

Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation

Eine Analyse der Weltstaudammkommission

Globale Politiknetzwerke gelten vielen als Hoffnungsträger einer effektiveren und zugleich legitimeren Global Governance. Der Artikel untersucht am Beispiel der World Commission on Dams, inwieweit die Hoffnung auf eine erhöhte Input-Legitimität durch globale Politiknetzwerke berechtigt ist. Die Argumentation erfolgt in drei Schritten: Zunächst wird gezeigt, dass es der Global-Governance-Debatte bislang weitgehend an einem eindeutigen und kohärenten Konzept demokratischen Regierens fehlt. In einem zweiten Schritt wird zwischen drei Dimensionen des Demokratiebegriffs unterschieden: der Selbstbestimmung, der Kontrolle und der diskursiven Meinungs- und Willensbildung. In einem empirischen Teil wird schließlich die Legitimität eines globalen Politiknetzwerks, der World Commission on Dams, entlang dieser Dimensionen untersucht. Das Ergebnis ist ein wesentlich komplexeres Bild als das von den Befürwortern des Ansatzes gezeichnete. Zwar kann die World Commission in einigen Bereichen Teilerfolge verzeichnen. Diesen stehen andererseits gravierende Mängel gegenüber, die auf ein weitaus geringeres Demokratisierungspotenzial globaler Politiknetzwerke schließen lassen, als häufig angenommen wird.

1. Einleitung¹

Globale Politiknetzwerke gelten vielen als Hoffnungsträger einer besseren *Global Governance* (vgl. Reinicke/Deng 2000). Indem sie staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zur Lösung spezifischer Probleme an einen Tisch bringen, sind die Netzwerke Teil der Debatte über die Rolle öffentlich-privater Partnerschaften in der internationalen Politik. Befürworter globaler Politiknetzwerke erwarten von der Institution eine Steigerung der Effektivität und Effizienz, aber auch der demokratischen Legitimation des Regierens jenseits des Nationalstaats.² Der Artikel wählt dieses letzte Versprechen als Ausgangspunkt und untersucht am Beispiel der *World Commission on Dams* (WCD), ob und auf welche Weise globale Politiknetzwerke gegenüber einem staatlich geprägten Regieren jenseits des Staates zu einer Steigerung der demokratischen Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens beitragen können, und wo die Grenzen eines solchen Beitrags zu verorten sind.

- 1 Für wertvolle Kommentare zu früheren Versionen danke ich Steffen Bauer, Frank Biermann, Rainer Brohm, Sabine Campe, Marie Gackenholtz, Diana Keppler, Andrea Liese, Philipp Pattberg und Bernd Siebenhüner sowie den Gutachterinnen und Gutachtern der Zeitschrift für Internationale Beziehungen.
- 2 Vgl. Benner/Reinicke (1999); Reinicke/Deng (2000); Reinicke (1999a, 1999b, 1999c); Reinicke/Witte (1999); Witte et al. (2000); Streck (2001).

Inwieweit globale Politiknetzwerke einen solchen Beitrag leisten können, hängt ganz offensichtlich davon ab, was unter demokratischem Regieren jenseits des Nationalstaats verstanden wird. In der *Global-Governance*-Literatur wird das normative Ziel einer Demokratisierung häufig explizit oder implizit vertreten. So erkennt beispielsweise die *Commission on Global Governance* eine Notwendigkeit »to weave a tighter fabric of international norms, expanding the rule of law world-wide and enabling citizens to exert their democratic influence on a global process« (Commission on Global Governance 1995: xiv). Die Herausforderung bestehe darin, die Regelung globaler Angelegenheiten responsiv gegenüber den Interessen aller Betroffenen zu gestalten und zu diesem Zweck zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb des UN-Systems eine größere Bedeutung beizumessen (Commission on Global Governance 1995: xvii). Inklusion und Partizipation zählen auf diese Weise zu den Schlagworten, unter welche die Kommission die Suche nach einer gelungenen *Global-Governance*-Architektur stellt: »The vision of global governance can only flourish [...] if it is based on a strong commitment to principles of equity and democracy grounded in civil society« (Commission on Global Governance 1995: 6). Während sich die Kommission für eine Demokratisierung der internationalen Politik ausspricht (Commission on Global Governance 1995: 66), wird – abgesehen von ihren Vorschlägen zur Reform des Sicherheitsrats und der Generalversammlung (Commission on Global Governance 1995: 233-250) – jedoch nur selten deutlich, was unter einer solchen Demokratisierung konkret zu verstehen ist, und wie sie zu erreichen sein könnte.³ Auch andere Beiträge der seit den Siebzigerjahren geführten Debatte um eine UN-Reform warten mit einer Reihe konkreter Vorschläge auf.⁴ Da den meisten dieser Vorschläge ebenfalls ein demokratiethoretisches Fundament fehlt, können aber auch sie keine Gesamtkonzeption einer demokratischen *Global Governance* vermitteln.

Die Schwierigkeiten, ein klares Verständnis dessen zu erlangen, worin eine Demokratisierung bestehen könnte, treten in vielen Beiträgen offen zu Tage.⁵ Entsprechend fallen die Antworten auf Fragen der demokratischen Legitimation innerhalb der *Global-Governance*-Debatte äußerst unterschiedlich aus. Während einige Autoren von einem substanziellen Demokratiebegriff ausgehen und auf eine Transformation bestehender Machtstrukturen und eine Gegenbewegung zu den dominan-

-
- 3 Ähnlich verhält es sich mit anderen politischen Statements. So macht sich beispielsweise auch der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali für eine Demokratisierung der internationalen Politik stark, wenn er schreibt, dass »[a] multiplicity of actors – such as the media, NGOs, parliamentarians, and international lawyers – have indispensable roles to play. Acting at various levels of the international system, they are all mechanisms for democracy« (Boutros-Ghali 1995: 10). Die darauf folgenden Erläuterungen zu diesen Rollen (Boutros-Ghali 1995: 10f) bleiben jedoch äußerst vage und lassen kaum Schlussfolgerungen zu, wie eine Demokratisierung Gestalt annehmen könnte.
 - 4 Für jüngere Beiträge vgl. u. a. Alger (1996); South Centre (1996); für eine Kritik der Debatte vgl. auch Childers (1997).
 - 5 Vgl. z. B. Falk: »The challenge of democratization is present, but difficult to articulate, especially in relation to specific policy implications« (Falk 1995: 132).

ten marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen drängen (vgl. Brand et al. 2000; Falk 1995), setzen Vertreter eines eher formalen Demokratiebegriffs auf Verbesserungen bestehender Verfahren (vgl. Kapitel 3.1.3). Während ein Teil der Beobachter in einer stärkeren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure eine Demokratisierung (Willetts 2000: 207f) oder zumindest das Potenzial für eine solche sieht (Gordenker/Weiss 1996), sehen andere deren Rolle eher kritisch (Schmidt/Take 1997).⁶ Und während schließlich die eine Seite Demokratisierung durch Dezentralisierung (Falk 1995; Rosenau 1998) oder Entflechtung (Scharpf 1993) zu erreichen sucht, setzen andere auf eine globale Ethik (Commission on Global Governance 1995), eine globale Zivilgesellschaft (Archibugi 1998: 222; Barber 2000) oder eine Weltrepublik (Lutz-Bachmann/Bohman 2002). Insgesamt macht die Diskussion deutlich, dass hinsichtlich eines eindeutigen und kohärenten Konzepts demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats noch einiger Klärungsbedarf besteht.

Um diesen theoretischen Defiziten zu begegnen, unterscheidet Kapitel 3.1 daher – nach einer knappen Darstellung des Anspruchs globaler Politiknetzwerke (Kapitel 2) – auf der Grundlage unterschiedlicher demokratietheoretischer Entwürfe zwischen drei Dimensionen des Demokratiebegriffs: der demokratischen Selbstbestimmung, der demokratischen Kontrolle und der diskursiven Meinungs- und Willensbildung. In Kapitel 3.2 werden diese unterschiedlichen Dimensionen des Demokratiebegriffs der Analyse der Weltstaudammkommission (*World Commission on Dams*, WCD) zugrunde gelegt.

Im Ergebnis zeigt die Untersuchung dreierlei: Erstens macht sie deutlich, dass es dem Ansatz globaler Politiknetzwerke, wie weiten Teilen der *Global-Governance*-Debatte insgesamt, an einem klaren und kohärenten Konzept demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats fehlt. Folglich gelingt es den Fürsprechern der Institution zweitens auch nicht, anhand empirischer Untersuchungen nachzuweisen, dass die Netzwerke einen Beitrag zu einer – wie auch immer verstandenen – Steigerung der demokratischen Legitimation der inter- bzw. transnationalen Politik leisten können. Die Analyse der *World Commission on Dams* zeigt drittens, dass globale Politiknetzwerke keineswegs *per se* zu einer Steigerung der demokratischen Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens beitragen. Stattdessen ist das Bild wesentlich komplexer als die Befürworter des Ansatzes glauben machen. Zumindest dort, wo globale Politiknetzwerke Regeln oder Standards setzen, werfen sie im Hinblick auf ihr Mandat, die Bestimmung legitimer *Stakeholder*-Kategorien, die politische Verantwortlichkeit und weitere zentrale Aspekte demokratischen Regierens eine Reihe von Fragen auf.

6 Für einen konstruktiven Vorschlag zu einer legitimeren Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in multilaterale Umweltverhandlungen vgl. auch Biermann (2001: 330-332).

2. *Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation:
Der Anspruch*

Der Ansatz globaler Politiknetzwerke versteht sich explizit als ein Beitrag zur *Global-Governance-Debatte* (Reinicke 1999a: 291f; Reinicke/Witte 1999: 355). Globale Politiknetzwerke werden definiert als themenspezifische, idealerweise trisektorale – d. h. staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure umfassende – Netzwerke, in denen die Beteiligten eine gemeinsame Lösung für ein transnationales Problem suchen, das keiner der drei Sektoren alleine zu lösen vermag. Sie entstehen in der Regel unabhängig voneinander als mehr oder weniger spontane Reaktion der betroffenen Akteure auf ein spezifisches Problem (Reinicke/Deng 2000: xi). Die internationale Kampagne gegen Landminen (Peters 1999), die globale Initiative *Roll Back Malaria* (van Ballegoyen 1999) oder die Weltstaudammkommission sind Beispiele für solche Netzwerke. Die Fallstudien, die im Rahmen des *UN Vision Project on Global Public Policy Networks* entstanden, zeigen dabei zum einen die weite Verbreitung und Diversität von globalen Politiknetzwerken in der internationalen Politik.⁷ Zugleich weist diese Vielfalt jedoch auch auf eine gewisse Unschärfe des Begriffs hin. So werden transnationale *Advocacy*-Netzwerke⁸ ebenso unter dem Begriff der globalen Politiknetzwerke diskutiert wie bisektorale Beziehungen zwischen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (vgl. z. B. Hohnen 1999). Neben dem Politikfeld und ihrer Zusammensetzung unterscheiden sich globale Politiknetzwerke vor allem in ihren Funktionen. Allgemein schreiben die Autoren den untersuchten Netzwerken sechs unterschiedliche Funktionen zu: (1) Agenda-Setting, (2) das Aushandeln von Standards und Regeln, (3) das Sammeln bzw. die Verbreitung von Wissen, (4) die Schaffung bzw. Vertiefung von Märkten, (5) die Implementation existierender multilateraler Abkommen und (6) den Abbau des Partizipationsdefizits der inter- bzw. transnationalen Politik. Einzelne Netzwerke können dabei eine oder mehrere dieser Funktionen ausüben (vgl. Reinicke/Deng 2000: 27-64).

In der Wahl des Netzwerkbegriffs deuten die Autoren eine Anlehnung an frühere Konzeptionen von Politiknetzwerken an, welche die Bedeutung politikfeldbezogener Netzwerke oder so genannter *Issue-Networks* (Hecló 1978) größtenteils im nationalen und regionalen Kontext untersuchen (für einen Überblick vgl. Börzel 1998; Perkmann 1998). Der Kern eines solchen Netzwerkbegriffs ist dabei ein dezentrales Konzept der sozialen Organisation (Kenis/Schneider 1991: 26). Benz definiert Netzwerke als:

»relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierungen sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen oder Organisationen, die

7 Der Großteil des Wissens über globale Politiknetzwerke geht auf das *UN Vision Project on Global Public Policy Networks* zurück. Einen Überblick bieten die auf den Internetseiten des *Global Public Policy Institute* (www.globalpublicpolicy.net) abrufbaren Fallstudien und der Abschlussbericht des Projekts (Reinicke/Deng 2000).

8 Zu transnationalen *Advocacy*-Netzwerken vgl. Keck/Sikkink (1998); vgl. auch Risse et al. (1999).

dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen« (Benz 1995: 194).⁹

Die Stärke von *Policy*-Netzwerken wird in der Netzwerk-Literatur vor allem in ihrer Fähigkeit gesehen, Probleme der horizontalen Politikkoordination zu lösen. Weil dauerhafte Beziehungen und ein – zumindest unterstelltes – gemeinsames Interesse der Beteiligten an einer Lösung des Problems Bedingungen für Vertrauen und Kommunikation schaffen, seien Politiknetzwerke in der Lage, »to intentionally produce collective outcomes *despite* diverging interests of their members« (Börzel 1998: 262, Hervorh. dort). In dieser Sichtweise werden Politiknetzwerke als eine spezifische Form der Steuerung betrachtet, die zwischen bzw. jenseits alternativer Formen wie Markt und Hierarchie zu verorten ist (vgl. Mayntz 1993: 43f). Als Erklärung für das Entstehen von Politiknetzwerken wird auf die wachsende Dispersion der Ressourcen und Handlungskapazitäten zwischen staatlichen und privaten Akteuren (vgl. Marin/Mayntz 1991: 19) und auf einen erhöhten Bedarf an horizontaler Koordination aufgrund der Differenzierung von Mehrebenenstrukturen des Regierens (Benz 1995: 186) verwiesen.

Während das Erkenntnisinteresse dieser Netzwerk-Ansätze jedoch zuallererst der Analyse komplexer Strukturen des politischen Entscheidungsprozesses und der Erklärung konkreter politischer Entscheidungen gilt, ist das Hauptanliegen des Modells globaler Politiknetzwerke normativer Art: Globale Politiknetzwerke werden als Möglichkeit gesehen, die Effektivität und Legitimation transnationalen Regierens zu erhöhen. Die Anleihen, die der Ansatz bei der Politikfeldforschung und der Netzwerkanalyse macht, geschehen insgesamt wenig systematisch. In der Summe bleibt der Begriff des Netzwerks in den Arbeiten des *UN Vision Project on Global Public Policy Networks* daher vergleichsweise unscharf und hat eher metaphorischen Charakter.

Stattdessen rekuriert der Ansatz globaler Politiknetzwerke auf einen Teil der Globalisierungsliteratur und versteht globale Politiknetzwerke als institutionelle Antwort auf veränderte Anforderungen im Kontext der Globalisierung (vgl. Reinicke 1997: 133, 1998; Reinicke/Witte 1999: 353-361). Diese wird, im Unterschied etwa zu einer zunehmenden Interdependenz (vgl. Keohane/Nye 1977, 1987), nicht in erster Linie auf makroökonomische, sondern auf mikroökonomische Akteure zurückgeführt. Die resultierende territoriale Ungebundenheit eines sich globalisierenden wirtschaftlichen Sektors hat zur Folge, dass insbesondere politische und wirtschaftliche Grenzen nicht mehr in Einklang zu bringen sind und eine politische Steuerung des privaten Sektors somit erschwert wird: »Globalization integrates markets, but it fragments politics« (Reinicke 1999b: 40). Da die Varianten defensiver

9 Vgl. auch Börzel, die Netzwerke definiert als »set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals« (Börzel 1998: 254). In der Summe variiert die Ausdehnung des Konzepts jedoch stark: Während sich einige Autoren auf begrenzte korporative Arrangements beziehen, fassen andere ganze Politikfelder als Netzwerke auf (vgl. Pappi 1993).

und offensiver Intervention in starkem Maße mit wohlfahrtssenkenden Folgen verbunden sind und auch die regionale Integration nur eine teilweise Lösung des Problems anbieten kann, bleibt die Intensivierung der internationalen Kooperation als einzige Möglichkeit, um die Kongruenz politischer und wirtschaftlicher Räume wiederherzustellen (vgl. Benner/Reinicke 1999; Benner et al. 2000; Reinicke 1998, 1999d). Weil schließlich ein traditioneller Multilateralismus als nicht mehr in der Lage gesehen wird, angesichts einer immer rasanteren technologischen Entwicklung zunehmend komplexere globale Probleme effektiv und effizient zu bearbeiten, sollen trisektorale Netzwerke die entstandenen Lücken schließen, indem sie konkrete und eng begrenzte Aufgaben mit flexiblen Strukturen verbinden (vgl. Reinicke 1999c; Witte et al. 2000).

Eine der zentralen Thesen des Ansatzes ist, dass globale Politiknetzwerke die Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens zu erhöhen vermögen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere solche Netzwerke von Interesse, in denen die beteiligten Akteure über allgemein verbindliche Regeln und Standards verhandeln. Die Ausführungen zu Fragen der Legitimation globaler Politiknetzwerke folgen hier jedoch insgesamt keinem einheitlichen Legitimationsbegriff. Vielmehr lassen sich analog zur Unterscheidung zwischen Input-, Throughput- und Output-Legitimation, drei unterschiedliche Verwendungen ausmachen.¹⁰ Die Unterscheidung dieser drei Dimensionen – von den Autoren selbst in der Regel nicht berücksichtigt – gibt auch Aufschluss darüber, worin der normative Beitrag globaler Politiknetzwerke gesehen wird.

Auf Seiten der Input-Dimension machen die Autoren geltend, dass globale Politiknetzwerke dazu beitragen, das Partizipationsdefizit der internationalen bzw. transnationalen Politik abzubauen, wenn beispielsweise auch solchen Gruppen eine Stimme gegeben werde, die vormals kein Gehör gefunden hätten (Reinicke 1999c: 45). Das Argument lautet hier, dass der inklusive und partizipative Ansatz des Modells, d. h. die Beteiligung aller *Stakeholder*¹¹ oder zumindest aller Sektoren auf einer repräsentativen Grundlage (Witte et al. 2000: 180), die Legitimation des Regierens erhöhe. Hier ist die Möglichkeit des *self-government* bzw. des »ownership of the process by those with a stake in the outcome« (Witte et al. 2000: 181) als zentrales Element demokratischer Legitimation angesprochen. So werden globale Politiknetzwerke letztlich als Versuch gesehen, durch einen Dialog der Betroffenen ein globales öffentliches Interesse und die besten Wege zu seiner Erreichung zu bestimmen (Reinicke 1999c: 51). Die Anforderungen, die insbesondere der

10 Michael Zürn (1998b: 233-236) stellt diese drei Dimensionen als Dimensionen eines komplexen Demokratiebegriffs vor. Auf der Ebene der Input-Dimension wird gefragt, wer entscheidet. Throughput bezieht sich auf die prozedurale Ebene, d. h. auf die Frage, auf welche Art und Weise entschieden wird. Die Output-Dimension fragt nach der Effektivität des Entscheidungsverfahrens bzw. der inhaltlichen Qualität der Entscheidung.

11 Für eine Definition des *Stakeholder*-Begriffs vgl. Hemmati: »Stakeholders are those who have an interest in a particular decision, either as individuals or representatives of a group. This includes people who influence a decision, or can influence it, as well as those affected by it« (Hemmati 2002: 2).

Anspruch der Inklusivität an die Wirklichkeit globaler Politiknetzwerke stellt, werden dabei nicht übersehen (vgl. Reinicke/Deng 2000: 77-89; Reinicke 1999c: 55). Gelingt es, den hohen Anforderungen gerecht zu werden und privatwirtschaftliche wie zivilgesellschaftliche Akteure einzubinden, ist der Gewinn zweifach:

»Not only do I believe that the inclusion of those actors actually makes for a better public policy, because they have better information, but it also introduces an element of democratic control by engaging them in the making of these policies« (Reinicke in Bakker/Grujters 1998: 59f).¹²

In dieser Aussage wird deutlich, dass Inklusion nicht nur für die Input-Dimension, sondern auch für die Output-Dimension als wichtig erachtet wird.¹³

Auf Seiten der Throughput-Dimension werden zwei weitere Aspekte einer gesteigerten Legitimation geltend gemacht: Zum einen sollen globale Politiknetzwerke für eine erhöhte Transparenz der Meinungs- und Willensbildung auf globaler Ebene sorgen (Witte et al. 2000: 178); zum anderen wird auf die Wirkung des kommunikativen Handlungsmodus innerhalb der Netzwerke verwiesen. Die Netzwerke dienen als Forum (Benner/Reinicke 1999: 25), in dem mehr Argumentieren (*arguing*) und weniger Verhandeln (*bargaining*) den Beteiligten die Möglichkeiten eröffnete, ihre Interessen im gemeinsamen Kommunikationsprozess neu zu definieren (Witte et al. 2000: 178).¹⁴ Auch hier ist neben der Throughput-Dimension die Output-Dimension der Legitimation angesprochen, wenn durch einen solchen Kommunikationsprozess bessere Entscheidungen erwartet werden.

Auf der Ebene der Output-Legitimation schließlich werden die Effektivität und Effizienz globaler Politiknetzwerke in der Problemlösung ins Feld geführt. Unter anderem könnten globale Politiknetzwerke Handlungsspielraum für den Nationalstaat zurückgewinnen und somit dazu beitragen, »[to empower] those that constitute the real basis of legitimate and accountable global governance« (Witte et al. 2000: 187). Darüber hinaus könnten sie langfristig auch zur Schaffung einer transnationalen Gemeinschaft beitragen und auf diese Weise die Voraussetzungen für eine gesteigerte demokratische Legitimation des Regierens jenseits des Nationalstaats verbessern (Reinicke 1999b: 41). Dieser letztgenannten Annahme scheint die Prämisse zugrunde zu liegen, dass ein transnationales Gemeinschaftsgefühl ganz allgemein durch grenzüberschreitende Kooperation befördert werden kann und dass dies umso mehr der Fall sein dürfte, wenn die Kooperation von einer breiten gesellschaftlichen Koalition getragen wird. Für die demokratische Legitimation wird ein

12 Die Gegenposition vertritt Marina Ottaway: »Despite the claims that tripartite agreements will introduce greater democracy in the realm of global governance, it is doubtful that close cooperation between essentially unrepresentative organizations – international organizations, unaccountable NGOs, and large transnational corporations – will do much to ensure better protection for, and better representation of, the interests of populations affected by global policies« (Ottaway 2001: 266). Vgl. auch Nölke (2000: 354-356).

13 Vgl. hierzu auch: »exclusion of any important stakeholder from the process could endanger the entire negotiation process« (Witte et al. 2000: 181).

14 Zu Argumentieren (*arguing*) und Verhandeln (*bargaining*) als Handlungsmodi in der internationalen Politik vgl. etwa Risse (2000); Saretzki (1996).

solches »Wir-Gefühl« von einigen Autoren als grundlegend angesehen, da nur auf seiner Basis majoritäre Entscheidungsverfahren möglich seien, bei denen erwartet werden könne, dass überstimmte Minderheiten kollektiv bindende Entscheidungen anerkennen (vgl. Scharpf 1998: 232).

In der Summe wird deutlich, dass die Befürworter globaler Politiknetzwerke ihre These, die Institution könne einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der demokratischen Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens leisten, auf allen drei Ebenen des Legitimationsbegriffs – Output, Throughput und Input – vertreten. Da der Legitimationsbegriff und seine unterschiedlichen Bedeutungen jedoch nicht oder nur kaum thematisiert werden, fällt die theoretische Begründung für diesen Anspruch nicht zufriedenstellend aus. Da darüber hinaus auch die empirischen Fallstudien zur Regelsetzung durch globale Politiknetzwerke (vgl. Bagshaw 1999; Bobrowsky 1999; Haufler 1999; Khagram 1999) nur am Rande auf Aspekte der Legitimation eingehen, hängt die These einer erhöhten Legitimation durch globale Politiknetzwerke weitgehend in der Luft, und es bleibt letztlich offen, vor welchem Demokratieverständnis sie Bestand haben kann. Um diese Frage zu beantworten, skizziert der folgende Abschnitt drei unterschiedliche Demokratieverständnisse, die anschließend der Analyse der *World Commission on Dams* zugrunde gelegt werden.

3. *Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: Analytischer Rahmen und empirische Befunde*
- 3.1. *Analytischer Rahmen: Modelle und Dimensionen demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats*

Wie lässt sich demokratisches Regieren auch jenseits des Nationalstaats konzeptualisieren? Während häufig betont wird, dass sich das Begriffsverständnis ebenso wenig wie das Institutionengefüge eins zu eins vom Nationalstaat auf die transnationale Ebene übertragen lässt, bleibt meist unklar, welche Alternativen bestehen. Allen begrifflichen Widrigkeiten zum Trotz haben sich in den vergangenen Jahren einige Autoren daran versucht, Demokratie auch jenseits des Nationalstaats zu denken; verschiedene Modelle gewichten dabei verschiedene Dimensionen des Demokratiebegriffs unterschiedlich. In der Literatur zu Fragen demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats kann grob zwischen drei Arten von Entwürfen unterschieden werden: Die kosmopolitische Demokratie stellt insbesondere, aber nicht ausschließlich, auf die Dimension demokratischer Selbstbestimmung ab;¹⁵ pluralistische Mehrebenenansätze betonen dagegen vor allem Aspekte der demokratischen

15 Vgl. Archibugi (1998); Archibugi/Held (1995); Archibugi et al. (1998); Held (1995). Für einen guten Überblick vgl. auch Melchior (1999). In wesentlichen Punkten nähert sich darüber hinaus auch der weltrepublikanische Ansatz Otfried Höffes (1999, 2002) dem kosmopolitischen Modell an; vgl. hierzu auch Maus (2002) und die weiteren Beiträge in Lutz-Bachmann/Bohman (2002).

Kontrolle;¹⁶ deliberative Demokratie Modelle schließlich zielen insbesondere auf die Dimension einer diskursiven Meinungs- und Willensbildung ab.¹⁷ Demokratische Selbstbestimmung, demokratische Kontrolle und diskursive Meinungs- und Willensbildung benennen dabei zwar unterschiedliche Dimensionen des Demokratiebegriffs und spiegeln überdies die unterschiedlichen Gewichtungen der oben diskutierten Ansätze wider. Andererseits sind sie jedoch keineswegs unabhängige Kategorien, sondern setzen sich vielmehr an einigen Stellen gegenseitig voraus oder verstärken einander.

Wenn von einer Steigerung der demokratischen Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens die Rede ist, so lässt sich dies gemäß der oben eingeführten Unterscheidung je nach dem zugrunde liegenden demokratietheoretischen Entwurf übersetzen als ein Mehr an demokratischer Selbstbestimmung, eine verbesserte demokratische Kontrolle oder eine höhere diskursive Qualität der Meinungs- und Willensbildung. An dieser Stelle drängen sich zwei Fragen auf. Zum einen stellt sich die Frage nach dem Vergleichsmaßstab: Im Vergleich zu welchen Verfahren soll sich die gemeinsame Regelsetzung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in globale Politiknetzwerken als legitimer auszeichnen? Die Formulierung der Frage macht bereits deutlich, dass – zumindest dann, wenn die zentrale Unterscheidung auf der Ebene der beteiligten Akteure gefällt wird – zwischenstaatliche Verfahren der Regelsetzung den naheliegendsten Vergleichsmaßstab darstellen, so dass idealerweise von einer Steigerung der demokratischen Legitimation gesprochen werden kann, wenn globale Politiknetzwerke entweder gegenüber oder aber als Ergänzung zu zwischenstaatlichen Regelsetzungsverfahren zu mehr demokratischer Selbstbestimmung, mehr demokratischer Kontrolle oder zu einer höheren diskursiven Qualität der Meinungs- und Willensbildung führen.¹⁸ Die vorliegende Untersuchung nimmt dabei implizit – und in den Schlussfolgerungen auch explizit – auf diesen Vergleichsmaßstab Bezug.

Als Zweites schließt sich die Frage an, wie die unterschiedlichen Dimensionen gewichtet werden können, wenn eine empirische Analyse zu gegenläufigen Ergebnissen kommt, wenn also beispielsweise ein Mehr an Partizipation nur um den Preis einer verminderten Zurechenbarkeit politischer Verantwortung zu haben sein sollte.

-
- 16 Vgl. z. B. Rosenau (1998); Zürn (1998a, 2000); Benz (1998a, 1998b). Für eine Kritik vgl. Schmalz-Bruns (1999).
 - 17 Zum Konzept der deliberativen Demokratie vgl. u. a. Cohen (1989); Elster (1998); Habermas (1992, 1996) und Bohman/Rehg (1997). Für eine Anwendung auf die inter- bzw. transnationale Politikebene vgl. Schmalz-Bruns (1999); Wolf (2000: 196-204, Kap. 6, 2002).
 - 18 Als weiterer Vergleichsmaßstab wäre darüber hinaus auch die ausschließliche Regelsetzung durch nichtstaatliche Akteure denkbar, wie sie beispielsweise im Rahmen des *Forest Stewardship Council* (FSC) oder des *Marine Stewardship Council* (MSC) teilweise geschieht. In beiden Institutionen haben sich zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure auf die Einhaltung bestimmter Regeln verpflichtet, an die sie anschließend die Gewährung eines Zertifikats für nachhaltige Holz- bzw. Fischereiwirtschaft knüpfen. Die Einhaltung der Standards wird in beiden Fällen durch unabhängige Zertifizierungsinstitutionen überwacht.

Michael Zürn (1998b: 351) schlägt in seiner Konzeption vor, diejenigen institutionellen Merkmale als demokratiefördernd zu bezeichnen, die eines oder mehrere der von ihm entwickelten Demokratiekrriterien verbessern, ohne ein anderes zu verschlechtern. Wie aber institutionelle Merkmale bezeichnet werden sollen, die einen Teil der Kriterien verbessern und einen anderen verschlechtern, lässt sich mit Hilfe dieses Vorschlags nicht beantworten. In der hier gewählten Perspektive ergibt sich insofern ein Ausweg, als dort, wo die Analyse zu keinem eindeutigen Ergebnis führt, die Frage an die Demokratietheorie zurückverwiesen wird. Ein Modell, welches Partizipation höher gewichtet als die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung wird im oben geschilderten Fall zu dem Schluss kommen, dass eine Steigerung der Legitimation vorliegt, ein anderes nicht. Dieser Ausweg mag zwar nicht vollständig zufrieden stellen, gleichwohl bietet er den entscheidenden Vorzug, dass er Aussagen, die globale Politiknetzwerke oder andere institutionelle Innovationen mit einer Steigerung der demokratischen Legitimation in Verbindung bringen, bei nicht eindeutigen Ergebnissen auf ein bestimmtes Demokratiemodell verpflichtet und die vorgebrachten Ansprüche spezifizieren und einer kritischen Analyse zugänglich machen kann.

3.1.1. Demokratische Selbstbestimmung

Das Prinzip der demokratischen Selbstbestimmung rückt, wenn es auf der globalen Politikebene betrachtet wird, vor allem Fragen der Nord-Süd-Beziehungen in den Mittelpunkt. Was der abstrakte Grundsatz auf der theoretischen Ebene im Einzelnen fordert, ist dabei umstritten. Die Kernfrage lautet, wer an welchen politischen Prozessen wie partizipiert/partizipieren soll bzw. wer innerhalb welcher politischer Prozesse wen und auf welche Weise repräsentiert/repräsentieren soll? Im Einzelnen geht es um die Fragen: Wer entscheidet auf welche Weise über Themen und Verfahren politischer Willensbildung? Wie werden die Bezugsgruppen von politikbereichsspezifischer Willens- und Entscheidungsfindung bestimmt (vgl. Schmalz-Bruns 1999: 221-223)? Welche Rolle spielt die Verbesserung der Partizipationsfähigkeit von weniger organisierten bzw. von benachteiligten Gruppen?

Von den Modellen demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats stellt insbesondere das Modell der kosmopolitischen Demokratie Fragen der Partizipation an die erste Stelle. Eine Demokratie muss demzufolge zumindest die Bedingungen dafür schaffen, dass ihre Bürger sich aktiv beteiligen können (Held 1995: 190). Auf die Frage, wer am Zustandekommen politischer Entscheidungen beteiligt sein soll, hat die kosmopolitische Demokratie eine entsprechende Antwort parat: die Betroffenen. Folglich rückt das Problem der Bestimmung der jeweils relevanten Bezugsgruppe (*relevant community*) in den Mittelpunkt (vgl. Held 1995: 18). Darüber hinaus wird das Prinzip der politischen Gleichheit, das in engem Zusammenhang mit der Idee der kollektiven Selbstbestimmung steht, weiter spezifiziert als »equal ›access‹ or ›availability‹ of political influence within the process of deliberation and decision-making« (Bohman 1999: 502). Als Adressaten des Prinzips werden in der

Regel Individuen (Archibugi 1998: 211f), an anderer Stelle aber auch Staaten genannt (vgl. Bienen et al. 1998; Höffe 2002). Die kosmopolitische Demokratie erkennt an, dass der gleiche Zugang in der Realität durch eine Fülle ungleicher Machtverteilungen behindert wird (vgl. Held 1995: 159-188). Um der asymmetrischen Verteilung des Zugangs zu politischem Einfluss entgegen zu wirken, schlägt sie vor, den Zugang zu globalen Öffentlichkeiten rechtlich zu institutionalisieren (Bohman 1999: 513).

Demokratie wird auf diese Weise letztlich durch eine Summe individueller demokratischer Rechte definiert, wobei der Katalog der demokratischen Rechte neben bürgerlichen und politischen Rechten auch kulturelle und ökonomische Rechte sowie das Recht auf Gesundheitsversorgung und auf Frieden umfasst (vgl. Held 1995: 191-194). Eine Demokratisierung besteht analog zu diesem Katalog vor allem in der Umsetzung bzw. Beförderung dieser Rechte (Held 1995: 202).¹⁹ In seiner letzten Konsequenz kommt das Modell der kosmopolitischen Demokratie an der Forderung nach einer globalen Verfassung, die das demokratische öffentliche Recht (*democratic public law*) zum Ausdruck bringen soll, logisch kaum vorbei. Auf der praktischen Ebene setzt die kosmopolitische Demokratie entsprechend vor allem auf eine Stärkung des Völkerrechts.

Für die empirische Untersuchung lassen sich als wichtigste Indikatoren für ein Mehr oder Weniger an demokratischer Selbstbestimmung an dieser Stelle insbesondere festhalten: (1) die Bedingungen für eine aktive Teilnahme der Bürger an der kollektiven Meinungs- und Willensbildung, (2) die Beteiligung eines möglichst hohen Anteils der Betroffenen, (3) die Verwirklichung gleicher Zugangschancen für Betroffene und (4) die Verwirklichung der von Held (1995) spezifizierten demokratischen Rechte.

3.1.2. Demokratische Kontrolle

Im Gegensatz zum Modell der kosmopolitischen Demokratie gehen pluralistische Modelle in ihrer Konzeption demokratischen Regierens weniger vom normativen Standpunkt des einzelnen Bürgers als vielmehr von der empirischen Verfasstheit der gesellschaftlichen und politischen Organisation aus. Eine Grundannahme pluralistischer Konzeptionen ist dabei, dass sich gesellschaftliche Interessen artikulieren und organisieren lassen und dass zwischen den organisierten Interessen ein Ausgleich herbeigeführt werden kann. Entsprechend ist für die pluralistischen Demokratiemodelle von zentraler Bedeutung, dass die politische Macht durch Recht, institutionelle Kontrollen und andere Gegengewichte zur Exekutive gezähmt wird, um einen freien gesellschaftlichen Interessenausgleich zu ermöglichen (vgl. Schmidt 1997: 151-161). Zwar fehlen systematische Anwendungen des pluralistischen Demokratiemo-

19 Vgl. auch Held: »Democracy must be understood as a continuum across which particular rights within clusters will be more or less enforced, and different right clusters will be more or less entrenched« (Held 1995: 191).

dells auf das Regieren jenseits des Nationalstaats bislang weitgehend. Andererseits lassen sich jedoch eine Reihe spezifischer Vorschläge finden, die sich in ihrer Grundintention dem pluralistischen Modell annähern. Entsprechend stellen diese Vorschläge weniger auf Aspekte der kollektiven Selbstbestimmung ab und betonen stattdessen die Dimension der demokratischen Kontrolle.

Eine Operationalisierung dieser Dimension – der demokratischen Kontrolle – kann dabei unter anderem auf die politische Verantwortlichkeit (*accountability*) der RepräsentantInnen gegenüber den Repräsentierten abstellen. Anders als auf der nationalen Ebene lässt sich eine solche Verantwortlichkeit jenseits nationalstaatlicher Politik mangels gewählter MandatsträgerInnen jedoch nicht durch direkte Wahl bzw. Abwahl institutionalisieren. Verstärkt wird das Problem demokratischer Kontrolle zudem durch lange Legitimationsketten, die auch eine indirekte (Ab-)Wahl erschweren. Umso stärker rücken Aspekte der Transparenz von Willensbildungsprozessen, des Zugangs zu Informationen und einer funktionierenden Öffentlichkeit in den Vordergrund. Um diese Fragen bauen insbesondere pluralistische Mehrebenenmodelle ihre Konzeption demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats auf.

Am deutlichsten wird dies im Entwurf von James N. Rosenau (1998: 40-47), der eine effektive demokratische Kontrolle jenseits des Nationalstaats vor allem in der Disaggregation von Macht zwischen einer Vielzahl von Machtzentren und Akteuren erblickt. Deutlich komplexer ist die Konzeption von Arthur Benz (1998a: 358f), der für eine Funktionsdifferenzierung zwischen den Arenen der (inter-) gouvernementalen Repräsentation (Initiative und Ausführung), der parlamentarischen Repräsentation (Entscheidung und Kontrolle) und der assoziativen Repräsentation (Interessenvermittlung) plädiert. Vermittlungsstrukturen zwischen den verschiedenen Arenen sollen mögliche Effektivitätsverluste auffangen. Vor allem bei Benz wird auch Repräsentation in erster Linie unter dem Blickwinkel der Kontrolle betrachtet. Die Herstellung von Öffentlichkeit ist aus dieser Perspektive eine zentrale Voraussetzung dafür, dass sich die Kommunikations- und Kontrollmöglichkeiten der Repräsentierten gegenüber den RepräsentantInnen verbessern lassen (Benz 1998a: 357f). In Michael Zürns (1998b) Diskussion demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats spielen Transparenz und Verantwortlichkeit politischer Verfahren schließlich ebenfalls eine zentrale Rolle. So sieht Zürn (1998b: 352f) in der Verkürzung der Legitimationsketten ein mögliches Instrument einer Demokratisierung. Eine solche Verkürzung könnte in Anwendung auf die Europäische Union beispielsweise darin bestehen, dass nationale VertreterInnen des Europäischen Ministerrats durch die jeweilige nationale Wählerschaft direkt bestimmt würden und dieser gegenüber rechenschaftspflichtig wären.²⁰

Nimmt man diese Diskussion als Ausgangspunkt für eine Operationalisierung des Konzepts der demokratischen Kontrolle, so lassen sich für eine empirische Untersu-

20 Insgesamt stehen in Zürns (1998b: 233-245, 347-361) Entwurf »komplexen Weltregierens« Aspekte der demokratischen Kontrolle jedoch gleichberechtigt neben Elementen demokratischer Selbstbestimmung und der Schaffung einer kollektiven Identität als Voraussetzung für diskursive Verfahren der Meinungs- und Willensbildung.

chung insbesondere die folgenden Indikatoren für ein Mehr oder Weniger an demokratischer Kontrolle festhalten: (1) der Grad der Disaggregation von Macht, (2) die Transparenz des Entscheidungsverfahrens, (3) die Verantwortlichkeit der RepräsentantInnen gegenüber den Repräsentierten und (4) die Existenz einer gemeinsamen Öffentlichkeit.

3.1.3. Diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung

Als Drittes schließlich sehen insbesondere deliberative Demokratiemodelle in der diskursiven Struktur der Meinungs- und Willensbildung die zentrale Dimension des Demokratiebegriffs. Die deliberative Demokratietheorie stellt den Begriff eines idealen Verfahrens für Beratung und Beschlussfassung in das Zentrum ihrer Überlegungen. Das ideale Verfahren hat dabei die Funktion einer kontrafaktischen Idee, vor deren Hintergrund reale Verfahren kritisch geprüft werden können. Als gemeinsamer Kern verschiedener deliberativer Demokratiekonzepte lässt sich dabei die Idee ausmachen, dass legitime kollektive Entscheidungen das Ergebnis einer »deliberation about ends among free, equal and rational agents« (Elster 1998: 5) sind. Sechs Kriterien für ideale deliberative Verfahren lassen sich festhalten. Beratungen müssen erstens frei von externen und internen Zwängen sein und sich zweitens in argumentativer Form vollziehen – d. h., Vorschläge werden von den Teilnehmern begründet und kritisch geprüft. Drittens müssen Beratungen die Kriterien der Inklusivität und der Öffentlichkeit erfüllen, indem sie allen von den Beschlüssen potenziell Betroffenen gleiche Zugangs- und Teilnahmekancen ermöglichen. Viertens müssen die Beratungen auf Verständigung bzw. auf einen Konsens ausgerichtet sein (vgl. Cohen 1989: 22f). Darüber hinaus sollen fünftens Beratungen grundsätzlich unbegrenzt fortgesetzt bzw. jederzeit wieder aufgenommen werden können und sich sechstens schließlich auf alle Materien erstrecken dürfen, die im Interesse aller zu regeln sind (Schmidt 1997: 178).

Entscheidend für die Institutionalisierung deliberativ-demokratischer Verfahren ist dabei weniger die Größe der Gemeinschaft als vielmehr die Existenz von Arenen, in denen die Bürger Vorschläge in bezug auf die politische Agenda machen und an der öffentlichen Debatte über die Themen dieser Agenda teilnehmen können (Cohen 1989: 31). Ihren Nutzen für die Konzeptualisierung demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats zieht die deliberative Demokratie neben ihrem Zuschnitt auf eine horizontale Politikkoordination insbesondere daraus, dass sie zunächst »nicht auf Folgebereitschaft sichernde Gemeinschaftsbestände angewiesen« (Wolf 2000: 196) ist.²¹ Stattdessen können ihre Verfahren im Gegenteil zur Konstitution von Gemeinschaft und Solidarität beitragen (Schmalz-Bruns 1999: 189).

21 Vgl. auch Habermas: »Die Diskurstheorie macht die Verwirklichung einer deliberativen Politik nicht von einer kollektiv handlungsfähigen Bürgerschaft abhängig, sondern von der Institutionalisierung entsprechender Verfahren« (Habermas 1996: 287).

Wie lassen sich die Begriffe der deliberativen Demokratietheorie nun für die empirische Untersuchung nutzbar machen? Eine reale Annäherung an das Ideal deliberativer Demokratie Modelle kann sich insbesondere an Kriterien der Universalität, der Rationalität und der Reziprozität orientieren (vgl. Chambers 1996: 197-211). Das Kriterium der Universalität verlangt, dass keine Barrieren bestehen, die bestimmte Personen oder Personengruppen systematisch von den Beratungen ausschließen. Ein zweiter Indikator für Universalität ist der Grad der Partizipation – gehen die Beratungen über die Verhandlungen zwischen Eliten hinaus und gibt es Organisationen, mittels derer eine kritische Öffentlichkeit ihre Meinungen einbringen kann? – und der Grad des politischen Interesses auf Seiten der Betroffenen. Das Kriterium der Rationalität fragt zweitens, wie ein Konsens zustande kommt bzw. welche Rolle Machtfaktoren im deliberativen Verfahren spielen. Bei der Bestimmung der Variablen stellen sich aufgrund der Komplexität und Internalität von Kommunikations- und Entscheidungsprozessen unweigerlich methodische Probleme ein (vgl. auch Schmalz-Bruns 1995: 247). Ob eine Zustimmung autonom erfolgt oder nicht, können letztlich nur die Teilnehmer selbst beurteilen. Angesichts dieser Schwierigkeiten besteht die einzige Möglichkeit einer näherungsweisen Bestimmung darin »to become aware of the distortions in communication and discourse, which could be produced by these influences« (Chambers 1996: 203). Das Kriterium der Reziprozität fragt drittens, inwieweit sich Respekt und Unparteilichkeit in einem Diskurs manifestieren bzw. inwieweit die Teilnehmer die Beratungen verständigungsorientiert – und nicht etwa strategisch – angehen. Als Indikatoren können hier die Konsistenz der Argumentation, die Konsistenz von Argumentation und Handeln, die Kohärenz der Argumentation, die Anerkennung des moralischen Status entgegengesetzter Ansichten, die Bereitschaft, eigene Positionen zu überdenken (*disposition to openness*) und eine Annäherung an die Beratungen aus der Perspektive einer möglichen Einigung herangezogen werden.

Tabelle 1 fasst die drei skizzierten Ansätze demokratischen Regierens mit ihren zentralen Dimensionen und der in diesem Abschnitt eingeführten Operationalisierung zusammen.

Tabelle 1: Dimensionen und Kriterien demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats

	Kosmopolitische Demokratie	Pluralistische Mehrebenenmodelle	Deliberative Demokratie
Zentrale Dimension	Demokratische Selbstbestimmung	Demokratische Kontrolle	Diskursive Meinungs- und Willensbildung
Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> - Bedingungen für aktive Teilnahme der Bürger - Beteiligung aller Betroffenen - gleiche Zugangschancen - Verwirklichung demokratischer Rechte (<i>democratic public law</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparenz - Verantwortlichkeit der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten - Existenz einer gemeinsamen Öffentlichkeit - Disaggregation von Macht 	<ul style="list-style-type: none"> - Universalität: Fehlen von Partizipationsbarrieren u. hoher Partizipationsgrad - Rationalität: Rolle von Machtfaktoren in deliberativen Verfahren - Reziprozität: verständigungsorientiertes Verhalten der Teilnehmer

Im Anschluss an die Unterscheidung zwischen demokratischer Selbstbestimmung, demokratischer Kontrolle und diskursiver Meinungs- und Willensbildung können nun verschiedene Mechanismen der Regelsetzung im Hinblick auf ihr Verhältnis zu diesen Dimensionen demokratischen Regierens untersucht werden. Das folgende Kapitel führt diese Untersuchung am Beispiel der *World Commission on Dams* für globale Politiknetzwerke als einen solchen Mechanismus durch.

3.2. Empirische Befunde: Zur demokratischen Legitimation der *World Commission on Dams*

In den zwei Jahren ihrer Arbeit hat die *World Commission on Dams* (WCD) es zu Ruhm und Ehre gebracht: Verfechtern von privat-öffentlichen Partnerschaften gilt sie als Muster für zukünftige Institutionen, und Regierungen wie Nichtregierungsorganisationen stimmen in das Loblied ein. Mandat, institutionelles Design und Ergebnisse der WCD sollen im Folgenden kurz nachgezeichnet werden.²²

22 Die Analyse der empirischen Befunde stützt sich im Folgenden auf die im Internet (www.dams.org) und andernorts zugänglichen Primärquellen sowie auf eine Reihe von Sekundärquellen. Unter den Sekundärmaterialien erwies sich die umfassende Darstellung des WCD-Prozesses von Dubash et al. (2001) als besonders hilfreich.

Ins Leben gerufen wurde die WCD 1997 von den Teilnehmern eines von der Weltbank und der *World Conservation Union* (IUCN) veranstalteten Workshops im schweizerischen Gland (vgl. IUCN/Weltbank 1997). Hintergrund des Workshops, zu dem die Veranstalter 37 Teilnehmer eingeladen hatten, war die für alle Beteiligten unbefriedigende Situation um große Dammbauprojekte. Während große Staudämme²³ bis Anfang der Siebzigerjahre als effektive, saubere und weitgehend unbedenkliche Instrumente der Energie- und Entwicklungspolitik galten, änderte sich das Bild ab Mitte der Siebzigerjahre: Die Proteste von Umwelt- und Menschenrechtsgruppen wurden lauter und fanden in der Öffentlichkeit zunehmend Gehör; immer öfter gelang es den Protestbewegungen, den Bau zu behindern, zu verzögern oder Projekte ganz zu stoppen. Die Pattsituation zwischen Dammbauern und Dammgegnern brachte dabei für beide Seiten hohe Kosten mit sich. Während Regierungen und private Unternehmer kaum noch Großprojekte angehen konnten, mussten auch die Dammgegner einen Großteil ihrer Ressourcen in den Kampf gegen die Projekte investieren. Multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbank gerieten vor allem deshalb ins Visier der Dammgegner, weil sie bis in die Siebzigerjahre Hauptgeldgeber für große Dammbauprojekte waren (Khagram 1999: 5f).

Die Idee von Weltbank und IUCN bestand an dieser Stelle darin, beide Seiten bzw. die wichtigsten *Stakeholder* an einen Tisch zu bringen. Der Gland-Workshop hatte unter anderem zum Ziel, ein Weltbank-Papier zur Problematik (Weltbank 1996) zu diskutieren und Leitlinien für eine weitere Untersuchung durch die Weltbank zu erarbeiten. Die Teilnehmer sprachen sich dann jedoch einstimmig dafür aus, eine unabhängige Kommission einzusetzen (IUCN/Weltbank 1997: 9-12). Damit griffen sie eine frühere Forderung der Dammgegner auf (vgl. Declaration of Curitiba 1997). Als Mandat der Kommission legten die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Workshops fest, dass sie erstens einen globalen Überblick der Entwicklungseffektivität (*development effectiveness*) von großen Staudämmen und ihrer Alternativen erstellen und zweitens international akzeptierte Standards, Richtlinien und Entscheidungskriterien für Planung, Beurteilung, Bau, Überwachung, Operation und Stilllegung großer Staudämme entwickeln sollte (IUCN/Weltbank 1997: 9f).²⁴ Aufbau und Vorgehen der WCD orientierten sich am Mandat der Kommission und am Hintergrund der Staudamm-Debatte (vgl. Khagram 1999: 10-14). Im Zentrum des WCD-Prozesses stand die aus zwölf Mitgliedern bestehende Kommission selbst. Sie sollte die globale Inspektion der Entwicklungseffektivität durchführen und die zukünftigen Richtlinien

23 Als große Staudämme gelten Dämme mit einer Staumauerhöhe über 15 Meter sowie Dämme mit einer Staumauerhöhe zwischen 10 und 15 Metern und einer oberen Länge über 500 Metern, einer Überlaufkapazität über 2000 Kubikmeter oder einem Fassungsvermögen über 1 Millionen Kubikmeter (Oud/Muir 1997: 19).

24 Der anvisierte Status der Standards und Richtlinien wurde von den TeilnehmerInnen des Workshops nicht näher bestimmt. Während die Formulierung »international akzeptiert« als Auftrag an die Kommission interpretiert werden kann, auf das Fernziel eines völkerrechtlichen Vertrags hinzuwirken, geht aus der Zusammensetzung und dem Charakter der Kommission hervor, dass das unmittelbare Ziel der Kommissionsarbeit nicht über die Verabschiedung rechtlich unverbindlicher Empfehlungen hinaus gehen konnte.

entwickeln. Die zwölf Kommissionsmitglieder sollten sich dabei zwar nicht als Repräsentanten bestimmter *Stakeholder* verstehen (vgl. z. B. WCD 1999b: 4). Ihre Auswahl durch eine *Interim Working Group* (IWG) bestehend aus Weltbank- und IUCN-Mitarbeitern und einer so genannten Referenzgruppe aus Teilnehmern des Gland-Workshops sowie nach dessen Auswahl auch durch den Vorsitzenden der Kommission, den südafrikanischen Bildungsminister Kader Asmal, richtete sich indes streng nach Kriterien der Repräsentation. Die Kommissare trafen sich während des rund zweijährigen WCD-Prozesses neunmal (WCD 2001b: 4) und nahmen darüber hinaus an weiteren Aktivitäten innerhalb des Arbeitsprogramms teil.

Unterstützt wurde die Kommission von einem Sekretariat in Kapstadt, das zehn hauptamtliche Mitarbeiter umfasste. Das Sekretariat arbeitete der Kommission zu und organisierte den WCD-Prozess. Darüber hinaus hatte es eine Vermittlerrolle zwischen der Kommission und dem WCD-Forum auf der einen, und der Kommission und einer breiteren Öffentlichkeit auf der anderen Seite. Das WCD-Forum schließlich bestand aus knapp 70 weiteren von der WCD eingeladenen *Stakeholdern* und diente der Kommission als »sounding board« (WCD 1999e) für ihre Arbeit. Von diesem machte die Kommission auf zwei Forum-Treffen in Prag und Kapstadt Gebrauch. Zahlreiche Forummitglieder erbrachten weitere Leistungen, indem sie beispielsweise Papiere für die *WCD-Knowledge-Base* kommentierten.²⁵

Um die Entwicklungseffektivität von großen Staudämmen untersuchen und internationale Richtlinien für zukünftige Projekte ausarbeiten zu können, benötigte die Kommission eine Informationsgrundlage, die sie in Form einer breit angelegten Wissensbasis (*Knowledge Base*) in Auftrag gab. Das Arbeitsprogramm zur Erstellung dieser *Knowledge Base* umfasste acht Fallstudien, drei Länderstudien, 17 thematische Berichte zu sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und finanziellen sowie institutionellen Aspekten von Großprojekten, vier öffentliche regionale Konsultationen in Colombo, Sao Paolo, Kairo und Hanoi und einen so genannten *Cross-Check Survey*, der 125 Dämme umfasste. Zusätzlich gingen 947 von Einzelpersonen und Institutionen verfasste Papiere und Eingaben bei der Kommission ein (WCD 1999f). Die *Knowledge Base* der WCD, die im Internet zugänglich gemacht wurde (www.dams.org), gilt im Ergebnis als bisher umfassendste Untersuchung über die Folgen großer Staudämme.

Im November 2000 präsentierte die Kommission ihren Abschlussbericht in London. Darin kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Mehrzahl der bisher gebauten 45.000 Großstaudämme die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt bzw. weitaus schädlichere Folgen gehabt hat, als bei ihrer Planung vorausgesehen wurde. Insbesondere soziale und ökologische Folgen seien bei der Planung häufig nur am Rande berücksichtigt worden. Die Gesamtzahl der Umsiedlungen für große Stau-

25 Finanziell wurde die WCD von 54 (zwischen-) staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Geldgebern unterstützt. Das Gesamtbudget der WCD belief sich auf rund 10 Millionen US-Dollar. Deutsche Unterstützer waren das Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ), die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und Voith Siemens (vgl. WCD 2001b: 20f).

dammprojekte beziffert der Bericht auf 40 bis 80 Millionen Menschen. In ihren Richtlinien für die zukünftige Planung orientiert sich die Kommission an bestehenden völkerrechtlichen Regeln und empfiehlt einen Ansatz, der insbesondere auf Rechte und Risiken der Betroffenen abstellt. Die Kommission definiert darüber hinaus fünf Kernwerte, an denen sich zukünftige Projekte ausrichten sollen: Gerechtigkeit (*equity*), Effizienz, partizipatorische Entscheidungsfindung, Nachhaltigkeit und Verantwortlichkeit (*accountability*). Die Kernwerte schlagen sich in sieben strategischen Prioritäten nieder, welche die Kommission in Form von 26 Richtlinien weiter konkretisiert (vgl. WCD 2000b: Kap. 7-9).

Der Bericht der WCD wurde in der Öffentlichkeit überwiegend positiv aufgenommen (vgl. Dubash et al. 2001: 101-112). Gelobt wurde insbesondere, dass die Kommission überhaupt zu einem gemeinsamen Ergebnis gekommen war. Aber auch die inhaltliche Ausrichtung, beispielsweise die Erwähnung der zahlreichen sozialen und ökologischen Folgen großer Staudämme und ihrer mangelnden Berücksichtigung in vergangenen Projekten, wurde von vielen Seiten begrüßt. Industrieorganisationen bedauerten dagegen, dass der Nutzen vieler Staudämme im Bericht der Kommission nicht genügend Beachtung gefunden habe. Die Reaktionen der Regierungen schließlich fielen unterschiedlich aus. Während vor allem Regierungen aus Industrieländern die Empfehlungen begrüßten, wurden aus Entwicklungsländern Stimmen laut, welche die aus ihrer Perspektive zu strikten Richtlinien ablehnten und in ihnen eine Gefährdung ihrer nationalen Entwicklungspotenziale sahen (vgl. Baur 2001: 26; Dubash et al. 2001: 111). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat auf nationaler Ebene in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ein Dialogforum errichtet, innerhalb dessen der weitere Umgang mit den Empfehlungen – beispielsweise im Zusammenhang mit Exportkreditgarantien – mit den nationalen *Stakeholdern* diskutiert wird (vgl. GTZ 2001). Auf der internationalen Ebene hat sich, nachdem sich die Kommission nach der Vorstellung ihres Abschlussberichts aufgelöst hat, eine Nachfolgeinstitution unter dem Dach des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) gebildet.²⁶ Während auch hier die Diskussion um das weitere Vorgehen in Form eines *Multi-Stakeholder*-Dialogs fortgesetzt wird, nehmen in der Praxis bereits zahlreiche Dammbauer und -betreiber faktisch oder rhetorisch Bezug auf die Empfehlungen der Kommission und tragen auf diese Weise zu einer Normentwicklung entlang der WCD-Richtlinien bei.²⁷

Die folgenden Abschnitte wenden sich der Frage zu, inwieweit die Normbildung durch den WCD-Prozess den Anforderungen an eine legitime Regelsetzung jenseits des Nationalstaats entspricht. Dabei werden aufeinander folgend Kriterien der

26 Für einen Überblick über das *Dams and Development Project* (DDP) vgl. <http://www.unep-dams.org>.

27 Telefonisches Interview mit Manfred Konukiewitz, Leiter des Referats 413 »Wasser, Siedlungswesen, Infrastrukturfragen«, BMZ, 5. April 2002. Vgl. auch *Development Today* (2001); Thakkar (2001). Für einen Überblick über weitere nationale Initiativen vgl. WCD (2001b: 18). Einen aktuellen Überblick bietet darüber hinaus ebenfalls die Website des DDP (siehe Fn. 26).

demokratischen Selbstbestimmung, der demokratischen Kontrolle und der diskursiven Meinungs- und Willensbildung zugrunde gelegt.

3.2.1. *Partizipation, Repräsentation und politische Gleichheit*

»It may turn out that what is most memorable about this Commission is that it has successfully initiated an inclusive democratic process that has encompassed the most relevant voices« (Falk 1999), hat Richard Falk im frühen Stadium des WCD-Prozesses über die *World Commission on Dams* sinniert. Welche Stimmen die WCD auf welche Weise integriert hat, soll im Folgenden untersucht werden. Die WCD setzte dabei vor allem auf zwei Mechanismen, um sich eine möglichst breite Legitimationsbasis zu verschaffen: Zum einen folgte die Besetzung der Kommission und des Forums weitgehend dem Prinzip gleichmäßiger Repräsentation der zentralen *Stakeholder*-Kategorien; zum anderen boten Teile des Arbeitsprogramms Möglichkeiten zur Partizipation verschiedener Akteure.

Angefangen bei dem von IUCN und Weltbank organisierten Workshop zieht sich insbesondere das Prinzip der ausgewogenen Repräsentation von Regierungen bzw. Regierungsorganisationen, Industrie und Zivilgesellschaft, durch nahezu alle Organe der WCD.²⁸ Nach dem Gland-Workshop – hier wurden die Einladungen an die Organisationen bzw. Unternehmen gerichtet, die ihre RepräsentantInnen anschließend selbst auswählten (Dubash et al. 2001: 33)²⁹ – spielte das Kriterium der ausgewogenen Repräsentation zunächst bei der Auswahl der Kommissare eine zentrale Rolle. Entsprechend war die Besetzung der Kommission Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zu Beginn des Prozesses (Dubash et al. 2001: 38f; Scudder 2001: 333f).

Als sie ihre Arbeit im Frühjahr 1998 aufnahm, war die Kommission im Hinblick auf die identifizierten *Stakeholder*-Kategorien mit VertreterInnen aller drei Sektoren besetzt. Mit dem Vorsitzenden Kader Asmal, der Generaldirektorin im chinesischen Ministerium für Wasserressourcen, Shen Guoyi,³⁰ und dem Vorsitzenden der australischen

28 Eine zahlenmäßig ausgewogene Repräsentation der verschiedenen Gruppen kann dabei zwar auf die Bemühungen hindeuten, einen breiteren Kreis von *Stakeholdern* einzubeziehen. Isoliert betrachtet sagt sie jedoch wenig über die Bedingungen für eine aktive Teilnahme der Bürger, die Beteiligung Betroffener oder die Gleichheit der Zugangschancen aus. Die zahlenmäßig ausgewogene Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Teilbereiche kann infolgedessen nur als ein schwacher Indikator für den Grad der demokratischen Selbstbestimmung dienen. Sie ist aus diesem Grund auch nicht in der Liste der Indikatoren in Abschnitt 3.1.1 enthalten.

29 Dubash et al. (2001: 31) berichten, dass die Einbeziehung aller Parteien eine Grundbedingung der IUCN an eine gemeinsame Ausrichtung des Workshops mit der Weltbank gewesen sei.

30 Shen Guoyi trat nach einem Jahr aus der Kommission zurück. Offiziell wurden gesundheitliche Gründe für den Rücktritt genannt. Da die chinesische Regierung keinen anderen Vertreter vorschlug, liegt die Vermutung nahe, dass politische Hintergründe ausschlaggebend waren. Eine Lesart des Rücktritts ist dementsprechend, dass die chinesische Regierung der Kommission zunehmend skeptisch gegenüber stand, da sie u. a. negative Folgen für eigene Großprojekte wie etwa den Drei-Schluchten-Damm befürchtete (vgl. Dubash et al. 2001: 42).

lischen *Murray-Darling Basin Commission*, Donald Blackmore, enthielt sie drei Mitglieder aus dem staatlichen Sektor. Darüber hinaus brachte auch José Goldemberg Erfahrungen als ehemaliger Staatssekretär für Wissenschaft und Technologie der brasilianischen Regierung mit in die Kommission ein. Der privatwirtschaftliche Sektor war durch Göran Lindahl, Generaldirektor von *Asea Brown Boveri Ltd.* (ABB), einem der weltweit größten im Dammbau tätigen Unternehmen, und durch den ehemaligen Präsidenten der Interessenvertretung *International Commission on Large Dams* (ICOLD),³¹ den Niederländer Jan Veltrop, vertreten. Zivilgesellschaftliche Mitglieder schließlich waren die Vorsitzende von *Oxfam International*, Judy Henderson, Joji Cariño als Vertreterin der *Tebtebba Foundation*, *International Centre for Indigenous Policy, Research and Education*, Deborah Moore von *Environmental Defense* und Medha Patkar, die die indische Bewegung zur Rettung des Narmada-Flusses (*Struggle to Save the Narmada River*) anführte. Komplettiert wurde die Kommission durch den Anthropologen Thayer Scudder, der wie José Goldemberg eher als Experte denn als Vertreter einer der drei *Stakeholder*-Kategorien einzuordnen ist, und durch den stellvertretenden Kommissions-Vorsitzenden Lakshmi Chand Jain, der zu Beginn der Kommission noch als indischer Hochkommissar in Südafrika diente und Erfahrungen als Mitglied der Planungskommissionen mehrerer indischer Bundesstaaten sowie als Vorsitzender einer privaten Politikberatungsagentur mitbrachte.³² Achim Steiner, der Generalsekretär der WCD, gehörte der Kommission ex officio an und nahm ebenfalls an den Beratungen teil (vgl. WCD 1999b: 2f).

Während das knapp 70 Organisationen umfassende WCD-Forum ebenfalls entlang der zentralen *Stakeholder*-Gruppen organisiert war (vgl. Dubash et al. 2001: 46f), folgte die Zusammensetzung des Sekretariats weniger dem Kriterium der ausgewogenen Repräsentation als vielmehr der Professionalität (Dubash et al. 2001: 44f). Das Sekretariat hatte, unter anderem als zentrale Schaltstelle zwischen den verschiedenen Organen, einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Gestaltung des WCD-Prozesses (Dubash et al. 2001: 68f).

Im Arbeitsprogramm zur Erstellung der *Knowledge Base* bestand eine weitere Möglichkeit, insbesondere auch *Stakeholder* auf der lokalen Ebene an der Arbeit der Kommission zu beteiligen. Dubash et al. (2001: 56) machen hier geltend, dass insbesondere zu Beginn des WCD-Prozesses jedoch die notwendige Öffentlichkeit gefehlt habe, um die Diskussion über das Arbeitsprogramm auf einen breiteren *Stakeholder*-Kreis auszuweiten. Zwar stellte das Sekretariat Entwürfe auf der Website der WCD zur Verfügung und lud zu Kommentaren ein. Da das Internet-Forum jedoch noch wenig bekannt gewesen sei, seien die Kommentare häufig aus Netzwer-

31 ICOLD fungiert als Interessenverband der im internationalen Dammbau tätigen Industrieunternehmen. Veltrop ersetzte den zunächst für den Posten vorgesehenen ehemaligen ICOLD-Präsidenten, Wolfgang Pircher, der sein Amt nach nur kurzer Tätigkeit für die Kommission abgab (Dubash et al. 2001: 42).

32 Die indische Regierung betrachtete dennoch beide indischen Kommissionsmitglieder als der Gruppe der Staudammgegner zugehörig. Entsprechend gering fiel die Beteiligung der Regierung am WCD-Prozess aus (vgl. Dubash et al. 2001: 43).

ken mit einer Verbindung zu Mitarbeitern der WCD gekommen. Die Beteiligung durch die *Stakeholder* sei erst angestiegen, nachdem der Rahmen der *Knowledge Base* bereits abgesteckt gewesen sei. Auch zu späteren Zeitpunkten hätten die Ressourcen gefehlt, um die öffentlichen Eingaben (*submissions*) für die Arbeit der Kommission in größerem Umfang nutzbar zu machen (Dubash et al. 2001: 66).

Innerhalb des Arbeitsprogramms sahen insbesondere die Fall- und Länderstudien, einige der thematischen Studien und schließlich die regionalen Konsultationen partizipative Komponenten vor. In den acht Fallstudien sollte die Beteiligung durch die *Stakeholder* durch jeweils zwei Treffen vor Ort gewährleistet werden. In einem ersten Treffen sollten die lokalen *Stakeholder* die Möglichkeit bekommen, das Design der Fallstudie zu diskutieren und auf eventuelle Mängel hinzuweisen. Das zweite Treffen sollte dieselbe Leistung im Hinblick auf die vorläufigen Ergebnisse der Studie erbringen (WCD 1999g). Während einige Fallstudien zeigen, dass die Möglichkeit, Erfahrungen einer großen Bandbreite lokaler *Stakeholder* einzubeziehen, durchaus genutzt wurde,³³ fiel die Beteiligung in anderen Fällen geringer aus.³⁴

In den thematischen Studien beschränkten sich die partizipativen Komponenten weitgehend auf vereinzelte Befragungen der *Stakeholder* durch die jeweiligen Autorentteams (Resolve Inc. et al. 2000), die Einbeziehung öffentlicher Eingaben (Cropper et al. 2000; Sadler et al. 2000) und – wie bei allen Produkten der *Knowledge Base* – auf umfangreiche Begutachtungsverfahren durch Forummitglieder, externe Berater und andere bei der WCD eingereichte Kommentare (vgl. WCD 1999i). Zwei der thematischen Studien nutzten darüber hinaus die Möglichkeit von Internet-Konferenzen (Aylward et al. 2001; Sadler et al. 2000).³⁵ Schließlich blieben die vier regionalen Konsultationen als weiterer Ansatzpunkt für eine Beteiligung einer erweiterten *Stakeholder*-Basis. Die Konsultationen ermöglichten es den Mitgliedern der Kommission, unterschiedliche regionale Perspektiven kennen zu lernen. Das WCD-Sekretariat traf eine Auswahl der Beiträge, wobei auch dabei darauf geachtet wurde, dass die drei Sektoren gleichmäßig vertreten waren. Reisekosten konnten für die Vortragenden erstattet werden, nicht jedoch für weitere Teilnehmer. Die Treffen waren in der Regel stark strukturiert und ermöglichten nur einen begrenzten Austausch von Argumenten (vgl. Dubash et al. 2001: 81-84; WCD 1998, 1999c, 1999d, 2000c).

In der Summe lässt sich sagen, dass es der WCD durch die genannten Instrumente durchaus gelungen ist, eine vergleichsweise große Bandbreite an *Stakeholdern* für den Prozess zu mobilisieren und auch solchen Interessen Gehör zu verschaffen, die andernorts häufig an den Rand gedrängt werden. Neben der Möglichkeit zur aktiven Beteiligung verlangt das Prinzip der demokratischen Selbstbestimmung jedoch

33 Vgl. Soils Incorporated Pty/Chalo Environmental and Sustainable Development Consultants (2000); WCD (1999a).

34 Norwegian Institute for Nature Research/Eastern Norway Research Institute (2000).

35 Der *Cross-Check Survey* von 125 Dämmen basierte vor allem auf quantitativen Daten und enthielt, abgesehen von der Offenheit für externe Datenquellen, keine partizipativen Komponenten (vgl. WCD 1999h).

auch, dass die Betroffenen über gleiche Zugangschancen verfügen. Hier treten zwei zentrale Mängel des WCD-Prozesses zum Vorschein.

Erstens verdeckt die Dreiteilung in staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zentrale Unterschiede innerhalb der Sektoren. Zwei Beispiele verdeutlichen dies. Zum einen waren Frauen in nahezu allen Teilen des WCD-Prozesses unterrepräsentiert. Dies gilt für den Gland-Workshop, unter dessen TeilnehmerInnen sich gerade einmal zwei Frauen befanden (Dubash et al. 2001: 33), ebenso wie für das Forum (Dubash et al. 2001: 47), in dem nach Ansicht einer Teilnehmerin ein »technocratic bias in the overall discourse« (Guttal 2001) geschlechtsspezifische Fragen an den Rand drängte. Zwar waren in der Kommission selbst anfangs fünf, nach dem Rücktritt Shen Guoyis vier Frauen vertreten. Die verbleibenden weiblichen Kommissionsmitglieder kamen jedoch allesamt aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich und befanden sich, so argumentieren Dubash et al. (2001: 41f), in vergleichsweise schwächeren Positionen als ihre männlichen Kollegen. Bedeutend ist die Nichtberücksichtigung von Frauen als eigenständige *Stakeholder*-Kategorie insbesondere vor dem Hintergrund der verhandelten Fragen. So identifizieren Dubash et al. (2001: 47) Frauen als eine der wichtigsten *Stakeholder*-Gruppen im Bereich der Wassernutzung und des Wasser-Managements. Ihre Rolle wird unter anderem in den im Vorfeld der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 verabschiedeten Dubliner Prinzipien über Wasser und Nachhaltige Entwicklung anerkannt.³⁶

Zum anderen ist die Gruppe der von einem Projekt betroffenen Personen weit größer als der Teil der Bevölkerung, dem eine Umsiedlung droht. Insbesondere flussabwärts verteilen sich die – positiven wie negativen – Folgen eines Staudamm-Projekts oft über einen ebenso großen wie weit verstreuten Personenkreis. Weil diese Gruppen weit schwieriger zu organisieren sind, besteht die Gefahr, dass ihre Interessen nur wenig Berücksichtigung finden (vgl. Scudder 1997). Während die WCD das Thema in der Komposition ihrer *Knowledge Base* umfassend berücksichtigt hat, ist nur schwer auszumachen, wie sie den praktischen Schwierigkeiten begegnet ist, diese Gruppen in den WCD-Prozess einzubeziehen. Als entscheidendes Problem erweist sich somit auch hier die Bestimmung der relevanten und legitimen Interessengruppen. Während sicher richtig ist, dass die WCD eine große Bandbreite an Interessen unter ihrem Dach vereinigt hat, so wirft die Auswahl von Regierungen bzw. Regierungsorganisationen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft als relevanter *Stakeholder*-Kategorien eine Reihe von Fragen auf. Im Falle der WCD geht die Bestim-

36 Die Erklärung »Wasser und nachhaltige Entwicklung« prägte die Formulierung des Wasserkapitels der Agenda 21 maßgeblich mit (Hoering 2003: 33). In der Erklärung heißt es unter anderem: »Women play a central part in the provision, management and safeguarding of water: This pivotal role of women as providers and users of water and guardians of the living environment has seldom been reflected in institutional arrangements for the development and management of water resources. Acceptance and implementation of this principle requires positive policies to address women's specific needs and to equip and empower women to participate at all levels in water resources programmes, including decision-making and implementation, in ways defined by them« (*The Dublin Statement* 1992).

mung der zu repräsentierenden Gruppen letztlich auf zwei Akteure – IUCN und Weltbank – zurück und ist maßgeblich durch den Hintergrund des Konflikts bestimmt, zu dessen Lösung die WCD eingesetzt wurde.

Ein zweiter Einwand kann sich dagegen richten, dass die als *Stakeholder* ausgemachten Gruppen und ihre Interessen im WCD-Prozess weitgehend gleichrangig behandelt werden. So wird innerhalb des Prozesses nicht zwischen den Interessen des privatwirtschaftlichen Sektors – dem im Unterschied zu den betroffenen Bürgern zumindest bei staatlichen Staudamm-Projekten zunächst einmal nicht mehr als eine sekundäre Rolle als Auftragnehmer zufällt – und den in ihren Rechten direkt betroffenen Personengruppen unterschieden. Während die Legitimation der beteiligten Regierungen zumindest dort, wo sie demokratisch gewählt sind, noch am wenigsten in Frage gestellt werden kann, könnte sich ein Teil der zivilgesellschaftlichen Akteure im Einzelfall auf spezifische Rechte berufen, etwa wenn bestimmte Gruppen in ihren Menschenrechten bedroht sind. Erheblich schwieriger wird es, wenn es um die demokratische Legitimation der privatwirtschaftlichen Akteure geht. Die Tatsache, dass eine solche nicht ohne weiteres ersichtlich ist,³⁷ weist auf ein allgemeines Problem des Ansatzes globaler Politiknetzwerke hin. Anders als Reinicke vermutet, ist keineswegs »immediately obvious that the involvement of nonstate actors itself contributes to a reduction in the democratic deficit« (Reinicke 1998: 101). Vielmehr ist die Bestimmung legitimer Teilnehmer selbst eine demokratiethoretisch ebenso zentrale wie problembehaftete Aufgabe. Der *Stakeholder*-Begriff verdeckt hier, indem er die Interessen von Betroffenen äußerst unterschiedlicher Kategorien begrifflich einebnet, dass bei weitem nicht alle Interessen gleich legitim sein müssen (Iyer 2001).

So dürfte beispielsweise einleuchten, dass das Interesse eines lokalen Beamten, der sich von der Umsetzung eines konkreten Dammbau-Projekts eine Gehaltsaufbesserung in Form von Bestechungsgeldern erwarten darf, kaum dieselbe Legitimation beanspruchen kann wie das Interesse von Personen, denen aufgrund des Projekts eine Umsiedlung drohen würde. Wer jedoch die Grenze zwischen legitimen und illegitimen Interessen bzw. zwischen verschiedenen Graden der Legitimität zieht und nach welchen Kriterien dies geschehen kann, bleibt in der *Stakeholder*-Rhetorik offen. Anders wäre dies, wenn etwa ein Ansatz zugrunde gelegt würde, der die Legitimität nach Rechten bzw. Risiken Betroffener bemisst. Die WCD schlägt – nicht ohne Ironie – einen solchen Ansatz in ihrem Abschlussbericht für zukünftige Entscheidungsverfahren im Dammbau vor (vgl. WCD 2000b: 206-211). Der Kommission selbst fehlt es letztlich an einer entsprechenden Legitimationsgrundlage.

37 Im Gegensatz zu den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren können sich die privaten Akteure auch nur mittelbar auf eine Gemeinwohlorientierung berufen. Vgl. z.B. Vaillancourt Rosenau: »Private sector companies have moral obligations to investors that take precedent over obligations to customers« (Vaillancourt Rosenau 2000: 223).

3.2.2. Politische Verantwortlichkeit (*accountability*), Transparenz und Öffentlichkeit

»We pride ourselves on our transparency« (Asmal 2000b: 45). Die *World Commission on Dams* setzt nach eigenem Selbstverständnis Maßstäbe in Sachen demokratischer Kontrolle. Welche Kontrollmechanismen der WCD-Prozess beinhaltet und wie erfolgreich diese sind, soll im Folgenden nachgezeichnet werden. Diskutiert werden (1) Kriterien der Verantwortlichkeit (*accountability*), (2) der Transparenz und (3) der Öffentlichkeit.³⁸

(1) In Sachen Verantwortlichkeit fehlten im WCD-Prozess formale Mechanismen, die jedoch teilweise durch informelle Kontrollmechanismen ersetzt wurden. So war die Kommission vor dem Hintergrund des Konflikts insbesondere darauf angewiesen, dass Prozess und Produkte letztlich von den entscheidenden Konfliktparteien angenommen würden. Hier war dem WCD-Forum eine zentrale Rolle zugeordnet.

Das WCD-Forum diente der Kommission als institutionalisiertes Mittel »to receive feedback on their ongoing work« (Dubash et al. 2001: 46). Die knapp 70 Organisationen und Unternehmen umfassende erweiterte Referenzgruppe stellte ein Kontrollinstrument dar, dem gegenüber die Kommission ihre Argumente und Ergebnisse prüfen konnte (Dubash et al. 2001: 91; Khagram 1999: 12). Zu diesem Zweck sah der WCD-Prozess zwei Forum-Treffen vor.³⁹ Das erste Treffen im März 1999 in Prag diente der Formalisierung der Interaktion und der Diskussion des Arbeitsprogramms (WCD 2001b: 5). Ein zweites Treffen fand im April 2000 in Kapstadt statt und diente, dem späteren Stadium des Prozesses entsprechend, vor allem der Diskussion von Kernelementen und zentralen Ergebnissen des Arbeitsprogramms, soweit die Ergebnisse zu diesem Zeitpunkt vorlagen (Asmal 2000a; WCD 2000a, 2001b: 5). Während das Forum seine Kontrollfunktion in der Summe weitgehend erfüllen konnte, gelten auch hier die oben genannten Einschränkungen in Bezug auf die Auswahl seiner Mitglieder. Frauen waren deutlich unterrepräsentiert, und auch regional deckte das Forum nur Teile der *Stakeholder* ab.

(2) Da formale Mechanismen der Verantwortlichkeit (*accountability*) weitgehend fehlten, spielte die Transparenz der Entscheidungsfindung eine umso bedeutendere Rolle. Als Indikatoren für transparente Politikprozesse schlagen Dubash et al. (2001: 123) das Maß vor, in dem die Veranstalter ihre Ziele gegenüber den relevanten *Stakeholdern* rechtzeitig kommunizieren bzw. diesen mitteilen, wie sie sich beteiligen können und wie ihr Input genutzt wird, und in dem sie darüber hinaus

38 Die Disaggregation von Macht als weiteres Element demokratischer Kontrolle wird in diesem Abschnitt nicht näher untersucht. Sie bestand im Fall der WCD vor allem in der Veto-position der Akteure, deren Zustimmung für eine wirksame Einigung erforderlich war. Die Machtkonstellation war im Fall der WCD vor allem durch die zugrunde liegende Problemkonstellation – und nicht durch das Design des WCD-Prozesses – begründet. Da an anderen Stellen der Untersuchung betont wird, dass der WCD-Prozess die vor seiner Einsetzung bestehende Konstellation nicht oder nur marginal beeinflusst hat, kann eine eingehende Analyse an dieser Stelle ausbleiben.

39 Das dritte Forum-Treffen vom 25. bis 27. Februar 1999 in Spier Village bei Kapstadt war zunächst nicht Bestandteil des WCD-Prozesses. Gegenstand des Treffens war eine Diskussion des Abschlussberichts und möglicher *Follow-up*-Maßnahmen (vgl. WCD 2001a).

Entscheidungen vollständig kommunizieren. Die WCD versuchte, diese Kriterien zu erfüllen, indem sie über E-Mail-Listen, Postsendungen und das Internet einen möglichst breiten Adressatenkreis über Teilnahmemöglichkeiten am WCD-Prozess informierte. Auch Teile des Arbeitsprogramms, wie die Aufgabenformulierung (*Terms of Reference*) für in Auftrag gegebene Studien sowie Entwürfe und Endfassungen der thematischen Studien und Fallstudien, wurden nach Möglichkeit einem breiten Kreis von *Stakeholdern* zur Verfügung gestellt. Die meisten Dokumente waren über das Internet zugänglich. Regionale Konsultationen und lokale Treffen boten darüber hinaus die Möglichkeit für direkten Kontakt zwischen der WCD und den *Stakeholdern* (Dubash et al. 2001; vgl. auch www.dams.org).

Neben diesen Erfolgen sind jedoch auch hier Grenzen zu benennen. So wurden im frühen Stadium des Prozesses Informationen teilweise sehr spät bereitgestellt, so dass mögliche Reaktionen der *Stakeholder* nicht mehr berücksichtigt werden konnten (WCD 1999b: 27). Zweitens war nicht immer klar, wie die Kommission mit dem Input der *Stakeholder* umzugehen gedachte. Dies ließ auf Seiten der *Stakeholder* Erwartungen entstehen, welche die Kommission nicht erfüllen konnte. Ein Beispiel dafür ist der Unmut des WCD-Forums darüber, dass die Kommission nicht bereit war, einen Entwurf des Abschlussberichts mit den Mitgliedern des Forums zu diskutieren. Andererseits waren auch die Kapazitäten des WCD-Sekretariats und einzelner Autorentams zu gering, um den Input – insbesondere die öffentlichen Eingaben – umfassend zu berücksichtigen (Dubash et al. 2001: 123). Drittens waren die Zugangsbedingungen zum Forum zwar insofern transparent, als ihnen eine Einladung durch das Forum zugrunde lag – die Kriterien einer solche Einladung lagen jedoch nicht offen. Gleiches gilt für die Auswahl der Kommissionsmitglieder. Viertens stellt die internet-zentrierte Informationspolitik der WCD zwar eine Möglichkeit dar, eine Vielzahl an Interessenten kostengünstig zu erreichen. Gleichzeitig liegt ihr jedoch eine systematische Begünstigung von *Stakeholdern* mit Zugang zu diesem Kommunikationsmittel zugrunde, die in der Staudamm-Debatte jedoch nur eine Minderheit der Betroffenen darstellen dürften.⁴⁰ Dasselbe Problem stellt sich für sprachliche Barrieren. Die Beiträge für die *Knowledge Base* lagen in der Regel ausschließlich in englischer Sprache vor, so dass auch hier bestimmte *Stakeholder*-Gruppen systematisch benachteiligt waren (vgl. Dubash et al. 2001: 69).⁴¹ Schließlich kommt hinzu, dass die Beratungen der Kommission nicht-öffentlich waren und die Sitzungsprotokolle nicht zugänglich sind.⁴²

-
- 40 Vgl. z. B. Graff: »Während in den USA 59 Prozent und in der BRD 36 Prozent der Menschen Netzzugang haben, sind es in China nur 3, in Indien nur 0,67 und im Kongo nur 0,02 Prozent« (Graff 2002: 11). Für den afrikanischen Kontinent vgl. auch Chénneau-Loquay: »Auf der Weltkarte der Datenflüsse existiert Afrika so gut wie nicht. Der gesamte Kontinent hat nicht mehr Telefonleitungen als Tokio oder Manhattan und etwa so viele Internetanschlüsse wie Litauen« (Chénneau-Loquay 2002: 11).
- 41 Diese Einwände weisen auf das grundsätzlichere Problem der Nord-Süd-Differenz in punkto Alphabetisierung und Zugang zu Bildung hin, die den gleichen Zugang zu Kontrollmechanismen im globalen Maßstab unterminieren.
- 42 Persönliche Kommunikation, Jeremy Bird, *Interim Co-ordinator*, UNEP – *Dams and Development Project*, 19. April 2002. Vgl. auch Dubash et al. (2001: 6).

(3) In punkto Öffentlichkeit kann zwischen einer sektoralen Öffentlichkeit und einer allgemeinen Öffentlichkeit unterschieden werden. Sektorale Öffentlichkeit wurde in erster Linie durch die direkte Einbindung zahlreicher *Stakeholder* in den WCD-Prozess sichergestellt. Allgemeine nationale oder transnationale Öffentlichkeiten herzustellen gestaltete sich dagegen schwieriger. Die WCD versuchte, diesem Ziel vor allem mit Hilfe einer umfangreichen Pressearbeit näher zu kommen. Als Ergebnis führt die von der WCD geführte Online-Datenbank über 250 Medienberichte auf.⁴³ Sieht man jedoch von der punktuellen Aufmerksamkeit gegenüber der Präsentation des Abschlussberichts *Dams and Development* in London ab, verringert sich diese Zahl erheblich, und auch die inhaltliche Auseinandersetzung mit der WCD fällt in den meisten Beiträgen eher knapp aus.

3.2.3. Diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung

Die Untersuchung der diskursiven Qualität der Meinungs- und Willensbildung folgt den in Kapitel 3.1.3 erörterten Kriterien der Universalität (1), Rationalität (2) und Reziprozität (3).

(1) Universalität: Als Indikatoren für das Universalitätskriterium wurden in Kapitel 3.1.3 erstens das Vorhandensein von Barrieren, die bestimmte Personen oder Personengruppen systematisch von den Beratungen ausschließen, und zweitens der Grad der Partizipation bzw. der Partizipationsbereitschaft genannt. Beide Indikatoren wurden bereits in den vorangehenden Abschnitten diskutiert: Während der WCD-Prozess eine vergleichsweise große Bandbreite an betroffenen Interessen mobilisieren konnte, bestanden bedeutende Partizipationsbarrieren insbesondere in Bezug auf die Definition der relevanten *Stakeholder*-Kategorien durch die Initiatoren der WCD und auf die internet-zentrierte Informationspolitik, die gerade in einem Konfliktbereich wie dem des Dammbaus, wo sich Parteien mit äußerst unterschiedlichen materiellen Ressourcen gegenüberstehen, bestimmte Betroffene bevorzugte und andere benachteiligte.

(2) Rationalität: Dass sich die Kommission auf einen Konsensbericht einigen konnte, wird ihr von einigen Beobachtern bereits als großer Erfolg ausgelegt. Wie aber ist dieser Konsens zustande gekommen – und welche Rolle haben Machtfaktoren im kommunikativen Prozess gespielt? Wie in Kapitel 3.1.3 bereits erörtert, sieht sich eine Antwort an dieser Stelle unweigerlich methodischen Schwierigkeiten gegenüber. Im Fall der WCD kommt erschwerend hinzu, dass über die Beratungen der Kommission wenig bekannt ist. So sind die Sitzungsprotokolle nicht öffentlich zugänglich, und auch das Team des *World Resources Institute* um Navroz K. Dubash, das den WCD-Prozess über seine gesamte Lebensdauer begleitete, hatte keine Gelegenheit, an den Treffen der Kommission teilzunehmen (Dubash et al. 2001: 6). Aus Interviews, die sie mit den Kommissionsmitgliedern geführt haben, geht dagegen hervor, dass der Vorsitzende Kader Asmal zunächst eine Hauptrolle

43 Vgl. <http://www.dams.org/media>; 24.4.2002.

gespielt hat. Als Vorsitzender der Kommission habe er sich den Ansatz eines »ausreichenden Konsenses« (*sufficient consensus*) zunutze gemacht, um den Prozess voranzubringen (Dubash et al. 2001: 87). Während in der ersten Sitzung Spannungen zwischen den Kommissionsmitgliedern im Vordergrund standen, habe sich mit zunehmender Dauer innerhalb der Kommission ein »remarkable climate of mutual respect on a personal level and a growing willingness to listen to each other« (Dubash et al. 2001: 88) entwickelt. Wichtige Grundlage für dieses Klima stellten die Vorgehensweise, d. h. die Schaffung einer gemeinsamen Informationsgrundlage, und gemeinsame Erfahrungen wie etwa die regionalen Konsultationen dar: »A joint fact-finding, with a common knowledge base [...] allowed us to build trust« (Mitglied der Kommission, zitiert nach Dubash et al. 2001: 89). Neben der Expertise der Kommissionsmitglieder auf unterschiedlichen Teilgebieten trugen auch die externen Erwartungen dazu bei, eine konsensorientierte Haltung einzunehmen: »We realised what would be at stake if no agreement would be reached« (Mitglied der Kommission, zitiert nach Dubash et al. 2001: 89).

Wo und wie sich im konkreten Fall Machtfaktoren auf die Beratungen der Kommission ausgewirkt haben, ist jedoch im Einzelnen nur schwer nachzuvollziehen. Von Seiten des privatwirtschaftlichen und des staatlichen Sektors wurde an einigen Stellen auf eine vermeintliche Voreingenommenheit der Kommission zugunsten der zivilgesellschaftlichen Akteure bzw. der Staudammgegner verwiesen.⁴⁴ Inwiefern dies den Tatsachen entspricht, lässt sich mit Hilfe der spärlichen Informationen über den internen Kommunikationsprozess der Kommission jedoch nicht beantworten. Ein Kontrollmechanismus dürfte letztlich auch hier darin bestanden haben, dass alle Akteure auf ein Ergebnis angewiesen waren, von dem erwartet werden konnte, dass die zentralen Akteure der Staudamm-Debatte es akzeptieren würden. So mussten letztlich auch die beteiligten Nichtregierungsorganisationen und sozialen Bewegungen auf ihre Forderung nach einem Moratorium verzichten.⁴⁵

(3) Reziprozität: Das Kriterium der Reziprozität schließlich fragt, inwieweit sich Respekt und Unparteilichkeit in der Kommunikation zwischen den Teilnehmern manifestieren bzw. inwieweit die Teilnehmer die Beratungen verständigungsorientiert und nicht etwa strategisch angehen. Hierfür wurden im vorhergehenden Kapitel sechs Indikatoren genannt: die Konsistenz der Argumentation, die Konsistenz von Argumentation und Handeln und die Kohärenz der Argumentation sowie die Anerkennung des moralischen Status entgegengesetzter Ansichten, die Bereitschaft, eigene Positionen zu überdenken (*disposition to openness*) und die Annäherung an die Beratungen aus der Perspektive einer möglichen Einigung. Während seriöse Aussagen über Kommunikationsprozesse innerhalb der Kommission zu den ersten drei Indikatoren aufgrund der Datenlage kaum möglich erscheinen, lässt sich zu den weiteren Aspekten zumindest ansatzweise ein Bild ermitteln. So betonen Dubash et al. (2001: 88) das Klima gegenseitigen Respekts zwischen den Kommis-

44 Vgl. z. B. Gopalakrishnan: »It can more appropriately be said that WCD (sic) is not a World Commission on Dams but a »World Commission on Anti-Dams« (Gopalakrishnan 2001).

45 Telefonisches Interview mit Manfred Konukiewitz, siehe Fn. 27.

sionsmitgliedern und führen Beispiele dafür an, dass die Bereitschaft, eigene Positionen zu überdenken, durchaus vorhanden war. Eine Annäherung an die Beratungen aus der Perspektive einer möglichen Einigung war schließlich durch den WCD-Prozess und seinen Hintergrund ohnehin geboten und manifestierte sich auch in der Praxis (Dubash et al. 2001: 88f).

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die diskursive Qualität der Meinungs- und Willensbildung kein eindeutiges und scharfes Bild zeichnen. Aus Sicht des deliberativen Demokratiemodells lassen sich dennoch zwei bedeutende Mängel des WCD-Prozesses angeben. Erstens ist, wie bereits die Definition der relevanten *Stakeholder*-Gruppen, als zweite zentrale Vorgabe auch die Entscheidung über das Verfahren des WCD-Prozesses – gewissermaßen seine Verfassungsgebung – Gegenstand von geschlossenen Beratungen eines vergleichsweise kleinen Kreises. Da die deliberativen Modelle den Verfahrensbegriff und folglich auch Entscheidungen über Verfahren in ihr Zentrum stellen, befinden sich die angesprochenen Defizite im Fall der WCD an einer entscheidenden Stelle. Sie werden dadurch verstärkt, dass selbst eine sektorale Öffentlichkeit zu Beginn des WCD-Prozesses nur schwach organisiert war. Zweitens sind deliberative Elemente jenseits der internen Beratungen der Kommission nur in geringem Umfang auszumachen. So machen Dubash et al. (2001: 93) geltend, dass innerhalb des Forums der Raum für einen *Stakeholder*-Dialog sehr begrenzt gewesen sei. Die Tatsache, dass der WCD-Prozess lediglich zwei Forum-Treffen vorsah, stützt diesen Befund. Ferner ging es auch in den stark strukturierten regionalen Konsultationen weniger um den Austausch von Argumenten zwischen den Kommissionsmitgliedern und regionalen *Stakeholdern*; vielmehr stand ein einseitiger Informationsprozess im Vordergrund:

»Far from allowing free-flowing dialogue at its consultations, the Commission carefully handpicked presenters for the regional consultations and timed the speeches strictly. The result was a consultation that was structured around a series of testimonies, lending the Commissioners the air of judges who would weigh the evidence in an independent manner« (Dubash et al. 2001: 81).

Die Studien für die Knowledge Base schließlich machten zwar umfangreichen Gebrauch von der Möglichkeit externer Begutachtung.⁴⁶ Die Begutachtungsverfahren blieben aber auf einen kleinen Kreis von Experten und *Stakeholdern* beschränkt.⁴⁷

46 Insbesondere in den Kommentaren der Gutachter werden auch Geltungsansprüche von Propositionen kritisiert und Gründe eingefordert. So kritisiert beispielsweise ein Mitarbeiter der Weltbank einen Entwurf einer Studie: »This paper looks biased against new and large projects without a demonstrated stated reason« (Gonzalez in Sanmuganathan et al. 2000: 228). Innerhalb der (wissenschaftlichen) Auseinandersetzungen im Umfeld der *Knowledge Base* könnten folglich diskursive Elemente noch am ehesten nachvollzogen werden.

47 Dieser Befund basiert auf der Durchsicht der Gutachter-Kommentare zu den 17 thematischen Studien der *WCD-Knowledge-Base*. Die Autoren erhielten zwischen fünf und 23 zum Teil sehr ausführliche Kommentare von Experten und *Stakeholdern*. Namen bzw. Institutionen der Gutachter wiederholen sich häufig, so dass der Kreis der Beteiligten letztlich überschaubar bleibt.

4. Schlussfolgerungen

Die Diskussion der *World Commission on Dams* zeigt, dass die Frage nach der demokratischen Legitimation globaler Politiknetzwerke weitaus komplexer zu beantworten ist als im Entwurf ihrer Befürworter dargestellt. Der WCD-Prozess weist in einigen Bereichen Erfolge auf; an anderen Stellen dominieren Legitimationsdefizite. Tabelle 2 fasst die Untersuchungsergebnisse zusammen.

Tabelle 2: Erfolge und Defizite des WCD-Prozesses

	Demokratische Selbstbestimmung	demokratische Kontrolle	diskursive Meinungs- und Willensbildung
Erfolge	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung Betroffener 	<ul style="list-style-type: none"> - Abhängigkeit vom Konsens der beteiligten <i>Stakeholder</i>-Gruppen (Veto-Position verschiedener Akteursgruppen) - umfangreiche Bereitstellung von Informationen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung Betroffener - hohe Partizipationsbereitschaft zivilgesellschaftlicher Akteure
Defizite	<ul style="list-style-type: none"> - Selektive Definition/Auswahl der relevanten Bezugsgruppen - Keine Unterscheidung zwischen unterschiedlichem Legitimationsgrad verschiedener Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> - internet-zentrierte Informationspolitik und Sprachbarrieren - fehlende Öffentlichkeit zu Beginn des WCD-Prozesses - keine formalen Kontrollmechanismen - ungleicher Zugang zu Kontrollmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> - Entscheidung über die Gestaltung des WCD-Prozesses nicht Gegenstand öffentlicher Diskussionen - fehlende Öffentlichkeit zu Beginn des WCD-Prozesses - deliberative Elemente außerhalb der Beratungen der Kommission selbst nur in geringem Maß vorhanden

Auf der Haben-Seite schlägt insbesondere eine relativ breite Beteiligung betroffener Akteure zu Buche. Darüber hinaus ist ein wirksamer Kontrollmechanismus insofern vorhanden, als die Durchsetzung der Ergebnisse in starkem Maß davon abhängt, ob sie durch einen Konsens zumindest der zentralen Akteure gestützt wer-

den. Drittens stellte das WCD-Sekretariat der Öffentlichkeit nahezu alle Informationen über den WCD-Prozess zur Verfügung.

Auf der Soll-Seite stehen dem insbesondere die Definition der relevanten *Stakeholder*-Kategorien durch die Initiatoren der WCD sowie das Fehlen formaler Kontrollmechanismen entgegen. Die *World Commission on Dams* hat versucht, diese Probleme durch eine ausgewogene Repräsentation und durch Aktivitäten auf mehreren Handlungsebenen zu lösen. Während insbesondere die lokalen Anhörungen hier als recht erfolgreich gelten können – sie konnten teilweise sogar zu einer Demokratisierung auf der nationalstaatlichen Ebene beitragen⁴⁸ – und die Inklusionsbasis vergleichsweise umfassend war, so spiegelt die Dreiteilung in staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure die Realität nur unzureichend wider. Die angeführten Beispiele von Frauen und Staudamm-Betroffenen in einem umfassenden Sinne als mögliche weitere *Stakeholder*-Kategorien deuten die Implikationen solcher Mängel an. Die Bestimmung der zu repräsentierenden Gruppen durch letztlich nicht mehr als zwei Akteure ist aus demokratietheoretischer Sicht nur schwer zu legitimieren. Auf einer praktischen Ebene berücksichtigt die Auswahl zudem nur solche Gruppen, die in der Staudamm-Debatte mit einer faktischen Vetomacht ausgestattet sind. Innerhalb des WCD-Prozesses werden schließlich alle Interessen gleichrangig behandelt – ein auf Rechten basierender Ansatz, wie ihn die Kommission in ihrem Abschlussbericht für zukünftige Entscheidungen selbst nahe legt, würde hier eine weitaus differenziertere Betrachtung erforderlich machen.

Inwieweit lassen sich nun die Ergebnisse der Analyse der WCD im Hinblick auf die Grundgesamtheit globaler Politiknetzwerke verallgemeinern? Welche Aussagekraft haben die Befunde für die Beantwortung der Frage, inwieweit diese Netzwerke zu einer Steigerung der demokratischen Legitimation des Regierens jenseits des Nationalstaats beitragen können? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass eine Verallgemeinerung auf solche Netzwerke begrenzt ist, die ebenfalls mit der Aushandlung von Leitlinien, Regeln oder Standards betraut sind. Über die Legitimation globaler Politiknetzwerke, die andere Funktionen erfüllen, sagt die vorliegende Untersuchung folglich nur wenig aus. Um zu allgemeineren Aussagen über Netzwerke mit Regelsetzungsfunktion zu gelangen, bieten sich demgegenüber zwei Wege an: Zum einen können die Ergebnisse weiterer globaler Politiknetzwerke, in denen Regeln oder Standards gesetzt wurden, herangezogen werden; zum anderen kann überprüft werden, inwiefern die Erfolge und Defizite an die Definitionsmerkmale globaler Politiknetzwerke rückgebunden sind.

Die erste der beiden Strategien birgt insofern Schwierigkeiten, als bislang nur wenige empirische Studien zur gemeinsamen Regelsetzung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf der globalen Ebene vorliegen. Unter den Studien, die unter dem Dach des *UN Vision Project on Global Public Policy Networks* verfasst wurden, befinden sich neben der WCD lediglich drei weitere Netzwerke, in denen Leitlinien bzw. Standards erarbeitet wurden. Erschwerend kommt hinzu, dass zwei der drei Netzwerke nicht ohne weiteres unter die Definition globaler Politiknetzwerke

48 vgl. Dubash et al. (2001: 78); Ecoportal Argentina (2000); vgl. auch Khagram (2000: 106).

fallen dürften: So hatte das Netzwerk, in dem die internationalen Leitlinien zum Umgang mit inländischen Vertriebenen (*Guiding Principles on Internal Displacement*) ausgehandelt wurden, eher bisektoralen Charakter, da privatwirtschaftliche Akteure nicht beteiligt waren. Auch scheint es in seinen Abläufen der gängigen Praxis zwischenstaatlicher Verhandlungen recht nahe zu kommen (vgl. Bagshaw 1999). Demgegenüber kann die *Apparel Industry Partnership* (AIP) – hier ging es um die Ausarbeitung von Arbeits- und Sozialstandards für die amerikanische Bekleidungsindustrie und deren Zulieferer – zumindest dann als trisektorales Politiknetzwerk bezeichnet werden, wenn man die eher symbolische Unterstützung der Initiative durch das Weiße Haus mit einbezieht. Da die Formulierung des Regulierungsgegenstands und die Teilnahme an der Partnerschaft jedoch geographisch auf die Vereinigten Staaten beschränkt war, lässt sich die AIP nur schwer als globales Politiknetzwerk bezeichnen (vgl. Bobrowsky 1999).⁴⁹

So bleibt von den Studien des *UN Vision Project* als Vergleichsmaßstab lediglich der ISO 14000-Prozess übrig, zu dem neben der Fallstudie aus dem *UN Vision Project* (Haufler 1999) auch eine weitere Untersuchung von Jennifer Clapp (1998) vorliegt. In beiden Studien gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass die Ergebnisse der *World Commission on Dams* zumindest nicht vollkommen untypisch für globale Politiknetzwerke sein dürften, die mit Aufgaben der Regelsetzung betraut sind.

Das ISO 14000-Verfahren sollte im Rahmen der Internationalen Standardisierungs-Organisation (ISO) internationale Standards für Umweltmanagement-Systeme (*Environmental Management Systems*, EMS) erarbeiten.⁵⁰ Hintergrund des Verfahrens war die Tatsache, dass bereits zahlreiche nationale und unternehmensspezifische Standards bestanden, die jedoch aufgrund ihrer geringen Vergleichbarkeit und aufgrund potenzieller Konflikte mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) als unzureichend erschienen (vgl. Haufler 1999: 7f).

Die Legitimations-Defizite des ISO 14000-Verfahrens liegen dabei ähnlich wie im Fall der WCD. Auch hier erweist sich die ursprüngliche Definition des Problems und die Wahl des institutionellen Rahmens als zentrales Problem. So spiegelt die Entscheidung, die Standards innerhalb der Internationalen Standardisierungsorganisation zu verhandeln, insbesondere die Interessen der Industrie als einer *Stakeholder*-Kategorie wider. Die Beteiligung von Akteuren aus Entwicklungsländern war im Fall des ISO 14000-Verfahrens vor allem zu Beginn sehr gering (Clapp 1998:

49 Am ehesten wäre eine Definition der AIP als globales Politiknetzwerk noch mit dem Hinweis darauf zu rechtfertigen, dass der ausgearbeitete Verhaltenskodex auch für die ausländischen Zulieferer gelten sollte. Da jedoch weder staatliche, noch zivilgesellschaftliche oder privatwirtschaftliche Vertreter der Export-Länder an der Partnerschaft beteiligt waren, würde dies der Absicht globaler Politiknetzwerke, das Partizipationsdefizit der internationalen Politik zu verringern, entgegenstehen. Alles in allem scheint es angemessen, die *Apparel Industry Partnership* nicht als globales Politiknetzwerk aufzufassen.

50 EMS beziehen sich auf die Art und Weise, in der Firmen eine unternehmensweite Umwelt-Strategie als Teil ihres umfassenden Managementsystems entwickeln und umsetzen (Haufler 1999: 3).

306).⁵¹ Schließlich war auch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in weiten Teilen des Verfahrens eher marginal. Während NGOs zunächst die Bedeutung der Standards unterschätzten, hatten sie später Schwierigkeiten, die erforderlichen finanziellen Mittel für ihre Partizipation am ISO-Verfahren aufzutreiben. Darüber hinaus fehlte vielen NGOs auch die Vertrautheit mit der ISO und ihren komplexen Verfahren.⁵²

Neben der geringen Partizipation beklagten einige der Teilnehmer aus Entwicklungsländern zudem Schwierigkeiten, überhaupt bzw. rechtzeitig an relevante Informationen und Dokumente zu gelangen und somit wirksam an den Verhandlungen teilnehmen zu können (Haufler 1999: 13). Zudem ist das ISO-Verfahren äußerst langwierig, kompliziert und dezentralisiert (vgl. Haufler 1999: 5; vgl. auch Clapp 1998: 299).⁵³ In Sachen Transparenz weichen die Ergebnisse des ISO 14000-Verfahrens daher von denen des WCD-Prozesses insbesondere dort ab, wo die WCD Teilerfolge zu vermelden hatte. Verantwortlichkeit konnte dagegen ähnlich wie im Fall der WCD dadurch hergestellt werden, dass Entscheidungen nur dann wirksam sein konnten, wenn sie von zentralen *Stakeholder*-Gruppen akzeptiert würden. Da vor allem in den Industrieländern ein gemeinsames Interesse an einer Einigung bestand, existierten Verantwortlichkeitsbeziehungen in erster Linie auf der nationalen Ebene, wo Industrien und Konsumentenorganisationen Einfluss auf die Position der nationalen Vertreter nehmen konnten. Auch hier bleibt der Kreis derer, die Zugang zu diesem Kontrollmechanismus hatten, entsprechend auf einen bestimmten Teil der *Stakeholder* beschränkt. Insbesondere Produzenten und Konsumenten aus Entwicklungsländern hatten trotz der zu erwartenden Konsequenzen für die eigenen Interessen nicht dieselbe Vetomacht im Hinblick auf die zu verabschiedenden Standards.⁵⁴

Die Studien zum ISO 14000-Prozess bestätigen damit vor allem die Legitimitätsdefizite, die bereits im Fall der WCD festgestellt wurden. Darüber hinaus weisen sie noch auf die Probleme hin, die mit den unterschiedlichen materiellen Ressourcen

51 Als einen entscheidenden Faktor für die geringe Partizipation von Teilnehmern aus Entwicklungsländern nennt Clapp (1998: 307) die Tatsache, dass die Teilnehmer an ISO-Verfahren die Kosten ihrer Teilnahme selbst tragen. Erst ab 1995 seien verstärkt Mittel bereitgestellt worden, um eine breitere Teilnahme der Entwicklungsländer zu ermöglichen. Auch danach habe sich die Situation jedoch nicht entscheidend geändert: »While 92 percent of industrialized countries were present at the Oslo meeting and voted on the standards, only 16 percent of developing countries were present and voting« (Clapp 1998: 306).

52 Nimmt man die US-amerikanische *Technical Advisory Group* (TAG) als Maßstab, in der Umwelt-NGOs erst ab 1994 – drei Jahre nach Beginn des Verhandlungsprozesses – vertreten waren, so war die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure auch auf der nationalen Ebene nicht von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus kritisierten NGO-Vertreter die Beteiligung einiger Beratungsagenturen am ISO 14000-Prozess, deren Interesse vorwiegend darin bestünde, sich einen neuen Markt für spätere EMS-Zertifizierungen und die Überwachung ihrer Einhaltung zu schaffen (vgl. Haufler 1999: 16).

53 Vgl. auch Haufler: »For many NGOs and developing countries, the process appears opaque, expensive, and industry-led« (Haufler 1999: 25).

54 Haufler (1999: 13) zitiert Teilnehmer aus Entwicklungsländern mit den Worten, dass sie aus Wettbewerbsgründen keine andere Wahl hätten, als die Standards zu übernehmen.

zivilgesellschaftlicher Akteure des Nordens und des Südens einhergehen. Während sich die einen eine kostspielige Teilnahme an den Beratungen zumindest zeitweise leisten können, bleiben die anderen lange Zeit außen vor. Diese empirische Analyse geht abschließend auch weitgehend konform mit der theoretischen Analyse der beobachteten Erfolge und Defizite vor dem Hintergrund der Definitionsmerkmale globaler Politiknetzwerke. Während die Erfolge der Netzwerke letztlich kontingent erscheinen, sind zumindest einige der Defizite in der Konzeption globaler Politiknetzwerke angelegt.

Zunächst einmal treten globale Politiknetzwerke mit dem expliziten Anspruch auf, durch die Einbindung nichtstaatlicher Akteure mehr Akteure in die Entscheidungsfindung inter- und transnationaler Politik einzubinden, als dies in traditionellen zwischenstaatlichen Verhandlungen der Fall ist. Während das Beispiel der WCD zeigt, dass es zumindest teilweise gelingen kann, eine größere Bandbreite Betroffener am Verhandlungsprozess zu beteiligen, macht das Beispiel des ISO 14000-Prozesses deutlich, dass diese Eigenschaft globalen Politiknetzwerken nicht von allein zukommt. Zweitens wurde im Fall der WCD geltend gemacht, dass ein informeller Kontrollmechanismus zwar insofern bestand, als einige der beteiligten Akteure eine faktische Vetomacht innehatten, was einen Kompromiss erforderlich machte. Eine ähnliche Konstellation wurde auch für ISO-Verhandlungen berichtet. Die Vetomacht der jeweiligen Akteure gründet jedoch weniger in den Definitionsmerkmalen der Netzwerke als in der Struktur des Problems, zu dessen Bearbeitung die WCD bzw. das ISO-Verfahren eingesetzt wurde.

Demgegenüber sind das weitgehende Fehlen formaler Kontrollmechanismen und die Legitimationsdefizite im Hinblick auf die Auswahl der beteiligten Akteure direkte Folgen der Konzeption globaler Politiknetzwerke. Im Gegensatz zu langwierigen zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen, in denen die Delegierten über ein formales Mandat verfügen, sind globale Politiknetzwerke als innovative und flexible Instrumente konzipiert, in denen schwerfällige Kontrollmechanismen wie Wahl- und Abwahlmöglichkeiten oder die Kontrolle durch nationale Parlamente nicht vorgesehen sind. Gerade hier haben zwischenstaatliche Verhandlungsprozesse aufgrund ihrer Institutionalisierung einen entscheidenden Vorteil, da zumindest ein Großteil der Delegierten eine formale Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung hat und von dieser – zumindest auf einem indirekten Weg – zur Rechenschaft gezogen werden kann. Zu guter Letzt sind jedoch vor allem die Mängel im Hinblick auf die Definition der *Stakeholder*-Kategorien – und damit der Auswahl der am Netzwerk Beteiligten – ebenfalls hausgemacht: Die entscheidende Frage, wie und von wem die relevanten Bezugsgruppen (*constituencies*) bestimmt werden sollen, kann das Modell globaler Politiknetzwerke nicht zufriedenstellend beantworten. Stattdessen werden mit dem Begriff der *Stakeholder* Interessen ohne Ansehen ihrer unterschiedlichen Legitimationsgrade verbunden.

Den Möglichkeiten globaler Politiknetzwerke, zu einer Steigerung der demokratischen Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens beizutragen, sind angesichts dieser Befunde Grenzen gesetzt. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

(1) Der *Global-Governance*-Debatte fehlt es bislang an einem eindeutigen und kohärenten Konzept demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats. Ein solches Konzept ist aber notwendig, um der normativen Vision einer guten *Global Governance* ein Fundament und eine Richtung zu geben. Die (Weiter-)Entwicklung einer Theorie globaler Demokratie kann sich dabei die Unterscheidung zwischen den drei Dimensionen der demokratischen Selbstbestimmung, der demokratischen Kontrolle und der diskursiven Meinungs- und Willensbildung zunutze machen.

(2) Die Untersuchungen, welche die Befürworter des Ansatzes globaler Politiknetzwerke innerhalb ihrer Forschungsprojekte durchgeführt haben, können ihre These einer erhöhten demokratischen Legitimation nicht zufriedenstellend begründen. Zum einen fehlt auch ihnen ein eindeutiges und klares Konzept legitimen Regierens, zum anderen gehen die entsprechenden Fallstudien nur in sehr geringem Umfang auf Fragen der Legitimation ein.

(3) Wird eine Untersuchung der demokratischen Legitimation globaler Politiknetzwerke entlang der oben genannten Dimensionen des Demokratiebegriffs durchgeführt, so ergibt sich ein wesentlich komplexeres Bild als das von den Befürwortern des Ansatzes gezeichnete. In der Summe weist die *World Commission on Dams* zwar Teilerfolge auf. Zu einer Steigerung der demokratischen Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens können sie jedoch insbesondere aus zwei Gründen nur sehr bedingt beitragen: Erstens gelingt es nicht, die zentrale Frage nach den legitimen Teilnehmern am Netzwerk befriedigend zu beantworten, und zweitens unterscheidet das Modell globaler Politiknetzwerke nicht zwischen den durchaus unterschiedlichen Legitimationsgraden der verschiedenen Akteure. Gerade hier haben zwischenstaatliche Verhandlungen – zumindest dort, wo die beteiligten Regierungen demokratisch gewählt sind – einen entscheidenden Vorteil.

(4) Solange eine globale Öffentlichkeit kaum oder nur in sehr schwacher Ausprägung existiert, können öffentlich-private Partnerschaften wie die *World Commission on Dams* eine auf nationalstaatlicher Legitimation basierende Regelsetzung jenseits des Nationalstaats nicht ersetzen. Dieser Befund sollte jedoch nicht davon abhalten, den Weg zu einem besseren Verständnis dessen, was das Konzept einer globalen Demokratie im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung einer wünschenswerten *Global-Governance*-Architektur verlangt, weiterzuverfolgen. Neben der Steigerung der demokratischen Legitimation zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse ist abzusehen, dass in der Stärkung transnationaler Gemeinschaften ein weiteres zentrales Element einer solchen Architektur liegen könnte. Wenn die Institution globaler Politiknetzwerke hierzu einen Beitrag zu leisten vermag – inwieweit dies tatsächlich der Fall ist, bleibt eine empirisch offene Frage –, bliebe ihr zumindest dieser Ausweg, um doch noch die Leistungen zu erbringen, die ihre Befürworter so gerne in ihr sehen würden.

Literatur

- Alger, Chadwick F. 1996: Thinking About the Future of the UN System, in: *Global Governance* 2: 3, 335-360.
- Archibugi, Daniele 1998: Principles of Cosmopolitan Democracy, in: Archibugi et al. 1998, 198-228.
- Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.) 1995: *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Oxford.
- Archibugi, Daniele/Held, David/Köhler, Martin (Hrsg.) 1998: *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge.
- Asmal, Kader 2000a: Opening Speech (Second WCD Forum Meeting: Sharing the Knowledge – Charting the Future, Kapstadt, 6.-8. April 2000), in: http://www.dams.org/commission/forum/forum_ct_open.htm; 10.4.2003.
- Asmal, Kader 2000b: To Dam or Not To Dam?, in: *International Water Power and Dam Construction*, Juli 2000: 44-45.
- Aylward, Bruce/Berkhoff, Jeremy/Green, Colin/Gutman, Pablo/Lagman, Anneli/Manion, Michell/Markandya, Anil/McKenney, Bruce/Naudascher-Jankowski, Kyra/Oud, Bert/Penman, Alec/Porter, Sarah/Rajapakse, Chaminda/Southgate, Douglas/Unsworth, Robert 2001: Financial, Economic and Distributional Analysis (Thematic Review III.1 prepared as an input to the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.dams.org/docs/kbase/thematic/tr31main.pdf>; 9.4.2003.
- Bagshaw, Simon 1999: Developing the Guiding Principles on Internal Displacement: The Role of a Global Public Policy Network (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/86880753f4f7e096dd8b747195113f6cbagshaw%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.
- Bakker, Age F. P./Gruijters, Noud 1998: Report of the General Discussion, in: Bakker, Age F.P./Gruijters, Noud (Hrsg.): *A Global Order for Sustainable Economic Growth*. Emile van Lennep Memorial Conference, Amsterdam, 59-69.
- Barber, Benjamin R. 2000: Globalizing Democracy, in: *The American Prospect* 11: 20, 16-19.
- Baur, Jörg 2001: Mehr Nutzen aus Staudamm-Großprojekten? Zum Bericht der World Commission on Dams, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51: 48-49, 23-29.
- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H. 1999: Politik im Globalen Netz, in: *Internationale Politik* 54: 8, 25-32.
- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin 2000: Globalisierung: Weltwirtschaftliche Dynamik und politische Steuerung, in: Wagner, Wolfgang/Gräfin Dönhoff, Marion/Kaiser, Karl/Link, Werner/Maull, Hans W./Schatz, Klaus-Werner (Hrsg.): *Jahrbuch Internationale Politik 1997-1998* (Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Band 23), München, 17-25.
- Benz, Arthur 1995: Politiknetzwerke in der Horizontalen Politikverflechtung, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg, 185-204.
- Benz, Arthur 1998a: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen* (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 345-368.
- Benz, Arthur 1998b: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael T. (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, Opladen, 201-222.
- Bienen, Derk/Rittberger, Volker/Wagner, Wolfgang 1998: Democracy in the United Nations System: Cosmopolitan and Communitarian Principles, in: Archibugi et al. 1998, 287-308.

- Biermann, Frank* 2001: Trends und Interdependenzen in der Weltumweltpolitik, in: Hauchler, Ingomar/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt a. M., 313-335.
- Bobrowsky, David* 1999: Creating a Global Public Policy Network in the Apparel Industry: The Apparel Industry Partnership (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/34d2f9a5e0674280f3f03532a2db717ebobrowsky%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.
- Bohman, James* 1999: International Regimes and Democratic Governance: Equal Access to Influence over Global Institutionalization, in: *International Affairs* 75: 3, 499-514.
- Bohman, James/Rehg, William* (Hrsg.) 1997: *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, 321-348.
- Börzel, Tanja A.* 1998: Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks, in: *Public Administration* 76: 2, 253-273.
- Boutros-Ghali, Boutros* 1995: Democracy: A Newly Recognized Imperative, in: *Global Governance* 1: 1, 3-11.
- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter* 2000: *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?*, Münster.
- Chambers, Simone* 1996: *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Ithaca, NY.
- Chéneau-Loquay, Annie* 2002: Afrika am Netz, in: *Le Monde diplomatique*, Januar 2002, 11.
- Childers, Erskine* 1997: The United Nations and Global Institutions: Discourse and Reality, in: *Global Governance* 3: 3, 269-276.
- Clapp, Jennifer* 1998: The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World, in: *Global Governance* 4: 3, 295-316.
- Cohen, Joshua* 1989: Deliberation and Democratic Legitimacy, in: Hamlin, Alan/Petitt, Philip (Hrsg.): *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Oxford, 18-34.
- Commission on Global Governance* 1995: *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford.
- Cropper, Angela/Bradlow, Daniel/Halle, Mark* 2000: Regulation, Compliance and Implementation. (Thematic Review V.4 prepared as an input to the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.dams.org/docs/kbase/thematic/tr54main.pdf>; 9.4.2003.
- Declaration of Curitiba*: Affirming the Right to Life and Livelihood of People Affected by Dams, approved at the First International Meeting of People Affected by Dams, Curitiba (Brasilien), 14. März 1997, in: <http://www.irn.org/programs/curitiba.html>; 25.03.2003.
- Development Today* 2001: Sweco Wins Environmental Management Contract for Song Hinh Dam, in: *Development Today* 11: 4, 8.
- Dubash, Navroz K./Dupar, Mairi/Kathasi, Smithu/Lissi, Tundu* 2001: A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams, Washington, DC.
- Ecoportal Argentina* 2000: Represas en America del Sur (Ecoportal Argentina, 16. November 2000), in: <http://www.dams.org/media/mediaitem.php?item=203>; 9.4.2002.
- Elster, Jon* 1998: Introduction, in: Elster, Jon (Hrsg.): *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1-18.
- Falk, Richard* 1995: *On Humane Governance: Toward a New Global Politics: The World Order Models Project Report of the Global Civilization Initiative*, Cambridge.
- Falk, Richard* 1999: Human Security and the Right of Development: A Quest for Reconciliation (Remarks to the Prague Forum of the World Commission on Dams, 26. März 1999), in: http://www.dams.org/commission/forum/prague_spch_damska.htm; 10.4.2003.
- Gopalakrishnan, M.* 2001: WCD Assessment: Reviewer Comment, in: <http://www.wcdassessment.org/comments/gopalakrishnan.html>; 19.3.2002.

- Gordenker, Leon/Weiss, Thomas G. 1996: NGO Participation in the International Policy Process, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hrsg.): NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder, CO, 209-221.
- Graff, Bernd 2002: Das Hirn-Meer. Netz-Visionäre träumten von einem globalen Paralleluniversum: Wie sieht die Realität aus?, in: Süddeutsche Zeitung, 31. August/1. September 2002, 11.
- GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2001: Dialogforum zum Bericht der World Commission on Dams am 16. und 17. Januar 2001 in Berlin, Eschborn.
- Guttal, Shalmali 2001: WCD Assessment: Reviewer Comment, in: <http://www.wcdassessment.org/comments/guttal.html>; 19.3.2002.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen 1996: Drei normative Modelle der Demokratie, in: Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M., 277-292.
- Haufler, Virginia 1999: Negotiating International Standards for Environmental Management Systems: the ISO 14000 Standards (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/cb9f261e11f233a5ed460bd73f6c068fhaufler%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.
- Hecko, Hugh 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: King, Anthony (Hrsg.): The New American Political System, Washington, DC, 87-124.
- Held, David 1995: Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge.
- Hemmati, Minu 2002: Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict, London.
- Hoering, Uwe 2003: Recht auf Wasser?, in: Politische Ökologie 80, 32-36.
- Höffe, Otfried 1999: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Höffe, Otfried 2002: Globalität statt Globalismus. Über eine subsidiäre und föderale Weltrepublik, in: Lutz-Bachmann/Bohman 2002, 8-31.
- Hohnen, Paul 1999: Greenpeace and the Financial Sector: The Possibility of Profitable Relationships between Not-for-Profits and For-Profits (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/671fe4314748fe2d77992a0cc423c4f4hohnen%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.
- IUCN – World Conservation Union/Weltbank (Hrsg.) 1997: Large Dams: Learning from the Past, Looking at the Future. Workshop Proceedings Gland, Switzerland (11./12. April 1997), Washington, DC.
- Iyer, Ramaswamy R. 2001: World Commission on Dams and India: Analysis of a Relationship, in: Economic and Political Weekly 36: 25, 2275-2281.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca, NY.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a. M., 25-59.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Jr. 1977: Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston, MA.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Jr. 1987: Power and Interdependence Revisited, in: International Organization 41: 4, 725-753.
- Khagram, Sanjeev 1999: Beyond Temples and Tombs: Towards Effective Governance for Sustainable Development Through the World Commission on Dams (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/045c6f72d2cc5c56e2f03a4db3dde9790khagram%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.

- Khagram, Sanjeev* 2000: Toward Democratic Governance for Sustainable Development: Transnational Civil Society Organizing Around Big Dams, in: Florini, Ann (Hrsg.): The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society, Washington, DC, 83-114.
- Lutz-Bachmann, Matthias/Bohman, James* (Hrsg.) 2002: Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt a. M.
- Marin, Bernd/Mayntz, Renate* 1991: Introduction: Studying Policy Networks, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a. M., 11-23.
- Maus, Ingeborg* 2002: Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: der Niedergang der Demokratie, in: Lutz-Bachmann/Bohman 2002, 226-259.
- Mayntz, Renate* 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 39-56.
- Melchior, Josef* 1999: Demokratietheorie und Globalisierung. Anstöße zur Diskussion, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 28: 2, 201-212.
- Nölke, Andreas* 2000: Regieren in transnationalen Netzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-) Organisationssoziologie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 2, 331-358.
- Norwegian Institute for Nature Research/Eastern Norway Research Institute* 2000: The Glomma and Laagen River Basin in Norway (Case Study prepared for the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.dams.org/docs/kbase/studies/csnomain.pdf>; 9.4.2003.
- Ottaway, Marina* 2001: Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business, in: Global Governance 7: 3, 265-292.
- Oud, Engebertus/Muir, Terence C.* 1997: Engineering and Economic Aspects of Planning, Design, Construction and Operation of Large Dam Projects, in: IUCN/Weltbank 1997, 17-39.
- Pappi, Franz Urban* 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 84-94.
- Perkmann, Markus* 1998: Die Welt der Netzwerke, in: Politische Vierteljahresschrift 39: 4, 870-884.
- Peters, Ann* 1999: International Partnerships on the Road to Ban Anti-Personnel Landmines (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/4219e76e1bde597741253f2121a667f3peters%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1997: Global Public Policy, in: Foreign Affairs 76: 6, 127-138.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1998: Global Public Policy: Governing without Government?, Washington, DC.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1999a: Globale Ordnungspolitik: Gedanken zu einem überfälligen Thema, in: Heilemann, Ullrich/Kath, Dietmar/Kloten, Norbert (Hrsg.): Entgrenzung als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe. Festschrift für Reimut Jochimsen zum 65. Geburtstag, Berlin, 285-298.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1999b: Hands on the Bridge, in: World Link, January/February 1999, 40-42.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1999c: The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks, in: Foreign Policy 117 (Winter 1999/2000), 44-57.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1999d: Trilateral Networks of Government, Business, and Civil Society: The Role of International Organizations in Global Public Policy (Pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in Globalizing World

- Markets, Genf, 14./15. Juni 1999), in: <http://www.gppi.net/cms/public/212c59099c8108ec25659f9fff41a457unctad.pdf>; 9.4.2003.
- Reinecke, Wolfgang H./Deng, Francis M.* (in Zusammenarbeit mit Jan Martin Witte, Thorsten Benner, Beth Whitaker und John Gershman) 2000: Critical Choices: The United Nations Networks, and the Future of Global Governance, Washington, DC.
- Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin* 1999: Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): Nationaler Staat und Internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung, Baden-Baden, 339-366.
- Resolve Inc. and its International Partners* 2000: Participation, Negotiation and Conflict Management in Large Dams Projects (Thematic Review V.5 prepared for the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.dams.org/docs/kbase/thematic/tr55main.pdf>; 9.4.2003.
- Risse, Thomas* 2000: Let's Argue: Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn* (Hrsg.) 1999: The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge.
- Rosenau, James N.* 1998: Governance and Democracy in a Globalizing World, in: Archibugi et al. 1998, 28-57.
- Sadler, Barry/Verocai, Iara/Vanclay, Frank* 2000: Environmental and Social Impact Assessment for Large Dams (Thematic Review V.2 prepared for the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.damsreport.org/docs/kbase/thematic/tr52main.pdf>; 9.4.2003.
- Sanmuganathan, K./Heuperman, Alfred/Maletta, Hector/Prinz, Dieter/Salas, Pablo A./Thakker, Himanshu/Shevah, Yehuda/Smith, Laurence* 2000: Assessment of Irrigation Options 2000 (Thematic Review IV.2 prepared for the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.dams.org/docs/kbase/thematic/tr42main.pdf>; 9.4.2003.
- Saretzki, Thomas* 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: von Prittwitz, Volker (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 19-39.
- Scharpf, Fritz W.* 1993: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festschrift für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen, 165-185.
- Scharpf, Fritz W.* 1998: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt a. M., 228-253.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1995: Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik, Baden-Baden.
- Schmalz-Bruns, Rainer* 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 185-244.
- Schmidt, Hilmar/Take, Ingo* 1997: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47: 43-44, 12-20.
- Schmidt, Manfred G.* 1997: Demokratietheorien. Eine Einführung, 2. Auflage, Opladen.
- Scudder, Thayer* 1997: Social Impacts of Large Dams, in: IUCN/Weltbank 1997, 41-68.
- Scudder, Thayer* 2001: The World Commission on Dams and the Need for a New Development Paradigm, in: International Journal of Water Resources Development 17: 3, 343-352.

- Soils Incorporated (Pty)/Chalo Environmental and Sustainable Development Consultants* 2000: Kariba Dam Case Study (prepared for the World Commission on Dams, Kapstadt), in: <http://www.dams.org/docs/kbase/studies/cszsmain.pdf>; 9.4.2003.
- South Centre* 1996: For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform, Genf.
- Streck, Charlotte* 2001: Global Public Policy Networks, International Organizations and International Environmental Governance, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hrsg.): The Road to Earth Summit, Washington, DC, 73-80.
- Thakkar, Himanshu* 2001: Large Dams under the Microscope (Himal Southasian, April 2001), in: <http://www.dams.org/media/mediaitem.php?item=269>; 8.4.2002.
- The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*: International Conference on Water, Development and the Environment: Development Issues for the 21st Century, 26.-31. Januar 1992, Dublin.
- Vaillancourt Rosenau, Pauline* 2000: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships, in: Vaillancourt Rosenau, Pauline (Hrsg.): Public-Private Policy Partnerships, Cambridge, MA, 217-241.
- van Ballegoyen, Arjen F.* 1999: Roll Back Malaria: A WHO Initiated Network in the Fight Against Malaria (Case Study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks), in: <http://www.gppi.net/cms/public/14373da014f6043b77c7a55a8cf6288eballegoyen%20gpp%202000.pdf>; 9.4.2003.
- Weltbank* 1996: The World Banks Experience with Large Dams: A Preliminary Review of Impacts, Washington, DC.
- Willets, Peter* 2000: From »Consultative Arrangements« to »Partnership«. The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN, in: *Global Governance* 6: 2, 191-212.
- Witte, Jan Martin/Reinicke, Wolfgang H./Benner, Thorsten* 2000: Beyond Multilateralism. Global Public Policy Networks, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/2000, 176-188.
- Wolf, Klaus Dieter* 2000: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Wolf, Klaus Dieter* 2002: Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance Beyond the State, in: Grote, Jürgen/Gbikpi, Bernard (Hrsg.): Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen, 35-50.
- World Commission on Dams* 1998: Summary of South Asia Consultation (Colombo, 10./11. Dezember 1998), in: http://www.dams.org/docs/kbase/consultations/consult_sasia_summary.pdf; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999a: Case Study Kariba Dam – Zambezi River Basin: Kariba Dam Scoping Meeting. Minutes (Kariba Town, 5./6. August 1999), in: http://www.dams.org/kbase/studies/zz/finalscope_meeting.htm; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999b: Interim Report, Kapstadt.
- World Commission on Dams* 1999c: Large Dams and their Alternatives in Africa and the Middle East: Experiences and Lessons Learned (Summary Report of the Regional Consultation of the World Commission on Dams, Kairo, 8./9. Dezember 1999), in: http://www.dams.org/docs/kbase/consultations/consult_afirme.pdf; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999d: Large Dams and their Alternatives in Latin America: Experiences and Lessons Learned (Summary Report of the Regional Consultation of the World Commission on Dams, Sao Paolo, 11./12. August 1999), in: http://www.dams.org/docs/kbase/consultations/consult_latin.pdf; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999e: The WCD Forum, in: <http://www.dams.org/commission/forum.htm>; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999f: WCD Work Programme, in: http://www.dams.org/commission/workprog_ov.htm; 10.4.2003.

- World Commission on Dams* 1999g: WCD Work Programme, Annex #1: Focal Dams/Basin Case Studies, in: http://www.dams.org/commission/workprog_ov.htm#d; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999h: WCD Work Programme, Annex #2: 150 Large Dams Cross-Check Survey, in: http://www.dams.org/commission/workprog_ov.htm#e; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 1999i: WCD Work Programme, Annex #3: Thematic Reviews, in: http://www.dams.org/commission/workprog_ov.htm#f; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 2000a: Annotated Agenda (Second WCD Forum Meeting: Sharing the Knowledge – Charting the Future, Kapstadt, 6.-8. April 2000), in: http://www.dams.org/commission/forum/forum_ct_agenda.htm; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 2000b: Dams and Development: A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams, London.
- World Commission on Dams* 2000c: Summary of East/South East Asia Consultation, in: <http://www.dams.org/kbase/consultations/esea/summary.htm>; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 2001a: Final WCD Forum: Report, Responses, Discussions and Outcomes (Third WCD Forum Meeting: The Spier Village, Kapstadt, 25.-27. Februar 2001), in: http://www.dams.org/docs/forum3_text.pdf; 10.4.2003.
- World Commission on Dams* 2001b: Project and Financial Report: May 1998 – April 2001, Kapstadt.
- Zürn, Michael 1998a: Democratic Governance Beyond the Nation State? (InIIs-Arbeitspapier Nr. 12/98), Bremen.
- Zürn, Michael 1998b: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael 2000: Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* 6: 2, 183-221.