

GLOGOV.org

Global Governance Working Paper

No 6

February 2003

**Globale Politiknetzwerke und
ihre demokratische
Legitimation**

Analyse der World Commission on Dams

Klaus Dingwerth

The Global Governance Project is a joint research programme of the Potsdam Institute for Climate Impact Research, the Environmental Policy Research Unit of the Free University of Berlin, and Oldenburg University



Potsdam Institute
for Climate Impact Re-
search



Free University of Berlin
Environmental Policy
Research Unit



Oldenburg University

Zitierweise

Dieses Arbeitspapier kann zitiert werden als: Dingwerth, Klaus: *Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: Analyse der World Commission on Dams*. Global Governance Working Paper No 6. Potsdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project, 2003. Abrufbar unter www.glogov.org. Alle Rechte verbleiben beim Autor.

Kontakt: Klaus Dingwerth, c/o Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Postfach 60 12 03, 14412 Potsdam, Deutschland; Fax 49-(0)331-288-2640, www.glogov.org, E-Mail dingwerth@glogov.org.

Danksagung

Für wertvolle Kommentare zu früheren Versionen danke ich Steffen Bauer, Frank Biermann, Rainer Brohm, Sabine Campe, Marie Gackenholtz, Diana Keppler, Andrea Liese, Philipp Pattberg, Bernd Siebenhüner und Hans-Dieter Sohn.

Vorwort

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des Global Governance Project, einem gemeinsamen Forschungsprogramm des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, der Freien Universität Berlin (Forschungsstelle für Umweltpolitik) und der Universität Oldenburg. Das Global Governance Project untersucht internationale Institutionen, politische Prozesse, Organisationen und andere Akteure, die das entstehende System einer globalen Umweltordnung beeinflussen. Die derzeitigen Forschungsschwerpunkte liegen auf Fragen institutioneller und organisatorischer Effektivität und Lernprozesse, institutioneller Überschneidungen (*inter-linkages*) und der Rolle privater Akteure in der globalen Umweltpolitik. Methodisch basiert die Forschung des Projekts vor allem auf qualitativen Methoden der Sozialwissenschaften. Dies schließt strukturierte Fallstudien ebenso ein wie die rechtliche Analyse und die integrierte Computer-Modellierung. Die Projektmitglieder entstammen der Politikwissenschaft, der Wirtschaftswissenschaften, dem Völkerrecht und der integrierten Modellierung.

Innerhalb des Global Governance Project trägt dieses Arbeitspapier zur Fragestellung der Forschungsgruppe „GLODEM – The Quest for Global Democracy“ bei. GLODEM beschäftigt sich mit der zunehmenden Bedeutung privater Akteure in der inter- und transnationalen Umweltpolitik und fragt in diesem Zusammenhang nach Entstehungskontexten und Ausgestaltung privater und öffentlich-privater Kooperationen und nach ihren Folgen für die Wirksamkeit und Legitimität globaler Umweltpolitik.

Weitere Forschungsgruppen des Global Governance Projects sind MANUS—‘Managers of Global Change: Effectiveness and Learning of International Organisations’, und MOSAIC—‘Multiple Options, Solutions, and Approaches to Climate Governance’. Informationen über diese Forschungsgruppen sind auf der Website des Projekts unter www.glogov.org erhältlich. Das Global Governance Project ist darüber hinaus Veranstalter des Indo-German Forum on International Environmental Governance (www.indo-german-forum.net) und hat, gemeinsam mit seinen Partnerinstitutionen, die 2001 und 2002 Berlin Conferences on the Human Dimensions of Global Environmental Change (www.environmental-policy.de) ausgerichtet.

Wir sind überzeugt, dass ein besseres Verständnis von Global Governance nur möglich ist als gemeinsame Anstrengung von Kollegen verschiedener Fachrichtungen und aus allen Regionen der Welt. Kommentare zu diesem Arbeitspapier und zu den weiteren Aktivitäten des Global Governance Project sind jederzeit willkommen.

Frank Biermann

Leiter, Global Governance Project
Freie Universität Berlin und Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung

Zusammenfassung

Globale Politiknetzwerke gelten vielen als Hoffnungsträger einer effektiveren und zugleich legitimeren Global Governance. Dieses Papier untersucht am Beispiel der World Commission on Dams, in wieweit 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, welche auf ein weitaus geringeres Demokratisierungspotenzial globaler Politiknetzwerke schließen lassen als häufig angenommen wird.

Abstract

[The Democratic Legitimacy of Global Public Policy Networks: Analysing the World Commission on Dams] Global Public Policy Networks have recently been proposed as an innovative instrument of a more effective and more legitimate global governance. Taking a closer look at one such network, the World Commission on Dams, the article examines to what extent the hope for a more legitimate governance through global public policy networks can be justified. The argument unfolds in three steps: First, it is argued that the debate on global governance so far lacks a clear and coherent concept of democratic governance beyond the nation-state. The second part then tries to solve this problem by distinguishing between three conceptual dimensions of democracy: collective self-determination, democratic control, and discursive practice. The empirical part of the article applies these dimensions to the analysis of the World Commission on Dams. The resulting picture is more complex than the one usually portrayed by proponents of global public policy networks. While the World Commission on Dams has been successful in some areas, it also accounts for serious flaws in others. In sum, global public policy networks largely fail to live up to their democratic promise.

Contents

1	Einleitung	9
2	Global Governance und Demokratie	10
3	Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: der Anspruch	11
4	Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: analytischer Rahmen und empirische Befunde	14
4.1	<i>Analytischer Rahmen: Modelle und Dimensionen demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats</i>	14
	Kosmopolitische Demokratie: demokratische Selbstbestimmung	15
	Pluralistische Mehrebenenmodelle: demokratische Kontrolle	16
	Deliberative Demokratie: diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung	17
4.2	<i>Empirische Befunde: zur demokratischen Legitimation der World Commission on Dams</i>	18
	Partizipation, Repräsentation und politische Gleichheit	21
	Politische Verantwortlichkeit (accountability), Transparenz und Öffentlichkeit	26
	Diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung	28
5	Schlussfolgerungen	31
	Literatur	35
	Der Autor	41

1 Einleitung

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.¹ 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 zu einer Demokratisierung des inter- bzw. transnationalen Regierens beitragen können, und wo die Grenzen eines solchen Beitrags zu verorten sind. Dabei wird 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 (Abschnitte 2 und 3). Folglich gelingt es den Fürsprechern der Institution auch nicht, anhand empirischer Untersuchungen nachzuweisen, dass die Netzwerke einen Beitrag zu einer – wie auch immer verstandenen – Demokratisierung der inter- bzw. transnationalen Politik leisten können.

Inwieweit globale Politiknetzwerke einen solchen Beitrag leisten können, hängt ganz offensichtlich davon ab, was unter demokratischem Regieren jenseits des Nationalstaats verstanden wird. Abschnitt 4 unterscheidet folglich zunächst zwischen den Dimensionen der demokratischen Selbstbestimmung, der demokratischen Kontrolle und der diskursiven Meinungs- und Willensbildung. Diese Dimensionen des Demokratiebegriffs werden von unterschiedlichen Modellen verschieden gewichtet. In den Abschnitten 4.1 und 4.2 werden sie der Untersuchung der World Commission on Dams (WCD) sowie weiterer globaler Politiknetzwerke zugrunde gelegt. Im Ergebnis wird deutlich, dass globale Politiknetzwerke keineswegs *per se* zu einer Demokratisierung inter- bzw. transnationalen Regierens beitragen. Statt dessen ist das Bild wesentlich komplexer als die Befürworter des Ansatzes glauben machen. Globale Politiknetzwerke werfen im Hinblick auf ihr Mandat, die Bestimmung legitimer Stakeholder-Kategorien, die politische Verantwortlichkeit und weitere zentrale Aspekte demokratischen Regierens eine Reihe von Fragen auf.

¹ Vgl. Benner/Reinicke (1999); Reinicke/Deng (2000); Reinicke (1999a-c); Reinicke/Witte (1999); Witte et al. (2000); Streck (2001).

2 Global Governance und Demokratie

„What is Global Governance?“ hat Lawrence S. Finkelstein (1995) einen seiner Aufsätze überschrieben. Die Frage hat ihre Berechtigung. Während viel und gerne über globale Ordnungspolitik, Weltordnungspolitik oder eben Global Governance² geredet wird, entbehrt, was mit diesen Begriffen gemeint ist, nicht selten der gewünschten Klarheit: „Global Governance’ appears to be virtually anything“ (Finkelstein 1995: 368). Gleich, ob man unter dem Begriff der Global Governance ein Forschungsprogramm, dessen Gegenstand oder aber ein politisches Programm versteht: Fragen demokratischen Regierens spielen in allen drei Begriffsverständnissen eine Rolle.³ Wo Global Governance als politisches Programm verstanden wird, ist die Forderung nach mehr Demokratie häufig zentral. So erkennt die Commission on Global Governance (1995: xiv) 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.“ 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: 233-250) – jedoch nur selten deutlich, was unter einer solchen Demokratisierung konkret zu verstehen ist, und wie sie zu erreichen sein könnte.⁴ Im Gegensatz dazu enthält die Debatte um eine UN-Reform eine Reihe konkreter Vorschläge.⁵ Da auch ihnen häufig ein demokratietheoretisches Fundament fehlt, können aber auch sie keine Gesamtkonzeption einer demokratischen Global Governance vermitteln.

² Die deutschen Übersetzungen des – auch im englischen Sprachgebrauch nicht klar umrissenen – Governance-Begriffs geben den Kern des Konzepts nur unscharf wieder. So scheint der Begriff der Ordnungspolitik vergleichsweise eng, und auch „Steuerung“ trifft die Bedeutung nicht ganz. Im folgenden wird daher der englische Begriff verwendet (vgl. hierzu auch Mürle 1998: 3-7).

³ Für einen Überblick über verschiedene Konzepte der Global Governance vgl. Mürle (1998).

⁴ Ähnlich verhält es sich mit anderen politischen Statements. So macht sich beispielsweise auch der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali (1995: 10) 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.“ 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.

⁵ Für jüngere Beiträge vgl. u. a. Alger (1999); Commission on Global Governance (1995); South Centre (1996); für eine Kritik der Debatte vgl. auch Childers (1997).

Fragen der demokratischen Legitimation sind darüber hinaus auch Bestandteil des Forschungsprogramms Global Governance. Dort kommen sie vor allem im Bezug auf die Ordnungsdimension von Global Governance zum Tragen. Die Schwierigkeiten, ein klares Verständnis dessen zu erlangen, worin eine Demokratisierung bestehen könnte, treten auch hier offen zu Tage: „the challenge of democratization is present, but difficult to articulate, especially in relation to specific policy implications“ (Falk 1995: 132). 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 dominanten marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen drängen (vgl. Brand et al. 2000; Falk 1995), setzen Vertreter eines eher formalen Demokratiebegriffs auf Verbesserungen bestehender Verfahren (vgl. unten: Abschnitt 4.1.3). 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.

3 Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: der Anspruch

In diesem Zusammenhang versteht sich der Ansatz globaler Politiknetzwerke 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

⁶ Für einen konstruktiven Vorschlag zu einer legitimeren Einbindung nichtstaatlicher Akteure vgl. Biermann (2001: 330ff).

UN Vision Project on Global Public Policy Networks entstanden sind, zeigen dabei zum einen die weite Verbreitung und Diversität von globalen Politiknetzwerken.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. Hohnen 1999; Reinicke/Deng 2000). Neben dem Politikfeld und ihrer Zusammensetzung unterscheiden sich globale Politiknetzwerke jedoch 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).

Eine der zentralen Thesen des Ansatzes globaler Politiknetzwerke ist, dass die Institution die Legitimation inter- bzw. transnationalen Regierens zu erhöhen vermag. 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-Legitimation⁹ drei unterschiedliche Verwendungen ausmachen. 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 Stakeholder¹⁰ oder zumindest aller Sektoren auf einer repräsentativen Grundlage (Witte et al. 2000: 180) die Legitimation des Regierens erhöhe. Hier ist 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 Website (www.globalpublicpolicy.net) und der Abschlussbericht des Projekts (Reinicke/Deng 2000).

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

⁹ Zürn 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. die Frage, auf welche Art und Weise entschieden wird. Die Output-Dimension fragt nach der Effektivität des Entscheidungsverfahrens bzw. der inhaltlichen Qualität der Entscheidung (vgl. Zürn 1998b: 233-236).

¹⁰ Für eine Definition des Stakeholder-Begriffs vgl. Hemmati (2002: 2): "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."

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.¹¹ 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 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

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 welchem mehr Argumentieren (*arguing*) und weniger Verhandeln (*bargaining*) den Beteiligten die Möglichkeit eröffneten, ihre Interessen im gemeinsamen Kommunikationsprozess neu zu definieren (Witte et al. 2000: 178).¹³ Auch hier ist neben der Throughput-Dimension die Output-Dimension der Legitimation angesprochen, wenn durch einen solchen Kommunikationsprozess bessere Entscheidungen zu erwarten sind.

Auf der Ebene der Output-Legitimation schließlich werden die Effektivität und Effizienz globaler Politiknetzwerke in der Problemlösung ins Feld geführt. Darüber hinaus 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). Drittens verweist Reinicke (1999b: 41) darauf, dass globale Politiknetzwerke langfristig auch zur Schaffung einer transnationalen Gemeinschaft beitragen und somit die Vor-

¹¹ Inklusion wird jedoch auch für die Output-Dimension als wichtig erachtet; vgl. Witte et al. (2000: 181): „exclusion of any important stakeholder from the process could endanger the entire negotiation process.“

¹² Die Gegenposition vertritt Marina Ottaway (2001: 266): “[D]espite 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.” Vgl. auch Nölke (2000: 354-356).

¹³ Zu Argumentieren (*arguing*) und Verhandeln (*bargaining*) als Handlungsmodi in der internationalen Politik vgl. Risse (2000); Saretzki (1996).

aussetzungen für eine demokratische Legitimation des Regierens jenseits des Nationalstaats verbessern können.

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 genannten Ebenen vertreten. Da die unterschiedlichen Ebenen jedoch nicht oder nur kaum thematisiert werden, fällt die theoretische Begründung nicht zufriedenstellend aus. Da auch die Fallstudien nur wenige Anhaltspunkte bieten, 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 Abschnitt 4.1 drei mögliche Begriffsverständnisse, die der anschließenden Untersuchung der World Commission on Dams (Abschnitt 4.2) zugrunde gelegt werden.

4 Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: analytischer Rahmen und empirische Befunde

4.1 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 die verschiedenen 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.¹⁴ Mehrebenen- bzw. Kopplungsmodelle betonen dagegen vor allem Aspekte der demokratischen Kontrolle.¹⁵ Deliberative De-

¹⁴ Vgl. Archibugi (1998); Archibugi und Held (1995); Archibugi; Held und Köhler (1998); Held (1995a, 1995b, 1997, 2000); Held et al. (1999). Für einen guten Überblick vgl. auch Melchior (1999). In wesentlichen Punkten nähert sich darüber hinaus auch der weltrepublikanische Ansatz Otfried Höffes dem kosmopolitischen Modell an; vgl. hierzu Höffe (1999, 2002), Maus (2002) und die weiteren Beiträge in Lutz-Bachmann/Bohman (2002).

¹⁵ Vgl. z.B. Rosenau (1998); Zürn (1998a, 1998b, 2000); Benz (1998a, 1998b). Für eine Kritik vgl. Schmalz-Bruns (1999).

mokratiemodelle schließlich zielen insbesondere auf die Dimension einer diskursiven Meinungs- und Willensbildung ab.¹⁶ 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. Als Beitrag zu einer Demokratisierung können solche Institutionen verstanden werden, die auf der einen oder anderen Ebene zu Verbesserungen führen, ohne die Bedingungen auf einer anderen zu verschlechtern. Bei gegenläufigen Tendenzen bleibt nur der Versuch einer qualitativen Abwägung.

KOSMOPOLITISCHE DEMOKRATIE: DEMOKRATISCHE SELBSTBESTIMMUNG

Das Prinzip demokratischer Gleichheit rückt, wenn es auf der globalen Politikebene betrachtet wird, vor allem Fragen der Nord-Süd-Beziehungen in den Mittelpunkt.¹⁷ 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 politischen 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?

Insbesondere – aber keineswegs ausschließlich – das Modell der kosmopolitischen Demokratie stellt Fragen der Partizipation an die erste Stelle. Eine Demokratie muss demzufolge zumindest die Bedingungen dafür schaffen, dass ihre Bürger sich aktiv beteiligen können (Held 1995a: 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 1995a: 18).

Darüber hinaus wird das Prinzip der politischen Gleichheit 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

¹⁶ Zum Konzept der deliberativen Demokratie vgl. u.a. Cohen (1989); Elster (1998); Habermas (1994, 1996) und Bohman/Rehg (1997). Für eine Anwendung auf die inter- bzw. transnationale Politikebene vgl. Schmalz-Bruns (1999); Wolf (2000, 2002).

¹⁷ Die Darstellung der Modelle und Dimensionen demokratischen Regierens in den folgenden Abschnitten ist stark vereinfacht und dient lediglich als Skizze. Für eine umfassendere Diskussion vgl. Dingwerth (2002).

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 1995a: 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 letztlich durch eine Summe individueller demokratischer Rechte definiert: „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 1995a: 191). Auf der globalen Ebene setzt die kosmopolitische Demokratie entsprechend vor allem auf eine Stärkung des Völkerrechts.

PLURALISTISCHE MEHREBENENMODELLE: DEMOKRATISCHE KONTROLLE

Neben der Idee der kollektiven Selbstbestimmung umfasst der Demokratiebegriff auch die Dimension der demokratischen Kontrolle. Eine Operationalisierung kann hier unter anderem auf die politische Verantwortlichkeit (*accountability*) der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten abstellen. Anders als auf der nationalen Ebene lässt sich eine solche Verantwortlichkeit jenseits nationalstaatlicher Politik mangels gewählter Mandatsträger 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 – aber auch hier keineswegs ausschließlich – pluralistische Mehrebenenmodelle ihre Konzeption demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats auf.

Am deutlichsten wird dies im Entwurf vom James N. Rosenau (1998: 40-47), der eine effektive demokratische Kontrolle vor allem in der Disaggregation von Macht zwischen einer Vielzahl von Machtzentren und Akteuren erblickt. Deutlich komplexer ist die Konzeption von Wolfgang 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 hier 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 Repräsentanten verbessern lassen (Benz 1998a: 357f.). In Zürns Diskussion demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats spielen Transparenz und Verantwortlichkeit politischer Verfahren schließlich ebenfalls eine zentrale Rolle. So sieht Zürn (1998b: 244) in der Verkürzung

der Legitimationsketten ein mögliches Instrument einer Demokratisierung. Insgesamt stehen in Zürns 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 (vgl. Zürn 1998a).

DELIBERATIVE DEMOKRATIE: DISKURSIVE STRUKTUR DER MEINUNGS- UND WILLENSBILDUNG

Die zentrale Ebene der deliberativen Demokratietheorie ist die diskursive Struktur der Meinungs- und Willensbildung. Auch hier lassen sich Kriterien angeben, an denen eine Verbesserung dieser Komponente demokratischen Regierens festgemacht werden kann. Eine reale Annäherung an das Ideal deliberativer Demokratie Modelle kann sich insbesondere an Kriterien der Universalität, der Rationalität und der Reziprozität orientieren. Das Kriterium der Universalität verlangt, dass keine Barrieren bestehen, die bestimmte Personen oder Personengruppen systematisch von den Beratungen ausschließen. Ein zweiter Indikator 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 des politischen Interesses auf Seiten der Betroffenen (Chambers 1996: 197-202). 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 Kommunikationsprozessen unweigerlich methodische Probleme ein (Chambers 1996: 203-205; 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 näherungsweise 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 (Chambers 1996: 207-211).

Die drei skizzierten Ansätze demokratischen Regierens und ihre Operationalisierung sind in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt.

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 (democratic public law) 	<ul style="list-style-type: none"> - Disaggregation von Macht - Transparenz - Verantwortlichkeit der Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten 	<ul style="list-style-type: none"> - Universalität - Rationalität - Reziprozität

Im Anschluss an die Unterscheidung zwischen demokratischer Selbstbestimmung, demokratischer Kontrolle und diskursiver Meinungs- und Willensbildung können nun verschiedene Institutionen im Hinblick auf ihr Verhältnis zu diesen Dimensionen demokratischen Regierens untersucht werden. Der folgende Abschnitt führt diese Untersuchung für die Institution globaler Politiknetzwerke am Beispiel der World Commission on Dams durch und fragt, welche Erfolge die Kommission vorweisen kann und an welchen Stellen Defizite bestehen.

4.2 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.¹⁸

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/World Bank 1997). Hintergrund des Workshops, zu dem die Veranstalter 37 Teilnehmer eingeladen hatten, war die für alle Beteiligten unbefriedigende Situation um große Dammbauprojekte. Während große Staudämme¹⁹ bis

¹⁸ 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 bei Dubash et al. als besonders hilfreich.

¹⁹ Als große Staudämme gelten Dämme mit einer Staumauerhöhe über 15 Meter und Dämme mit einer Staumauerhöhe zwischen 10 und 15 Metern und einer oberen Länge über 500 Metern, einer

Anfang der 70er Jahre als effektive, saubere und weitgehend unbedenkliche Instrumente der Energie- und Entwicklungspolitik galten, änderte sich das Bild ab Mitte der 70er Jahre. 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 70er Jahre 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 (World Bank 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/World Bank 1997: 9-12). Damit griffen sie eine frühere Forderung der Dammgegner auf (vgl. Declaration of Curitiba 1997). Als Mandat der Kommission legten die Teilnehmer 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.). 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 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) aus Weltbank und IUCN-Personal und einer sogenannten 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 neun mal (WCD 2001b: 4) und nahmen darüber hinaus an weiteren Aktivitäten innerhalb des Arbeitsprogramms teil.

Überlaufkapazität über 2000m³ oder einem Fassungsvermögen über 1 Mio. m³ (Oud und Muir 1997: 19).

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 Forumsmitglieder erbrachten weitere Leistungen, indem sie beispielsweise Papiere für die WCD *Knowledge Base* kommentierten.²⁰

Um die Entwicklungseffektivität von großen Staudämmen untersuchen und internationale Richtlinien für zukünftige Projekte ausarbeiten zu können, benötigte die Kommission eine informationelle Grundlage, 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 sogenannten Cross-Check Survey, der 125 Dämme umfasste. Zusätzlich gingen 947 von Einzelpersonen und Institutionen verfasste Papiere 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. In ihrem Bericht kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Mehrzahl der bisher gebauten 45000 Großstaudämme die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt bzw. weitaus schädlichere Folgen gehabt hat als bei ihrer Planung vorhergesehen wurde. Insbesondere soziale und ökologische Folgen seien bei der Planung häufig nur am Rande berücksichtigt worden. Die Gesamtzahl der Umsiedlungen für große Staudammprojekte 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 nie-

²⁰ Finanziell wurde die WCD von 54 (zwischen-)staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Geldgebern unterstützt. Das Gesamtbudget der WCD belief sich auf rund 10 Mio. US-Dollar; der maximale Anteil eines einzelnen Geldgebers lag unter 12% des Gesamtbudgets. 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).

der, welche die Kommission in Form von 26 Richtlinien weiter konkretisiert (WCD 2000b).

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 dagegen bedauerten, 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.²¹ 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 (Konukiewitz 2002; vgl. auch Development Today 2001; Thakkar 2001).²²

Die folgenden Abschnitte wenden sich der Frage zu, inwieweit die Normbildung durch den WCD-Prozess den Anforderungen an legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats entspricht. Dabei werden aufeinander folgend Kriterien der demokratischen Selbstbestimmung, der demokratischen Kontrolle und der diskursiven Meinungs- und Willensbildung zugrunde gelegt.

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

²¹ Für einen Überblick über das Dams and Development Project (DDP) vgl. <http://www.unep-dams.org>.

²² Für einen Überblick über weitere nationale Initiativen vgl. WCD (2001b: 18). Einen aktuellen Überblick bietet darüber hinaus ebenfalls die Website des DDP.

most relevant voices“, hat Richard Falk (1999) 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. Neben dem Gland Workshop – hier wurden die Einladungen an die Organisationen bzw. Unternehmen gerichtet, die ihre Repräsentanten anschließend selbst auswählten (Dubash et al. 2001: 33)²³ – 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).

Die Kommission war, als sie ihre Arbeit im Frühjahr 1998 aufnahm, im Hinblick auf die identifizierten Stakeholder-Kategorien verhältnismäßig ausgewogen besetzt. Mit dem Vorsitzenden Kader Asmal, der Generaldirektorin im chinesischen Ministerium für Wasserressourcen, Shen Guoyi²⁴ und dem Vorsitzenden der australischen 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 International Commission on Large Dams (ICOLD),²⁵ 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 Ret-

²³ 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.

²⁴ 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. Die chinesische Regierung stand der Kommission zunehmend skeptisch gegenüber und befürchtete negative Folgen für Großprojekte wie den Drei-Schluchten-Damm (vgl. Dubash et al. 2001: 42).

²⁵ 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).

tung 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.²⁶ Achim Steiner, der Generalsekretär der WCD, gehörte der Kommission als Ex-officio-Mitglied an und nahm als solches 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 der Professionalität (Dubash et al. 2001: 44ff.). 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 Netzwerken 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 erbrin-

²⁶ 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).

gen (WCD 1999g). Während einige Fallstudien zeigen, dass die Möglichkeit, Erfahrungen einer großen Bandbreite lokaler Stakeholder einzubeziehen, durchaus genutzt wurde (vgl. Soils Incorporated Pty/Chalo Environmental and Sustainable Development Consultants 2000; WCD 1999a), fiel die Beteiligung in anderen Fällen geringer aus (Norwegian Institute for Nature Research/Eastern Norway Research Institute 2000).

In den thematischen Studien beschränkten sich die partizipativen Komponenten weitgehend auf vereinzelte Befragungen der Stakeholder durch die jeweiligen Study Teams (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 Forum-Mitglieder, 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).²⁷ 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. Eine Auswahl der Beiträge traf das WCD-Sekretariat, wobei auch hier 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 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 Teilnehmern 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 Kommissionsmitglie-

²⁷ 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).

der 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 eigenständiger Stakeholder-Kategorie insbesondere vor dem Hintergrund der verhandelten Fragen. So identifizieren Dubash et al. (2001: 47) Frauen als „one of the most important stakeholder groups in overall water use and management.“ Ihre Rolle wird unter anderem in den im Vorfeld der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 verabschiedeten Dubliner Prinzipien anerkannt.²⁸

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, diese Gruppen in den WCD-Prozess einzubeziehen, begegnet ist. 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 Bestimmung 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 demokrati-

²⁸ Dort heißt es: “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).

sche Legitimation der privatwirtschaftlichen Akteure geht. Die Tatsache, dass eine solche nicht ohne weiteres ersichtlich ist²⁹, 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 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 *Rights and Risks*-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.

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.

(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.

²⁹ 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 (2000: 223): „Private sector companies have moral obligations to investors that take precedent over obligations to customers.“

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, gegenüber welchem 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.³⁰ 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 letztere zu diesem Zeitpunkt vorlagen (Asmal 2000a; WCD 2000a und 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 um so 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 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 z. B. 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).

Während sich das Ergebnis insgesamt sehen lassen kann, sind 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 weckte seitens der Stakeholder Erwartungen, welche die Kommission nicht erfüllen konnte. Ein Bei-

³⁰ 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).

spiel hierfür 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 Study Teams 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, welche für eine solche Einladung maßgeblich waren, lagen jedoch nicht offen. Gleiches gilt für die Auswahl der Kommissionsmitglieder. Viertens schließlich 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.³¹ Das selbe 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).³²

(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.³³ 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.

DISKURSIVE STRUKTUR DER MEINUNGS- UND WILLENSBILDUNG

Die Untersuchung der diskursiven Qualität der Meinungs- und Willensbildung folgt den in Abschnitt 4.1 erörterten Kriterien der Universalität (1), Rationalität (2) und Reziprozität (3).

³¹ Vgl. z. B. Graff (2002: 11): “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.” Für den afrikanischen Kontinent vgl. auch Chénneau-Loquay (2002: 11): “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.”

³² Diese Einwände weisen auf das grundsätzlichere Problem der Nord-Süd-Differenz in Alphabetisierung und Bildungsstand hin, welche den gleichen Zugang zu Kontrollmechanismen im globalen Maßstab unterminieren.

³³ Vgl. <http://www.dams.org/media>.

(1) Universalität: Als Indikatoren für das Universalitätskriterium wurden in Abschnitt 4.1 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 Abschnitt 4.2 diskutiert, so dass eine weitere Analyse an dieser Stelle ausbleiben kann.

(2) Rationalität: Dass die Kommission sich 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 Abschnitt 4.1 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 (WRI) 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 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.: 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.³⁴ Inwiefern dies den Tatsachen entspricht, lässt sich mit Hilfe der spärlichen Informationen über den

³⁴ Vgl. z. B. Gopalakrishnan (2001): “It can more appropriately be said that WCD (sic) is not a World Commission on Dams but a ‚World Commission on Anti-Dams‘.”

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 (Konukiewitz 2002).

(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 Kommissionsmitgliedern, 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 – gewissermaßen die Verfassungsgebung – des WCD-Prozesses Gegenstand von geschlossenen Beratungen eines vergleichsweise kleinen Kreises. Da die deliberativen Modelle den Verfahrens begriff 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; vgl. auch WCD 1999c).

Die Studien für die *Knowledge Base* schließlich machten zwar umfangreichen Gebrauch von der Möglichkeit externer Begutachtung.³⁵ Die Begutachtungsverfahren blieben allerdings auf einen kleinen Kreis von Experten und Stakeholdern beschränkt.³⁶

5 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	- Beteiligung Betroffener	- Abhängigkeit von Konsens der beteiligten Stakeholder-Gruppen (Veto-Position verschiedener Akteursgruppen) - umfangreiche Bereitstellung von Informationen	- Beteiligung Betroffener - hohe Partizipationsbereitschaft zivilgesellschaftlicher Akteure
Defizite	- Definition/Auswahl der relevanten Bezugsgruppen - Keine Unterscheidung zwischen unterschiedlichem Legitimationsgrad verschiedener Akteure	- internet-zentrierte Informationspolitik und Sprachbarrieren - fehlende Öffentlichkeit zu Beginn des WCD-Prozesses - keine formalen Kontrollmechanismen - ungleicher Zugang zu Kontrollmechanismen	- 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

³⁵ 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 u. a. 2000: 228). Innerhalb der (wissenschaftlichen) Auseinandersetzungen im Umfeld der *Knowledge Base* könnten folglich diskursive Elemente noch am ehesten nachvollzogen werden.

³⁶ 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.

Diese Ergebnisse werden, insbesondere, was die institutionellen Mängel betrifft, von Untersuchungen zum ISO 14000-Verfahren als weiterem globalem Politiknetzwerk mit regelsetzender Funktion, weitgehend bestätigt (vgl. Clapp 1998; Haufler 1999). Für die Beantwortung der Frage, inwieweit globale Politiknetzwerke zu einer Demokratisierung des Regierens jenseits des Nationalstaats beitragen können, ist daher abschließend vor allem von Bedeutung, welche der Erfolge und Misserfolge der WCD auf die spezifischen Charakteristika der Institution globaler Politiknetzwerke zurückzuführen sind.

Auf der Haben-Seite steht eine relativ breite Beteiligung betroffener Akteure zu Buche. Dies ist ein expliziter Anspruch globaler Politiknetzwerke, die durch die Einbindung privater Akteure mehr Akteure in die Entscheidungsfindung einzubinden suchen als dies in traditionellen zwischenstaatlichen Verhandlungen der Fall ist. 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 sind. Während der erste Punkt also auf die Institution globaler Politiknetzwerke zurückführbar ist, gilt dies für diesen zweiten Aspekt nur sehr bedingt. Die Vetomacht einiger Akteure ist vielmehr in der Struktur des Problems begründet, zu dessen Bearbeitung die WCD eingesetzt wurde. Insofern ist zu erwarten, dass in den Netzwerken die Vetomächte zum Zuge kommen, die auch vor Einsetzung des Netzwerks bereits bestanden.

Auch auf der Soll-Seite zeigt sich ein komplexes Bild. Während Erfolge der WCD auf dem Gebiet der Transparenz nur bedingt auf den Typus der Institution zurückzuführen sind – sämtliche der angewandten Strategien und Mängel könnten prinzipiell auch in zwischenstaatlichen Gremien auftreten –, ist das weitgehende Fehlen formaler Kontrollmechanismen eine direkte Folge des institutionellen Designs globaler Netzwerke. Vor allem jedoch sind 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 *constituencies* bestimmt werden sollen, beantwortet das Modell globaler Politiknetzwerke nicht. Statt dessen werden mit dem Begriff der Stakeholder Interessen ohne Ansehen ihrer potenziell wie faktisch unterschiedlichen Legitimationsgrade verbunden. Die World Commission on Dams hat versucht, diese Probleme durch eine ausgewogene Repräsentation und durch die Einrichtung mehrerer 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 beitragen (vgl. Dubash u. a. 2001: 78; Ecoportal Argentina 2000; vgl. auch Khagram 2000: 106) – 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 möglicher weiterer 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.

Den Möglichkeiten globaler Politiknetzwerke, zu einer Demokratisierung der inter- bzw. transnationalen Politik beizutragen, sind angesichts dieser Ergebnisse Grenzen gesetzt. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich in 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 ihres Forschungsprojekts 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 zeichnet 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 Demokratisierung der 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. Im WCD-Prozess geht die Definition der relevanten Stakeholder-Gruppen nur auf einen exklusiven Akteurskreis zurück. 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 ruhende Normbildung nicht ersetzen. Ein solcher Befund sollte jedoch nicht davon abhalten, den Weg zu einem bes-

seres Verständnis dessen, was das Konzept einer globalen Demokratie im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung einer wünschenswerten Global Governance-Architektur verlangt, weiterzuverfolgen. Neben der Demokratisierung zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse ist abzusehen, dass in der Stärkung einer globalen Gemeinschaft 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/Held/Köhler 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 (UK).
- Asmal, Kader 2000a: Opening Speech, Second WCD Forum Meeting: Sharing the Knowledge – Charting the Future, 6-8 April 2000, URL: www.dams.org/events/forum_ct_open.htm (24. März 2002).
- Asmal, Kader 2000b: To Dam or Not To Dam?, in: *International Water Power and Dam Construction*, July 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.
- Bakker, Age F.P./Gruijters, Noud 1998: Report of the General Discussion, in: dies. (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 B* 48-49/2001, 23-29.
- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H. 1999: Politik im Globalen Netz, in: *Internationale Politik* 8/1999, 25-32.
- 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 Th. (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/Held/Köhler 1998, 287-308.
- Biermann, Frank 2001: Trends und Interdependenzen in der Weltumweltpolitik, in: *Globale Trends 2002: Fakten, Analysen, Prognosen*, hg. v. Ingomar Hauchler, Dirk Messner und Franz Nuscheler, Frankfurt am Main, 313-335.
- Bohman, James 1999: International Regimes and Democratic Governance: Equal Access to Influence over Global Institutionalization, in: *International Affairs* 75: 3, 499-514.
- 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, N.Y.
- 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.
- 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 (Brazil), March 14, 1997.
- Development Today 2001: Sweco Wins Environmental Management Contract for Song Hinh Dam, in: *Development Today* 11: 4, 8.
- Dingwerth, Klaus 2002: *Globale Politiknetzwerke und die Demokratisierung der internationalen Politik*, Diplomarbeit: Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Berlin.
- 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.
- Ecoportal Argentina 2000: Represas en America del Sur, *Ecoportal Argentina*, 16. November 2000, URL: <http://www.dams.org/media/mediaitem.php?item=203> (8. April 2002).
- Elster, Jon 1998: Introduction, in: ders. (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 und Oxford.
- 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, URL: www.dams.org/events/prague_spch_damska.htm (24. März 2002).
- Finkelstein, Lawrence S. 1995: What Is Global Governance?, in: *Global Governance* 1: 3, 367-372.
- Gopalakrishnan, M. 2001: WCD Assessment: Reviewer Comment, URL: <http://www.wcdassessment.org/comments/gopalakrishnan.html> (19. März 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 und London, 209-221.
- Graff, Bernd 2002: Das Hirn-Meer. Netz-Visionäre träumten von einem globalen Paralleluniversum. Wie sieht die Realität aus?, in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 201 vom 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, URL: <http://www.wcdassessment.org/comments/guttal.html> (19. März 2002).
- Habermas, Jürgen 1994: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 4. Auflage, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen 1996: Drei normative Modelle der Demokratie, in: ders.: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main, 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*.

- Held, David 1995a: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.
- Held, David 1995b: *Democracy and the New International Order*, in: Archibugi/Held 1995, Oxford, 96-120.
- Held, David 1997: *Democracy and Globalization*, in: *Global Governance* 3: 3, 251-267.
- Held, David 2000: *Regulating Globalization? The Reinvention of Politics*, in: *International Sociology* 15: 2, 394-408.
- Held, David/McGrew, Anthony G./Goldblatt, David/Perraton, Jonathan 1999: *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*, Cambridge (UK).
- Hemmati, Minu 2002: *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond Deadlock and Conflict*, London.
- 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 & 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*.
- IUCN – World Conservation Union/World Bank (Hrsg.) 1997: *Large Dams: Learning from the Past, Looking at the Future. Workshop Proceedings Gland, Switzerland (11./12. April 1997)*, Washington.
- 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, N.Y.
- 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*.
- Konukiewitz, Manfred, Leiter des Referats 413 „Wasser, Siedlungswesen, Infrastrukturfragen“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Telefonisches Interview am 5. April 2002.
- Lutz-Bachmann, Matthias/Bohman, James (Hrsg.) 2002: *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*, Frankfurt am Main.
- Maus, Ingeborg 2002: *Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: der Niedergang der Demokratie*, in: Lutz-Bachmann/Bohman 2002, 226-259.
- Melchior, Josef 1999: *Demokratietheorie und Globalisierung. Anstöße zur Diskussion*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28: 2, 201-212.
- Mürle, Holger 1998: *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*, INEF Report 32/1998, Duisburg.
- 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 Basin, Norway. Case Study prepared as an input to the World Commission on Dams*, Kapstadt.
- Ottaway, Marina 2001: *Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business*, in: *Global Governance* 7: 3, 265-292.
- Oud, Engebertus/C. Muir, Terence 1997: *Engineering and Economic Aspects of Planning, Design, Construction and Operation of Large Dam Projects*, in: IUCN/World Bank 1997, 17-39.
- 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*.

- Reinecke, Wolfgang H./Deng, Francis M. 2000: Critical Choices. The United Nations Networks, and the Future of Global Governance, in Zusammenarbeit mit Jan Martin Witte, Thorsten Benner, Beth Whitaker und John Gershman, Washington.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998: Global Public Policy. Governing without Government?, Washington.
- Reinicke, Wolfgang H. 1999a: Globale Ordnungspolitik: Gedanken zu einem überfälligen Thema, in: Entgrenzung als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe: Festschrift für Reimut Jochimsen zum 65. Geburtstag, hg. v. Ullrich Heilemann, Dietmar Kath, und Norbert Kloten, Berlin, 285-298.
- Reinicke, Wolfgang H. 1999b: Hands on the Bridge, in: World Link January/February, 40-42.
- Reinicke, Wolfgang H. 1999c: The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks, in: Foreign Policy Winter 1999-2000, 44-57.
- Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin 1999: Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik, in: Nationaler Staat und Internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung, hg. v. Andreas Busch und Thomas Plümper, Baden-Baden, 339-366.
- Resolve Inc. et al.: 2000: Participation, Negotiation and Conflict Management in Large Dams Projects. Thematic Review V.5 prepared as an input to the World Commission on Dams, Kapstadt.
- 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/Held/Köhler 1998, 28-57.
- Sadler, Barry/Verocai, Iara/Vanclay, Frank 2000: Environmental and Social Impact Assessment for Large Dams. WCD Thematic Review V.2 prepared as an input to the World Commission on Dams, Kapstadt.
- Sanmuganathan, K./Heuperman, Alfred/Maletta, Hector/Prinz, Dieter/Salas, Pablo A./ Thaker, Himanshu/Shevah, Yehuda/Smith, Laurence 2000: Assessment of Irrigation Options 2000. WCD Thematic Review IV.2 prepared as an input to the World Commission on Dams, Kapstadt.
- Saretzki, Thomas 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Volker von Prittwitz (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 19-39.
- 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 43-44/1997, 12-20.
- Scudder, Thayer 1997: Social Impacts of Large Dams, in: IUCN und World Bank (Hg.): Large Dams: Learning from the Past, Looking at the Future. Workshop Proceedings Gland, Switzerland (April 11-12, 1997), Washington, 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 as an input to the World Commission on Dams, Kapstadt.
- 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: The Road to Earth Summit, hg. von der Heinrich Böll-Stiftung, Washington, 73-80.

- Thakkar, Himanshu 2001: Large Dams under the Microscope, *Himal Southasian*, April 2001, in: URL: <http://www.dams.org/media/mediaitem.php?item=269>; 8. April 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, Irland.
- Vaillancourt Rosenau, Pauline 2000: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships, in: dies. (Hrsg.): *Public-Private Policy Partnerships*, Cambridge/Mass, 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.
- Willetts, 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: Jürgen Grote und Bernard Gbikpi (Hrsg.): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Opladen, 35-50.
- World Bank 1996: *The World Banks Experience with Large Dams: A Preliminary Review of Impacts*, Washington.
- World Commission on Dams 1998: *Summary of South Asia Consultation* (Colombo, 10./11. Dezember 1998), Kapstadt.
- World Commission on Dams 1999a: *Case Study: Kariba Dam – Zambezi River Basin. Kariba Dam Scoping Meeting: Minutes* (5-6 August 1999, Kariba Town, Zimbabwe), Kapstadt, URL: http://www.dams.org/studies/zz/finalscope_meeting.htm (5. April 2002).
- 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), Kapstadt.
- 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), Kapstadt.
- World Commission on Dams 1999e: *The WCD Forum*, URL: www.dams.org/about/forum.htm (24. März 2002).
- World Commission on Dams 1999f: *WCD Work Programme*, URL: www.dams.org/about/workprog_ov.htm (5. April 2002).
- World Commission on Dams 1999g: *WCD Work Programme, Annex #1: Focal Dams/Basin Case Studies*, URL: www.dams.org/about/wp_ov_anx1.htm (5. April 2002).
- World Commission on Dams 1999h: *WCD Work Programme, Annex #2: 150 Large Dams Cross-Check Survey*, URL: www.dams.org/about/wp_ov_anx2.htm (5. April 2002).
- World Commission on Dams 1999i: *WCD Work Programme, Annex #3: Thematic Reviews*, URL: www.dams.org/about/wp_ov_anx3.htm (5. April 2002).
- World Commission on Dams 2000a: *Annotated Agenda. Second WCD Forum Meeting: Sharing the Knowledge – Charting the Future*, 6-8 April 2000, URL: www.dams.org/events/forum_ct_open.htm (24. März 2002).
- 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: URL: www.dams.org/consultations/esea/summary.htm; 24. März 2002.

- 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), Kapstadt.
- 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 am Main.
- 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.

Der Autor

KLAUS DINGWERTH ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Global Governance Project, einem gemeinsamen Forschungsprojekt des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin und der Universität Oldenburg. In seiner Dissertation untersucht Klaus Dingwerth die Legitimität unterschiedlicher Formen der Regelsetzung in der transnationalen Umweltpolitik. Darüber hinaus ist er innerhalb des Global Governance Projects Mitglied einer Forschungsgruppe zur Effektivität internationaler Umweltorganisationen. Kontakt: dingwerth@glogov.org.

The Global Governance Working Paper Series

All working papers are available at www.glogov.org.

- 1 *The Rising Tide of Green Unilateralism in World Trade Law: Options for Reconciling the Emerging North-South Conflict*. By Frank Biermann. PIK Report no 66. Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2000. Appeared revised and shortened in *Journal of World Trade* 35: 3 (June), 421–48.
- 2 *Weltumweltpolitik: Global Change als Herausforderung für die deutsche Politikwissenschaft* [World environmental policy: Global change as a challenge for German political science]. By Frank Biermann and Klaus Dingwerth. PIK Report No 74. Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2001.
- 3 *Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society: Would a World Environment Organization Benefit the South?* By Frank Biermann. Global Governance Working Paper No 3. Potsdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project, 2002. Accepted for publication in *International Environmental Agreements*.
- 4 *Global Environmental Change and the Nation State: Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*. Edited by Frank Biermann, Rainer Brohm and Klaus Dingwerth. PIK Report No 80. Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2002.
- 5 *Implementing the Kyoto Protocol Without the United States: The Strategic Role of Energy Tax Adjustments at the Border*. By Frank Biermann and Rainer Brohm. Global Governance Working Paper No 5. Potsdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project, 2003.
- 6 *Globale Politiknetzwerke und ihre demokratische Legitimation: Analyse der World Commission on Dams* [The democratic legitimacy of global public policy networks: analysing the World Commission on Dams]. By Klaus Dingwerth. Global Governance Working Paper No 6. Potsdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project, 2003.