

Erscheint in: Unternehmen in der Weltpolitik: Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus, hg. v. Tanja Brühl, Heid Feldt, Brigitte Hamm, Hartwig Hummel und Jens Martens. Bonn: Dietz Verlag, 2004.

KLAUS DINGWERTH

## **Effektivität und Legitimität globaler Politiknetzwerke**

Globale Politiknetzwerke gelten vielen als Hoffnungsträger einer wirksameren Global Governance (Reinicke/Deng 2000). In dem sie staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zur Lösung eng umrissener grenzüberschreitender Probleme an einen Tisch bringen, sind die Netzwerke Teil des Phänomens so genannter öffentlich-privater Partnerschaften in der inter- bzw. transnationalen Politik. Befürworter globaler Politiknetzwerke erwarten von den neuen Partnerschaften eine Steigerung der Effektivität von Governance, aber auch der demokratischen Legitimation des Regierens jenseits des Nationalstaats. Ziel dieses Beitrags ist es, diese Erwartung unter die Lupe zu nehmen und näher zu untersuchen, welche Beiträge von globalen Politiknetzwerken zu erwarten und inwiefern diese wünschenswert sind.

### **Globale Politiknetzwerke: Funktionen und Hintergrund**

Globale Politiknetzwerke werden gewöhnlich als themenspezifische, idealerweise trisektorale – das heißt staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure umfassende – Netzwerke definiert, in denen die Beteiligten eine gemeinsame Lösung für ein transnationales Problem suchen. Sie entstehen in der Regel unabhängig voneinander als mehr oder weniger spontane Reaktion auf ein spezifisches Problem (Reinicke/Deng 2000, xi). Die Fallstudien, die im Rahmen des *UN Vision Project on Global Public Policy Networks* entstanden, zeigen einerseits die weite Verbreitung und Diversität globaler Politiknetzwerke in der transnationalen Politik.<sup>1</sup> Ihre Vielfalt verweist zugleich auf eine gewisse Unschärfe des Begriffs. So werden grenzüberschreitend tätige Menschenrechts-Netzwerke ebenso unter dem Begriff globaler Politiknetzwerke diskutiert wie die punktuelle Zusammenarbeit von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Neben dem Politikfeld und ihrer Zusammensetzung unterscheiden sich globale Politiknetzwerke vor allem im

---

<sup>1</sup> Der Großteil des derzeitigen Wissens über globale Politiknetzwerke geht auf das *UN Vision Project on Global Public Policy Networks* zurück. Einen Überblick bieten die Website ([www.globalpublicpolicy.net](http://www.globalpublicpolicy.net)) und der Abschlussbericht des Projekts (Reinicke/Deng 2000).

Hinblick auf die von ihnen ausgeübten Funktionen. Allgemein werden den Netzwerken sechs Funktionen zugeschrieben; einzelne Netzwerke können dabei mehrere Funktionen ausüben (ausführlich Reinicke/Deng 2000, 27-64):

#### *Funktionen globaler Politiknetzwerke*

Eine Reihe von Politiknetzwerken verfolgt das Ziel, ein Thema auf die weltpolitische Tagesordnung zu bringen. Beispiele für Netzwerke, deren Funktion vor allem in diesem Bereich des *Agenda-Setting* liegen, sind die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen (*International Campaign to Ban Landmines*, ICBL) oder das von der Nichtregierungsorganisation (NGO) Transparency International initiierte informelle Netzwerk zur Korruptionsbekämpfung.

Zweitens können sich Netzwerke auch an der Ausarbeitung von transnationalen Regeln und Standards beteiligen oder diese selbst betreiben. Prominente Beispiele sind die Weltstaudammkommission, der ISO 14000-Prozess zu Standards für betriebliche Umweltmanagementsysteme oder die *Global Reporting Initiative*, in welcher Standards für die Nachhaltigkeits-Berichterstattung von Unternehmen gesetzt werden.

Drittens bietet die Kooperation von Regierungen, internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie von Unternehmen in einigen Fällen auch eine Möglichkeit, das Wissen innerhalb eines bestimmten Politikfeldes zu bündeln und zu seiner Verbreitung beizutragen. Dieses Ziel verfolgte zum Beispiel die von der Weltgesundheitsorganisation ins Leben gerufene Initiative *Roll Back Malaria* (RBM), in der gesundheits- und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Malaria-Bekämpfung unter den verschiedenen Akteuren besser koordiniert werden sollen.

Als vierte Funktion können sich öffentlich-private Partnerschaften bemühen, in Bereichen, in denen die Marktmechanismen nicht zu einer zufrieden stellenden Allokation der Ressourcen führen, die Wettbewerbsstrukturen anzupassen. Beispiele sind die in gemeinsamer Arbeit von NGOs und internationalen Regierungsorganisationen initiierten Mikrokredit-Netzwerke, die in einigen Entwicklungsländern Kleinstkredite beispielsweise für Kleinbauern zur Verfügung stellen.

Fünftens sind eine Reihe der auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg beschlossenen so genannten Typ 2-Partnerschaften Beispiele für Netzwerke, in denen internationale Organisationen, Regierungen, Unternehmen und NGOs sich einbringen, um zur Umsetzung bestehender internationaler Abkommen beizutragen. So hat sich die vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen koordinierte *Partnership for Clean Fuels and Vehicles*, an der auch eine Reihe von Regierungsorganisationen, NGOs und Interessenverbänden der Öl- und Auto-

mobilindustrie beteiligt sind, zum Ziel gesetzt, die verkehrsbedingte Luftverschmutzung in Entwicklungsländern zu reduzieren.<sup>2</sup>

Als sechste und letzte Funktion wird den globalen Netzwerken die Fähigkeit zugeschrieben, das Partizipationsdefizit der inter- bzw. transnationalen Politik zu verringern, da eine Vielfalt von Akteuren und Positionen in die jeweiligen Politikprozesse eingebunden sind. So könnten globale Politiknetzwerke dazu beitragen, die Weltpolitik demokratischer zu gestalten.

#### *Motivation und Interessen der beteiligten Akteure*

Neben ihrer Funktion lassen sich die Netzwerke schließlich auch im Hinblick auf ihren Entstehungskontext unterscheiden. Die Gründe für den Aufbau globaler Politiknetzwerke scheinen dabei ebenso vielfältig wie die Interessen der beteiligten Akteure (Andonova/Levy 2003):

Internationale Regierungsorganisationen befinden sich spätestens seit Beginn der 1990er Jahre auf der Suche nach einer angemessenen Rolle in der Weltpolitik. Unter dem Druck rückläufiger oder unsicherer Zahlungen durch ihre Mitgliedsstaaten, anhaltender Kritik durch eine starke globalisierungskritische Bewegung, dem Verlangen von NGOs nach mehr direkter Partizipation und einer Reihe von Schwierigkeiten bei der Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele in der Zusammenarbeit mit zentralstaatlichen Institutionen, bieten öffentlich-private Partnerschaften für internationale Organisationen einen möglichen Weg, ihre Rolle im internationalen politischen System neu zu definieren und zu stärken.

Regierungen haben dagegen kaum Interesse an der Entstehung und Etablierung von Politiknetzwerken, wenn diese ihren Handlungsspielraum einschränken. Für Teile einer Regierung – etwa die mit der Entwicklungszusammenarbeit betrauten Institutionen – kann es gleichwohl Anreize geben, Politiknetzwerke zu befürworten, zum Beispiel wenn diese den eigenen Finanzrahmen oder die Kontrolle über bestimmte Entwicklungsprojekte erweitern. Wenn Regierungen Interessen auf zwischenstaatlichem Weg nicht oder nur mit höheren Kosten erreichen können, werden Netzwerke mitunter gezielt von ihnen eingesetzt.

NGOs kann generell ein starkes Interesse an globalen Politiknetzwerken unterstellt werden, denn sie bieten ihnen die Möglichkeit der vergleichsweise direkten Einflussnahme. Darüber hinaus kann die Mitgliedschaft an transnationalen Partnerschaften zu einem höheren Bekanntheitsgrad der NGO beitragen, was meist für die Eigenfinanzierung der Organisation von Vorteil ist. Dies gilt zumindest solange, wie eine NGO in der Öffentlichkeit als kritischer und eigenständiger Akteur, und nicht als verlängerter Arm von Regierungen oder internationalen Regierungsorganisationen wahrgenommen wird.

---

<sup>2</sup> [www.unep.org/pcfv/main/main.html](http://www.unep.org/pcfv/main/main.html) (15.3.2004). Für einen Überblick über die mehr als 268 Partnerschaften (Stand: 15.3.2004), siehe [www.un.org/esa/sustdev/partnerships/partnerships.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/partnerships.htm).

Unter den Unternehmen schließlich lassen sich vor allem Anreize für transnationale Konzerne finden, deren Tätigkeiten im Laufe der vergangenen Jahre immer stärker in das Blickfeld kritischer NGOs gerückt sind. Hier bieten die Zusammenarbeit mit NGOs und Teilnahme an tri-sektoralen Netzwerken die Möglichkeit, das eigene Bild in der Öffentlichkeit aufzubessern und durch direkten Kontakt den Kritikern Wind aus den Segeln zu nehmen (Pattberg 2003). Darüber hinaus gilt wie im Falle von NGOs, dass für Unternehmen die Möglichkeit einer direkten Beteiligung an der Politikformulierung und –umsetzung attraktiv ist. Zu guter letzt können auch der Zugang zu relevanten Informationen und das Interesse, Produkte mithilfe der Mitgliedschaft in Netzwerken abzusetzen, weitere Motivationsquellen für Unternehmen darstellen.

Wo die Interessen der verschiedenen Akteure konvergieren – und nicht immer ist die Beteiligung aller vier Akteursgruppen erforderlich – ist der Weg zur Einrichtung eines Netzwerks oft nicht mehr weit. Die Akteure bedürfen dabei als Handlungsgrundlage nicht zwangsläufig eines gemeinsamen normativen Verständnisses von Global Governance. Da sich viele der sektorübergreifenden Partnerschaften auf ein eng umgrenztes Themenfeld beziehen, ist ein Eintreten für eine allgemeine Vision zunächst nicht erforderlich; viele Partnerschaften entstehen schlicht aufgrund der mangelnden Handlungsfähigkeit oder –bereitschaft der Staaten(gemeinschaft). Beispiele hierfür sind die Weltstaudammkommission (s. u.) oder der *Forest Stewardship Council* (FSC; siehe den Beitrag von Pattberg in diesem Band) im Bereich der Regelsetzung oder die *Global Alliance for Vaccines and Immunisation* (GAVI) im Bereich der Umsetzung internationaler Ziele und Regeln.

### **Die Effektivität globaler Politiknetzwerke**

Die Unterscheidung verschiedener Funktionen globaler Politiknetzwerke hat vor allem analytischen Wert und bezieht sich auf den Idealtypus solcher Netzwerke. Aber erfüllen die real existierenden Netzwerke die genannten Funktionen? Welche Leistungen erbringen sie? Welche Wirkungen haben sie?

Einige Beispiele erfolgreicher Politiknetzwerke wurden bereits erwähnt: die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen, die Verhandlungen über Umweltmanagementstandards im Rahmen der Internationalen Standardisierungsorganisation (ISO) oder die Weltstaudammkommission haben, jede auf ihre Art, Veränderungen in den jeweiligen Politikfeldern bewirkt und auch über diese hinaus Anerkennung gefunden. Diese Beobachtungen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bisher nur wenige Forschungsergebnisse zur Wirksamkeit globaler Politiknetzwerke gibt. Die bislang umfassendste – und in Politikkreisen einflussreiche – Untersuchung (Reinicke/Deng 2000) leidet daran, dass vor allem Erfolgsfälle untersucht wurden. So entstand im akademischen und politischen Diskurs ein verzerrtes Bild; ungewollte Nebeneffekte globaler Politiknetzwerke werden ebenso wenig diskutiert wie grundlegende Mängel. Der kritiklosen Wahrnehmung steht

andererseits die Einschätzung gegenüber, dass globale Politiknetzwerke einem „Ausverkauf des Staates“ gleichkommen und keinen wirksamen Beitrag zur Lösung globaler Probleme in einer immer komplexeren Welt leisten können.

Um zu untersuchen, welche dieser Positionen eher zutrifft, müssen Kriterien für die Beurteilung festgelegt werden: Was bedeutet es, wenn ein Politiknetzwerk effektiv ist und wie lässt sich ein wirksames von einem unwirksamen Netzwerk unterscheiden? Dass diese Frage keineswegs trivial ist, zeigt die inzwischen Bände füllende Forschung zur Wirksamkeit internationaler Regime (für einen Überblick Young 2001).

Fragt man beispielsweise in der globalen Umweltpolitik nach Effektivität, lassen sich drei Dimensionen unterscheiden – der Output einer Institution, die durch den Output verursachte Verhaltensänderung auf Seiten der Adressaten einer Institution, und die durch diese Verhaltensänderung hervorgerufene Verbesserung der Umweltqualität (Biermann/Bauer 2004). Die erste Dimension – der Output einer Institution – ist in der Regel nur ein sehr schwacher Indikator für die Wirksamkeit. Ob ein Netzwerk beispielsweise mehr Berichte produziert, mehr Themen auf die Agenda setzt oder mehr Regeln aushandelt als ein anderes: über seine Wirksamkeit selbst sagt dies nicht viel aus. Der Output kann im einen Fall vor allem auf Aktivismus basieren, während im anderen weniger Themen mit mehr Sachverstand angepackt werden. Die beste Auskunft über die Wirksamkeit gibt somit die dritte Dimension, in diesem Fall die durch das Netzwerk erreichte Verbesserung der Umweltqualität. Allerdings ist hier eine direkte Kausalität häufig kaum nachweisbar. In der Regel wird deshalb die durch eine Institution verursachte Änderung des Verhaltens wichtiger Akteure als Wirksamkeit definiert.

Eine zweite Differenzierung bezieht sich auf die Funktionen der Netzwerke: Wo ein Netzwerk ein Thema auf die Agenda setzen will, sollte man es nicht daran messen, ob es auch zur besseren Umsetzung bestehender Abkommen beiträgt und umgekehrt. Soweit eine Untersuchung der Wirksamkeit globaler Politiknetzwerke angesichts des Forschungsstands überhaupt möglich ist, sollte sie sich daher an den oben genannten Funktionen orientieren. Für einige der wichtigsten Funktionen – *Agenda-Setting*, Regelsetzung und Umsetzung existierender Regeln – lassen sich eine Reihe von Beobachtungen und vorläufigen Ergebnissen zusammenfassen.

#### *Agenda-Setting durch globale Politiknetzwerke*

Einige Netzwerke wie die eingangs genannte Kampagne zum Verbot von Landminen oder das von Transparency International initiierte Anti-Korruptions-Netzwerk waren sehr erfolgreich darin, Themen auf die weltpolitische Tagesordnung zu setzen. Inwiefern das für andere Netzwerke ebenfalls gilt, ist aufgrund der Schwierigkeiten, von wenig erfolgreichen Netzwerken überhaupt erst Kenntnis zu erlangen, nur schwer zu ermitteln. Es ist deshalb auch schwer zu sagen, warum die einen erfolgreich sind und die anderen nicht. Zwar mögen die genannten Erfolgsfäl-

le die eine oder andere Gemeinsamkeit aufweisen, über Erfolgsbedingungen im Allgemeinen vermag dies jedoch kaum Aufschluss zu geben. Darüber hinaus ist auch offen, ob der Erfolg einer Initiative auf Kosten einer anderen geht; dies hängt letztlich von der Aufnahmefähigkeit einer globalen Öffentlichkeit und der weltpolitischen Tagesordnung ab. Allgemein dürften jedoch eine Reihe von Faktoren wie der Umfang der verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen, der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, die Beteiligung gesellschaftlich anerkannter Persönlichkeiten oder Organisationen oder das Thema der Initiative selber den Erfolg oder Misserfolg eines Netzwerks bestimmen.

#### *Regelsetzung durch globale Politiknetzwerke*

Dort, wo globale Politiknetzwerke Standards und Regeln aushandeln, zeigt sich ein vielschichtiges Bild. Auf der einen Seite können beispielsweise die im Rahmen der ISO verhandelten Standards der ISO 14000-Serie für betriebliche Umweltmanagement-Systeme (*Environmental Management Systems*, EMS) insofern als wirksam gelten, als sie sich rasch ausbreiteten. Während die Anzahl der zertifizierten Unternehmen 1995 noch 257 betrug, so stieg sie in den Folgejahren über 1491 (1996) und 7837 (1998) auf über 22.000 im Jahr 2000.<sup>3</sup> Dennoch ist die Wirkung der Standards umstritten. So weist eine Studie der Universität Sussex zu 280 Unternehmen und 430 Unternehmensstandorten nach, dass sich Unternehmen mit zertifizierten Umweltmanagement-Systemen in ihrem Umweltverhalten nur geringfügig von Unternehmen ohne ein solches Zertifikat unterscheiden. Auch ein Vergleich des Verhaltens vor und nach der Zertifizierung zeigt den Autoren der Studie zufolge nur schwache, teilweise gar gegenläufige Veränderungen an (Hertin et al. 2003).

Ein weiteres Beispiel eines globalen Politiknetzwerks, in dem Regeln und Standards ausgehandelt wurden, ist die Weltstaudammkommission (*World Commission on Dams*, WCD). Die 1997 von der Weltbank und der World Conservation Union (IUCN) ins Leben gerufene Kommission erstellte vor dem Hintergrund langwährender gesellschaftlicher Konflikte um große Staudammprojekte einen globalen Überblick der Entwicklungseffektivität (*development effectiveness*) von großen Staudämmen und ihrer Alternativen. Auf dieser Basis entwickelte die zwölfköpfige Kommission Richtlinien für Planung, Beurteilung, Bau, Überwachung, Operation und Stilllegung großer Staudämme, die sie im November 2000 in London der Öffentlichkeit präsentierte. Während es noch keine quantifizierbaren Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Empfehlungen der Weltstaudammkommission gibt, so ist doch deutlich zu erkennen, dass die Richtlinien vor allem als diskursiver Referenzrahmen wirken: Wo neue Großprojekte in Angriff genommen werden, kommen

---

<sup>3</sup> Die Daten sind der vom World Resources Institute unterhaltenen Datenbank *Earth Trends* (<http://earthtrends.wir.org>) entnommen; sie basieren auf dem von der ISO herausgegebenen Bericht *The ISO Survey of ISO 9000 and ISO 14000 Certificates* (Genf 2001).

sowohl private Betreiber als auch Regierungen und Geldgeber kaum umhin, sich mit den Richtlinien der Kommission auseinander zu setzen und ihre Vorhaben im Lichte der von der Kommission genannten Kriterien zu rechtfertigen. Zwar ist keine Partei rechtlich verpflichtet, den Empfehlungen der Kommission nachzukommen; in der Auseinandersetzung um umstrittene Projekte wird ihre Beachtung jedoch eingefordert – sei es, um eigene Interessen zu verteidigen oder weil alternative anerkannte Leitlinien fehlen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die von globalen Politiknetzwerken ausgehandelten Regeln in der Praxis durchaus Bedeutung erlangen können. Die Netzwerke entstehen entweder aufgrund einer gesamtgesellschaftlichen Nachfrage nach einer Regulierung oder weil einzelne Akteure an einer Regelsetzung interessiert sind und andere von deren Notwendigkeit überzeugen. Im Fall der Weltstaudammkommission bestand auf Seiten der Zivilgesellschaft und bis zu einem gewissen Grad auch bei den Unternehmen ein Regelungsinteresse. Diesem standen jedoch die Interessen einiger Entwicklungsländer wie Indien oder China gegenüber, die keine Regulierung wollten. Sie wollten die Entscheidungen über Staudammbauprojekte bei ihren Regierungen belassen. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass die Weltstaudammkommission – ähnlich wie der *Forest Stewardship Council* im Bereich der nachhaltigen Forstwirtschaft (siehe den Beitrag von Pattberg in diesem Band) – als Reaktion auf einen fehlenden internationalen Konsens unter den Regierungen entstanden ist. Anders verhält es sich im Fall des ISO 14000-Prozesses, wo das Interesse an einheitlichen Standards für betriebliche Umweltsystemen in der Hauptsache von Unternehmen aus dem Norden ausging.

#### *Umsetzung existierender internationaler Abkommen durch globale Politiknetzwerke*

Bei der Umsetzung existierender internationaler Abkommen zeigt sich ebenfalls kein eindeutiges Bild. Nimmt man die aus dem Johannesburg-Prozess hervorgegangenen Typ 2-Partnerschaften als Maßstab, so zeigt sich, dass sich die Mehrheit der über 230 der bei der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) gemeldeten Netzwerke eher am Angebot als an der Nachfrage orientieren: Partnerschaften entstehen vor allem dort, wo sie auf eine bestehende entwicklungspolitische Infrastruktur zurückgreifen können. So sind Thailand und die Philippinen an jeweils 20 Partnerschaften beteiligt, Haiti oder Somalia jedoch an keiner einzigen (Andonova/Levy 2003).

### **Die Legitimität globaler Politiknetzwerke**

Neben der Wirksamkeit globaler Politiknetzwerke steht auch deren Legitimität auf dem Prüfstein. Der Begriff der Legitimität ist, wie der der Effektivität, vielschichtig und umstritten. Es bietet sich an, zwischen Legitimität als empirischem und als normativem Konzept zu unterscheiden. Während sich das empirische Be-

griffsverständnis auf die tatsächliche Akzeptanz gesellschaftlicher Regeln oder Strukturen bezieht, geht es im Fall der normativ verstandenen Legitimität um Akzeptabilität, das heißt um die Frage, unter welchen Bedingungen es gute Gründe gibt, gesellschaftliche Regeln und Strukturen als gerechtfertigt zu akzeptieren.

Für die Funktion der Regelsetzung bedeutet dies, dass ein Regelwerk im ersten Fall legitim ist, wenn es von den Adressaten als legitim akzeptiert wird. Im zweiten Fall, der normativen und heute vor allem mit dem Attribut 'demokratisch' versehenen Legitimität, ist ein Regelwerk dann legitim, wenn das Verfahren der Regelsetzung bestimmten normativen Anforderungen genügt. Im Hinblick auf diese Anforderungen kann weiter unterschieden werden zwischen Input-Legitimität (eine Entscheidung beruht auf der Zustimmung der Adressaten), *Throughput*-Legitimität (eine Entscheidung beruht auf fairen Verfahren der Entscheidungsfindung) und Output-Legitimität (das Ergebnis der Entscheidung befördert das Gemeinwohl) (Scharpf 1999; Zürn 1998). In der Summe lässt sich ein normativer Begriff demokratischer Legitimität jenseits des Nationalstaats daher in die Forderung nach der angemessenen Einbindung aller Betroffenen (Inklusivität), nach Transparenz und politischer Verantwortlichkeit (demokratische Kontrolle) und nach einem argumentativen Charakter der Meinungs- und Willensbildung (diskursive Qualität) übersetzen (Dingwerth 2004).

In der bisherigen Debatte um globale Politiknetzwerke verweisen die Befürworter auf die hohe Legitimität der Partnerschaften. Diese Behauptung hat jedoch keinen theoretischen Unterbau, da – wie in weiten Teilen der Global Governance-Debatte insgesamt – ein klares Verständnis legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats fehlt. Da die Fürsprecher der Netzwerke über ein paar anekdotische Beobachtungen hinaus nicht überzeugend darlegen können, was ‚Steigerung der Legitimität‘ konkret bedeutet, gelingt es ihnen auch nicht, empirisch nachzuweisen, dass die Netzwerke einen systematischen Beitrag zu einer – wie auch immer verstandenen – Demokratisierung der inter- bzw. transnationalen Politik leisten.

Wie bereits im Fall der Wirksamkeit globaler Politiknetzwerke kann sich eine angemessene und systematische Untersuchung der Legitimität am besten an der jeweiligen Funktion der Netzwerke orientieren. Der folgende Überblick konzentriert sich dabei auf die Funktion der Regelsetzung, da hier die demokratische Qualität der Netzwerke besonders dringlich ist – nicht umsonst gilt das Aushandeln allgemein gültiger Regeln als Dreh- und Angelpunkt demokratischen Regierens.

Während die Anforderungen an demokratische Regelsetzungsprozesse innerhalb des Nationalstaats recht präzise formuliert sind, besteht mit Blick auf die inter- und transnationale Politik allerdings noch einige Unklarheit. Allgemeine Prinzipien wie Inklusivität, politische Verantwortlichkeit oder Transparenz können jedoch annäherungsweise Auskunft über die demokratische Legitimität von globalen Politiknetzwerken geben, in denen Standards und Regeln ausgehandelt werden. Als Bei-

spiele für letztere können wie oben die Weltstaudammkommission und der ISO 14000-Prozess dienen (ausführlich Dingwerth 2003; Clapp 1998).

Im Fall der Weltstaudammkommission zeigen sich sowohl Vor- als auch Nachteile des Netzwerk-Ansatzes: Auf der einen Seite gelang es der Kommission, einen relativ großen Kreis an Betroffenen auf die eine oder anderen Art in den Entscheidungsfindungsprozess einzubinden. Auf der anderen Seite geht die Entscheidung über das institutionelle Design der Kommission, über das Mandat und über die einzubindenden Gruppen – kurz: alle wichtigen, im frühen Stadium getroffenen prozeduralen Entscheidungen – auf eine sehr kleine, von der Weltbank und der World Conservation Union (IUCN) zusammengerufene Personengruppe zurück.

Die Definition von öffentlichem Sektor, Unternehmen und Zivilgesellschaft als den zentralen *Stakeholder*-Gruppen<sup>4</sup> verdeckt darüber hinaus dreierlei: Erstens sind die drei Gruppen keineswegs in sich homogen – dies zeigt sich wohl am deutlichsten an der Zivilgesellschaft. Zweitens verdeckt die Dreiteilung, dass möglicherweise auch andere Betroffenengruppen einen legitimen Anspruch auf eine eigenständige Repräsentation haben. Frauen, deren zentrale Rolle im Bereich des Wasser-Managements in den im Vorlauf des Rio-Gipfels verabschiedeten Dublin-Prinzipien über Wasser und nachhaltige Entwicklung explizit anerkannt wird, und die Anrainer von Staudammprojekten drängen sich als mögliche eigenständige *Stakeholder*-Kategorien auf.

Drittens schließlich ebnet der *Stakeholder*-Begriff wichtige Unterschiede zwischen den Gruppen ein. Während demokratisch gewählte Regierungen auf ein Mandat der von ihnen vertretenen Personengruppen verweisen können und von diesen in der Regel auch mittels Wahlen zur Verantwortung gezogen werden können, wirft schon die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen Fragen auf. Eine Beteiligung mag hier jedoch in dem Maße zu rechtfertigen sein, in dem die Grundrechte von Personen oder Personengruppen durch Staudammprojekte gefährdet sind und in dem zivilgesellschaftliche Gruppen diese Rechte am wirksamsten vertreten können. Im Fall der Unternehmen, die bei öffentlich finanzierten Staudammprojekten lediglich als Auftragnehmer in Erscheinung treten, ist allerdings kaum einzusehen, warum diese an der Entscheidungsfindung direkt beteiligt sein sollten.

So zeigen sich im Fall der Weltstaudammkommission exemplarisch einige Schwierigkeiten der transnationalen Regelsetzung durch globale Politiknetzwerke in den Bereichen der Inklusivität und der demokratischen Kontrolle. Einen Vorzug bringt die formale Unverbindlichkeit der Empfehlungen der Weltstaudammkommission mit sich, was den oben genannten Kritikpunkten etwas Wind aus den Segeln nehmen kann. Damit sie wirksam werden, müssen sie von den Adressaten als

---

<sup>4</sup> Unter *Stakeholder* werden in der Regel alle Personen(gruppen) zusammengefasst, die ein Interesse an einer bestimmten Entscheidung haben (Hemmati 2002, 2).

legitim betrachtet werden. Wie erwähnt gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass die Richtlinien bereits zu einem diskursiven Referenzrahmen geworden sind, demgegenüber Pläne für zukünftige Staudammprojekte gerechtfertigt werden müssen. Der Status als Referenzrahmen ist jedoch nicht dauerhaft, sondern kontingent. Er basiert auf der Fähigkeit der Kommission, ihren eigenen Regelsetzungsprozess als legitim darzustellen. Diese Selbstzuschreibung ist jedoch anfällig für Kritik, die, wenn sie erfolgreich ist, die Kommission und ihre Regeln durchaus auch wieder 'delegitimieren' kann.

Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen der Kommission ihre volle Wirksamkeit erst dann entfalten, wenn sie in der nationalen politischen Praxis berücksichtigt werden. Die Regelsetzung durch die Weltstaudammkommission könnte auf diese Weise als eine vorübergehende Privatisierung der Entscheidungsfindung betrachtet werden, welche zu einem späteren – und letztlich entscheidenden – Zeitpunkt wieder zurückgenommen wird. Zumindest dort, wo nationale politische Entscheidungsprozesse demokratisch organisiert sind, gibt es für die Betroffenen dann die Möglichkeit, die Richtlinien zu kritisieren. Für die demokratische Legitimität stellen sich aus dieser Perspektive folglich keine allzu großen Herausforderungen (Conca i. E.).

Das zweite Beispiel für öffentlich-private transnationale Regelsetzung, der ISO 14000-Prozess, zeigt ähnliche Charakteristika auf. Auch hier gab es erhebliche Einschränkungen bei der Inklusivität und der Transparenz. Insbesondere Betroffene aus Entwicklungsländern wurden erst spät informiert und lange Zeit durch die hohen Kosten und das komplizierte, vor allem den Unternehmen aus den Industrienationen vertraute Verfahren der Internationalen Standardisierungsorganisation von der Teilnahme an den Verhandlungen ausgeschlossen. Anders als im Fall der Weltstaudammkommission setzt sich der verhandelte Standard jedoch ungleich stärker über den Markt durch, ohne dass weitere Entscheidungen auf der nationalstaatlichen Ebene erforderlich wären, um den Standards zu mehr Wirksamkeit zu verhelfen. Eine gesteigerte gesellschaftliche Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen ISO 14000-zertifizierter Unternehmen kommt dabei vor allem größeren Unternehmen aus Industrieländern zugute, da die Zertifizierung aufwendig und kostspielig ist. Darüber hinaus profitieren auch Zertifizierungs-Agenturen selbst von den komplexen Regelungen, was die Tatsache, dass sie bei den Verhandlungen eine wichtige Rolle spielten und Teile der Verhandlungen gar leiteten, als besonders fragwürdigen Aspekt der *Stakeholder*-Rhetorik erscheinen lässt (Clapp 1998).

Im Ergebnis wird deutlich, dass globale Politiknetzwerke keineswegs *per se* zu einer Demokratisierung inter- bzw. transnationaler Regelsetzungsprozesse beitragen. Stattdessen ist das Bild vielschichtiger als die Befürworter des Ansatzes glauben machen. Globale Politiknetzwerke, in denen Regeln gesetzt werden, werfen im Hinblick auf ihr Mandat, die Bestimmung legitimer *Stakeholder*-Kategorien und

die politische Verantwortlichkeit eine Reihe von Fragen auf, die der weiteren Diskussion bedürfen.

### **Effektivität und Legitimität globaler Politiknetzwerke: Schlussfolgerungen**

Befürworter von globalen Politiknetzwerken betonen deren Beitrag zu einer wirksameren Global Governance. Für ihre Gegner sind sie ein weiterer Schritt hin zur Privatisierung staatlicher Aufgaben und letztlich zum Ausverkauf des Staates. Angesichts der bisherigen Erkenntnisse über die Wirkungsweise der Netzwerke sind beide Extrempositionen kaum haltbar: Weder sind globaler Politiknetzwerke *a priori* etwas Schlechtes, noch stellen sie ein Allheilmittel für die Probleme der Weltpolitik dar. Eine differenzierte Betrachtung der Wirksamkeit und Legitimität globaler Politiknetzwerke kommt – bei Anerkennung des vorhandenen Forschungsbedarfs – zu folgenden Ergebnissen:

Globale Politiknetzwerke können wichtige Themen von übergreifendem Interesse auf die weltpolitische Tagesordnung setzen, die ohne das Netzwerk ein Schattendasein fristen würden. Andererseits gelingt es manchen Netzwerken auch, Themen zu platzieren, die ausschließlich die Interessen der Netzwerkteilnehmer selbst widerspiegeln.

Globale Politiknetzwerke können Regeln auf den Weg bringen, wo dies einzelnen Staaten oder der Staatengemeinschaft nicht gelingt. Das Beispiel der internationalen Klimapolitik legt jedoch nahe, dass dies nur partiell und bei weitem nicht in allen Fällen gelingt. Darüber hinaus können die Netzwerke auch hier Regeln auf den Weg bringen, die vor allem Partikularinteressen dienen. In der Institution der Netzwerke sind folglich sowohl positive wie auch negative Potenziale angelegt.

Unter welchen Bedingungen die jeweiligen Potenziale aktiviert werden, das heißt wann globale Politiknetzwerke einen wirksamen Beitrag zur Lösung globaler Probleme leisten können, ist daher eine offene Frage. Während einige Erfolgsfälle dokumentieren, dass Netzwerke einen Beitrag zum Regieren jenseits des Staates leisten können, legen andere Fälle nahe, dass Netzwerke den beteiligten Akteuren auch Möglichkeiten bieten, ihr Image kostengünstig aufzubessern ohne zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen zu schaffen. Um ein Gesamtbild der Wirksamkeit globaler Politiknetzwerke und ihrer Bedingungen ermitteln zu können, fehlt es bislang an systematischer Forschung. Mit anderen Worten: ob und wann informelle gesellschaftliche Netzwerke wirksamer sind als die Kooperation zwischen Regierungen, wissen wir bislang nicht.

Diese Wissenslücke erschwert es auch, die Legitimität globaler Politiknetzwerke zu beurteilen: Insbesondere in Netzwerken, in denen es um die Umsetzung internationaler Abkommen geht, wird das Urteil nicht zuletzt von der Wirksamkeit abhängen. Bei globalen Netzwerken, in denen das Aushandeln gemeinsamer Regeln im

Vordergrund steht, lassen sich verhältnismäßig klare Bedingungen der Legitimität angeben. Entscheidungen sind in dem Maße legitim, wie die ihnen zugrunde liegenden Verfahren – entsprechend den Anforderungen des jeweiligen Entscheidungskontextes – auf der Inklusion aller Betroffenen beruhen, Möglichkeiten zur Kontrolle der Entscheidungsträger durch die Betroffenen beinhalten, und auf einer Meinungs- und Willensbildung gründen, die einem argumentativen Politikstil verpflichtet ist.

Bisherige Regelsetzungsprozesse innerhalb globaler Politiknetzwerke weisen in dieser Hinsicht eine Reihe von Defiziten auf; insbesondere die Auswahl der Netzwerk-Teilnehmer und die Kontrolle der Entscheidungsträger durch die Betroffenen sind problematisch. Die beschlossenen Standards und Empfehlungen können auch dort, wo sie nicht unmittelbar rechtlich verbindlich sind, eine gewichtige Wirkung entfalten – nicht zuletzt dadurch, dass sie den Diskurs im jeweiligen Politikfeld nachhaltig verändern. Wo dies der Fall ist, können die Legitimitätsdefizite der Netzwerke, die langfristig auch die Wirksamkeit der gesetzten Regeln zu unterminieren drohen, letztlich nur durch einen anhaltenden öffentlichen Diskurs über das Verfahren der Regelsetzung und über den Stellenwert und Inhalt der Regeln ausgeglichen werden.

### *Literatur*

- Andonova, Liliana B./Marc A. Levy, 2003: Franchising Global Governance: Making Sense of the Johannesburg Type Two Partnerships, in: Olav Schram Stokke/Øystein B. Thommessen (Hg.): Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004. London, S. 19-31.
- Biermann, Frank/Steffen Bauer, 2004: Assessing the Effectiveness of Intergovernmental Organizations in International Environmental Politics, in: Global Environmental Change Jg. 14/1, S. 190-193.
- Clapp, Jennifer, 1998: The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World, in: Global Governance, Jg. 4/3, S. 295-316.
- Conca, Ken, i. E: Old States in New Bottles? The Hybridization of Authority in Global Environmental Governance, in: Robyn Eckersley/John Barry (Hg.): The State and the Ecological Crisis. Cambridge/MA.
- Dingwerth, Klaus, 2003: Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: Analyse der Weltstaudammkommission, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen Jg. 10/1, S. 69-109.
- Dingwerth, Klaus, 2004: When is Transnational Rule-Making Legitimate? Paper presented at the 45<sup>th</sup> Annual Convention of the International Studies Association, Montréal, Canada, 17-20 March 2004.
- Hemmati, Minu, 2002: Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict, London.
- Hertin, Julia/Frans Berkhout/Daniel Tyteca/Walter Wehrmeyer, 2003: Are 'soft' policy instruments effective? Establishing the link between environmental management systems and the environmental performance of companies, Paper presented at the 2003 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, 5.-6. Dezember 2003 ([www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2003/download/hertin\\_et\\_al\\_paper.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2003/download/hertin_et_al_paper.pdf), 10.12.2003).

- Pattberg, Philipp, 2003: Private Environmental Governance and the Sustainability Transition: Functions and Impacts of NGO-Business Partnerships. Paper presented at the 2003 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change, 5.-6. Dezember 2003 ([www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2003/download/pattberg\\_paper.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2003/download/pattberg_paper.pdf), 10.12.2003).
- Reinicke, Wolfgang H./Francis Deng, 2000: Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa.
- Rosenau Vaillancourt, Pauline, 2000: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships, in: dies. (Hg.): Public-Private Policy Partnerships. Cambridge/MA, S. 217-241.
- Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa: Effektiv und Demokratisch?, Frankfurt a. M.
- Young, Oran R., 2001: Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes, in: Global Environmental Politics, Jg. 1/1, S. 99-121.
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats: Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a. M.