschaft zu sichern. Analytisch könne eine Trennung jedoch sinnvoll sein, um die unterschiedlichen Dimensionen klarer erfassen zu können.

Output ohne Input würde in einem theoretischen Modell zu einem System autoritärer Herrschaft oder zu einer Herrschaft der Eliten führen. Da es in einem solchen System kaum öffentliche Kontrollen gibt, ist es anfällig für Partikularinteressen. Das Ergebnis könnte mangelhaft sein, auch weil die gesellschaftlichen Ressourcen bei der Formulierung und Implementierung von Politiken nicht genutzt werden. Die andere Extremvariante – Input ohne Output – würde zu einer Graßwurzeldemokratie führen, die durch zuviel Mitsprache und Kontrolle sich möglicherweise selbst blockierte. Auch fehlte die fundierte wissenschaftlich-technologische Expertise. Im Ergebnis wäre also auch hier mit mangelhaften Politikergebnissen zu rechnen.

### Maßnahmen zur Verbesserung der Output-Legitimität

Für die Steigerung der Output-Legitimität spielt die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle, so Breitmeier weiter, etwa durch die

Herstellung transnationaler Öffentlichkeit, durch ihre wissenschaftlich-technische Expertise oder durch ihren Beitrag bei der Implementierung von Politikentscheidungen. Es gebe aber auch andere „Stellschrauben“, mittels welcher die Output-Legitimität globalen Regierens erhöht werden kann: die Art und Weise der Ausgestaltung internationaler Organisationen, der Aufbau entsprechender Umsetzungskapazitäten auf nationalstaatlicher Ebene sowie die Bereitschaft der nationalen Regierungen, sich für kollektive Ziele einzusetzen, die entsprechende Vermittlung globaler Politik durch Transparenz, durch ihre Anbindung an nationale Parlamente und durch die Medien sowie die neuen, halbprivaten Formen von Steuerung.

Hinsichtlich der Beteiligungsrechte in internationalen Organisationen verwies Breitmeier abschließend darauf, dass neue Formen notwendig sind, die die Potenziale und Funktionen von NGOs, Unternehmen, Experten etc. bei der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern berücksichtigen. Er plädierte deshalb für eine Formalisierung von Beteiligungsrechten und fragte zugleich, ob eine Reorganisation der Institutionen in größeren thematischen Einheiten erforderlich sein könnte, um den nichtstaatlichen Akteuren überhaupt eine echte Beteiligung zu ermöglichen. Globale Demokratie habe „keinen Ort“ und sei deshalb für diese Akteure sehr kostspielig, da sie nur mit hohem finanziellem Aufwand weltweit an wechselnden Orten präsent sein können.

## Ein frischer Blick auf internationale Kooperation

Dr. Inge Kaul, ehemalige Politikberaterin des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in New York, fragte in Reaktion auf Breitmeiers Beitrag, ob öffentliche Güter nicht auch ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung bereitgestellt werden können. In einigen Fällen schon, lautete ihre Schlussfolgerung, etwa bei so genannten „best shot goods“, die von lediglich einem Einzelakteur zur Verfügung gestellt werden können. Für die meisten öffentlichen Gütern seien jedoch ein breit gestreuter Input und ausreichend politischer Wille erforderlich. Eine andere Frage sei, ob das

genau zwei Möglichkeiten: Zuckerbrot und Peitsche. Ein Beispiel sei „aid for trade“. Hierbei handele es sich um eine Art Bestechung, mit der Entwicklungsländer durch das Zuckerbrot „zusätzliche Finanzmittel“ dazu gebracht würden, bestimmte politische Entscheidungen zu akzeptieren. Die Peitsche werde von der Bush-Administration eingesetzt, wenn sie ihren politischen Willen mittels Bomben durchzusetzen versuche. Die Problematik der meisten öffentlichen Güter lasse sich jedoch nicht durch Bombeneinsatz lösen.

Kaul rief dazu auf, internationale Kooperation aus einem neuen Blickwinkel zu



Ergebnis den Entstehungsprozess rechtfertigen könne. Auch hier vertrat sie die Position, dass dies durchaus der Fall sein könne, solange alle mit dem Ergebnis zufrieden sind, wie beispielsweise beim internationalen Postservice. Schwieriger werde es, wenn das Ergebnis nicht zufriedenstellend ist, etwa beim Klimawandel. In solchen Fällen sei eine breite Beteiligung notwendig. Um die Verlierer solcher Prozesse ins Boot zu bekommen, gebe es

betrachten, nämlich als ein Marktplatz, auf dem mit Politikreformen gehandelt wird und Angebot und Preis in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden müssen. In Reaktion auf Breitmeiers Vorschlag, internationale Institutionen in größeren Einheiten zusammenzufassen, betonte sie den Nutzen und die Notwendigkeit von themenspezifischen Institutionen. Was allerdings fehle, sei ein übergreifendes Forum für Global Governance-Fragen. Die

konkrete Umsetzung könnte dann in den spezialisierten Foren erfolgen.

### **Entwicklungsländer müssen Präsenz zeigen**

Die Stimme des Südens präsentierte der Leiter des Genfer AKP-Büros, Botschafter **Marwa Joel Kisiri**. Die Bedenken der Entwicklungsländer hinsichtlich globaler Regelungen im Wirtschaftsbereich hätten ihren Ursprung in der unfairen Behandlung dieser Länder. So sei das ODA-Ziel bis heute nicht erreicht worden, und die Anstrengungen zur Armutsbekämpfung seien unzureichend. In der Welthandelsorganisation gingen die Interessen der Mehrheit zumeist unter. Obwohl Abstimmungen mit einer 2/3-Mehrheit vorgesehen sind, werde in der Regel ohne Abstimmung im Konsens entschieden, wobei die Vorlagen Ergebnis eines informellen Konsultationsprozesses im kleinen exklusiven Kreis seien. Dies führe zu einer Diskrepanz zwischen formalem Verfahren und informeller Praxis zum Nachteil der schwächeren Länder. Dies gelte auch für den Streitschlichtungsmechanismus der WTO, der für kleinere Länder oft zu teuer sei. Global Governance müsse auch dem Süden nutzen, forderte Kisiri. Er wünschte sich einen stärkeren Einfluss der nationalen Parlamente auf die WTO, indem diese im Vorfeld diskutierten, welche Ergebnisse sie wünschen, und indem sie Einfluss auf die laufende Agenda nehmen. Aber auch die Entwicklungsländer insgesamt müssten den Output internationaler Organisationen stärker beeinflussen, indem sie sich intensiv an internationalen Verhandlungen beteiligen. Die Präsenz der Regierungen aus dem Süden habe in den letzten Jahren zugenommen, wie etwa sein Sekretariat in Genf zeige, das ein Ableger des AKP-Sekretariats in Brüssel sei.

### **Märkte benötigen Regeln**

Der Moderator der anschließenden Plenumsdiskussion, **Jens Martens**, Geschäftsführender Vorstand des Global Policy Forum Europe, Bonn, wies einleitend darauf

hin, dass globale öffentliche Güter nicht naturgegeben, sondern das Ergebnis eines gesellschaftlichen Konsenses seien. Er griff Inge Kauls Bild von der internationalen Kooperation als Marktplatz auf und argumentierte, dass die UN-Generalversammlung in der Tat wie ein Markt betrachtet werden könne – einschließlich Monopolisten, Oligarchen, Marktdefiziten und Marktversagen. Um diese Defizite auszugleichen, brauche auch der „politische“ Markt Regeln. Prof. Dr. **Michael Zürn** ergänzte, dass das Marktmodell von Inge Kaul auf gleichberechtigten Aushandlungsprozessen im Konsens beruhe. In diesem Fall gebe es in der Tat kein Legitimationsdefizit. Die internationalen Institutionen hätten allerdings aus der Notwendigkeit des Outputbedarfs heraus ein Gegenmodell entwickelt, das das Konsensmodell untergräbt, weil es vorsieht, dass auch diejenigen, die nicht zugestimmt haben, aufgrund einer kollektiven Einbindung mitmachen müssen. Hier stelle sich die Legitimationsfrage systematisch. Sie sei nur zu lösen durch global akzeptierte Normen.

**Kaul** stimmte zu, dass es sich bei der UN-Generalversammlung um einen unregulierten Markt handle und dass Institutionen für den politischen Markt geschaffen werden müssen, die ihn effizienter gestalten. Sie widersprach Zürn insofern, als bislang nicht das Marktprinzip Anwendung gefunden habe, sondern das Machtprinzip. Was ihr vorschwebte, sei ein „fair bargaining“. Es gehe nicht an, dass von China verlangt werde, für ein wenig Wirtschaftshilfe seine Emissionen zu reduzieren. Ein solches Angebot sei klar unterbezahlt.

### **Global Governance mit Ungleichheiten**

Mit fünf abschließenden Beobachtungen zur weiteren Reflexion rundete **Michael Zürn** die Potsdamer SEF-Frühjahrgespräche 2007 ab:

1. Die sozialen Widerstände gegen Global Governance nehmen aus verschiedenen Richtungen zu, sei es von Seiten

der NGOs, die gegen die bestehende Weltwirtschaftsordnung kämpfen, seien es rechte Protestparteien, die gegen die internationale Bürokratie und eine Stärkung der Demokratie jenseits des Staates angehen. Auch die EU hat die breite Unterstützung in der Bevölkerung verloren.

2. Diese Zunahme der Widerstände ist allerdings nicht Ausdruck der Schwäche internationaler Organisationen, sondern ihrer Stärke. Sie haben sowohl quantitativ als auch qualitativ stark zugenommen mit Auswirkungen auf die nationalen Gesellschaften durch kollektiv bindende Regelungen und



durch ihren Anspruch auf politische Herrschaft. Im Ergebnis zeigt sich eine Zivilisierungsperspektive, aber es ergeben sich auch Asymmetrien, zum Beispiel in der Benachteiligung des Südens innerhalb des Weltwirtschaftssystems. Durch die Zunahme von Mehrheitsentscheiden und Enforcement-Strategien stellt sich zunehmend die Frage der Legitimität globaler Politik.

3. Die Kritik zielt zum einen auf die Qualität und die Effektivität der Politikergebnisse, also auf den Output, und zum anderen auf die Art seines Zustandekommens, also die fehlende Input-Legitimität. Als problematisch wird zudem die Selektivität bei der

Durchsetzung von Politikentscheidungen gesehen, da das Prinzip der Rechtsgleichheit im globalen System fehlt. Gleiche Fälle werden nicht unbedingt gleich behandelt.

4. Diese Kritik ist nachvollziehbar und berechtigt. Es stellt sich nun die Frage, wie mit ihr umgegangen werden kann, denn ohne diese internationalen Organisationen wäre vieles schlechter. Zürich machte drei Bereiche, die angegangen werden müssen: Bei der Output-Legitimität muss es darum gehen, die richtigen Instrumente auszuwählen, um Effektivität und Qualität zu gewährleisten. Die Input-Legitimität könnte durch eine Öffnung internationaler Politik für zivilgesellschaftliche Akteure, durch eine – nicht einfach zu realisierende – Internationalisierung der nationalen Parlamente sowie durch eine verstärkte Öffnung für Transformations- und Entwicklungsländer verbessert werden. Am schwierigsten gestaltet sich der Umgang mit dem Selektivitätsdefizit, da es strukturell bedingt ist. Gerichtsartige Zusatzinstrumente und unabhängige Ressourcen könnten ein Weg zu weniger Selektivität sein.
5. Wie stehen die Chancen für die Umsetzung dieser Vorschläge? Der Prozess der normativen Zivilisierung findet statt vor dem Hintergrund einer historisch einmaligen, riesigen Machtungleichheit. Das führt zu einer Scheinbewegung zwischen dem voranschreitenden Global Governance-Prozess einerseits und der unipolaren Machtverteilung andererseits. Was bedeutet das für die nächsten Jahrzehnte? Realistisch sei ein Global Governance-System mit eingebauter Ungleichheit, mit rechtlicher Asymmetrie und Diskriminierung, so die skeptische Schlussnote Zürichs.