

Beatrice Bürgler

Demokratische Legitimität
in der internationalen Umweltpolitik

VS RESEARCH

Beatrice Bürgler

Demokratische Legitimität in der internationalen Umweltpolitik

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich im
Frühjahrssemester 2008 auf Antrag von Prof. Dr. Dieter Ruloff und Prof. Dr. Dirk Lehmkuhl
als Dissertation angenommen.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Dorothee Koch / Britta Göhrisch-Radmacher

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16630-8

Dank

Ich danke besonders Prof. Dr. Dieter Ruloff für sein Vertrauen und seine grosse Unterstützung während meiner Dissertationszeit. Ganz besonderer Dank gilt auch Prof. Dr. Dirk Lehmkuhl für seine ausserordentlich gute Betreuung, die vielen hilfreichen Kommentare sowie sein Interesse an meiner Arbeit.

Herzlichen Dank auch meinen Kolleginnen und Kollegen des Instituts für Internationale Beziehungen der Universität Zürich, die durch die angenehme Arbeitsatmosphäre, die gute Zusammenarbeit und ihre Unterstützung wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Besonderer Dank gilt hierbei Christian Schneider für die fruchtbaren wissenschaftlichen Diskussionen, die gemeinsamen Vorlesungen zum Thema, seine kritische Begutachtung der Arbeit sowie seine freundschaftliche Unterstützung. Livia Schubiger danke ich für das kritische Gegenlesen der Arbeit und die gute Büronachbarschaft. Für weitere hilfreiche Kommentare zur Arbeit danke ich Silke Hägi. Der Forschungs- und Nachwuchsförderungskommission der Universität Zürich danke ich für die grosszügige Finanzierung meiner Arbeit.

Den innigsten Dank möchte ich Philippe, meinen Eltern, meinem Bruder und meiner Schwester aussprechen für ihre Unterstützung und ihr Vertrauen, wie es grösser nicht sein könnte.

Beatrice Bürgler

Inhaltsverzeichnis

Siglenverzeichnis.....	11
Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	15
1 Einleitung	17
1.1 Forschungsstand	20
1.1.1 Theoretische Ansätze	22
1.1.2 Empirische Studien.....	23
1.2 Forschungslücken	24
1.3 Forschungsdesign	26
1.4 Forschungsfragen	29
2 Global Governance und die Frage nach Demokratie	33
2.1 Der Begriff demokratischer Legitimität	34
2.2 Das Konzept der Global Governance	37
2.3 Kritik an Global Governance.....	39
2.4 Global Governance in der Umweltpolitik	40
2.4.1 Konfliktlinien und Lösungsansätze globaler Umweltpolitik	41
2.4.2 Strukturmerkmale globaler Umweltpolitik.....	43
2.4.3 Internationale Umweltregime	45
3 Normatives Konzept demokratischen Regierens	49
3.1 Entgrenzte Räume	51
3.1.1 Territorial vs. funktional.....	52
3.1.2 Hierarchisch vs. horizontal.....	53
3.1.3 Grenze und Identität	53

3.2	Einbettung in die traditionelle Demokratiediskussion.....	57
3.2.1	Republikanismus	58
3.2.2	Liberalismus	59
3.2.3	Übersicht	59
3.3	Theoretische Ansätze unter Berücksichtigung ihrer zentralen Anliegen	61
3.3.1	Radikaler Kommunitarismus	61
3.3.2	Liberal-demokratischer Internationalismus	62
3.3.3	Kosmopolitische Demokratie	63
3.3.4	Deliberative Demokratietheorie	66
3.3.5	Konzept politischer Verantwortlichkeit.....	71
3.4	Demokratische Dimensionen.....	73
3.4.1	Input-orientierte Dimension	74
3.4.2	Output-orientierte Dimension.....	76
3.4.3	Throughput-orientierte Dimension.....	77
3.4.4	Theoretische Verortung.....	77
3.5	Modell demokratischen Regierens jenseits des Staates.....	78
3.5.1	Partizipation	81
3.5.2	Prozeduren.....	83
3.5.3	Kontrolle.....	86
3.5.4	Übersicht	89
3.6	Normative Ansprüche im Kontext internationaler Kooperation.....	91
4	Analytisches Konzept internationaler Kooperation	95
4.1	Globalisierung und kollektives Handeln	96
4.1.1	Kollektives Handeln und demokratisches Regieren	97
4.1.2	Kollektives Handeln in internationalen Regimes	99
4.2	Theoretische Annahmen der Bedingungen internationaler Kooperation	102
4.2.1	Interessen.....	102
4.2.2	Macht.....	107
4.2.3	Wissen	111
4.2.4	Übersicht	114

5	Grundlagen der empirischen Analyse	117
5.1	International Regime Database (IRD)	118
5.1.1	Ausgangslage	119
5.1.2	Grundannahmen der IRD	120
5.1.3	Aufbau der IRD	123
5.1.4	Fallauswahl.....	124
5.2	Qualitative Comparative Analysis (QCA).....	128
6	Empirische Analyse	133
6.1	Datenerfassung	133
6.2	Bedingungen internationaler Kooperation.....	135
6.2.1	Gruppengrösse.....	136
6.2.2	Interessenasymmetrie	138
6.2.3	Machtasymmetrie	141
6.2.4	Komplexität.....	142
6.2.5	Problemverständnis	145
6.3	Zu erklärende Phänomene	147
6.3.1	Mitgliedschaft.....	149
6.3.2	Beteiligung nichtstaatlicher Akteure	154
6.3.3	Beteiligung von Expertengruppen.....	155
6.3.4	Mitgliedschaftsregeln	156
6.3.5	Unterstützung nichtstaatlicher Akteure	162
6.3.6	Beteiligungsrechte	164
6.3.7	Rolle der nichtstaatlichen Akteure	166
6.3.8	Entscheidungsprozeduren.....	169
6.3.9	Kontrollmechanismen und ihre Durchsetzung	174
6.4	Resultate und Interpretation der Fuzzy set Analyse	180
6.4.1	Mitgliedschaft.....	182
6.4.2	Unterstützung nichtstaatlicher Akteure	185
6.4.3	Rolle der nichtstaatlichen Akteure	187
6.4.4	Entscheidungsprozeduren.....	189
6.4.5	Kontrollmechanismen	191

7	Schlussbetrachtungen	195
7.1	Theoretische Aspekte	197
7.2	Empirische Aspekte.....	199
7.2.1	Inklusivität.....	199
7.2.2	Repräsentation.....	201
7.2.3	Prozessbeteiligung.....	202
7.2.4	Prozessform.....	204
7.2.5	Kontrollmechanismen	205
7.3	Ausblick	206
8	Literaturverzeichnis	209

Siglenverzeichnis

APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
AU	African Union
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CEPIC	European Chemical Industry Council
CGG	Comission on Global Governance
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CSD	Commission on Sustainable Development
ECOSOC	Economic and Social Council
EEG	Energy and Environment Group
ENGO	Environmental Non Governmental Organization
EU	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization
FIELD	Foundation for International Environmental Law and Development
FOEI	Friends of the Earth International
fs/QCA	Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis
IATTC	Inter-American Tropical Tuna Commission
ICCAT	International Commission fort he Conservation of Atlantic Tunas
ICI	Industrial Chemical Industries
IEC	Implmentation and Effectiveness of International Environmental Commitments
IGO	International Governmental Organisation
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
IISD	International Institute for Sustainable Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund

INGO	International Non Governmental Organization
IRD	International Regime Database
IUCN	World Conservation Union
LRTAP	Long-Range Transboundary Air Pollution
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MVQCA	Multi Variate Qualitative Comparative Analysis
NGO	Non Governmental Organization
NRDC	Natural Resources Defense Council
NWF	National Wildlife Federation
OAS	Organization of American States
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSCOM	Oslo Commission
OSPAR	Oslo-Paris Convention (Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)
PARCOM	Paris Commission
QCA	Qualitative Comparative Analysis
SCAR	Scientific Committee on Antarctic Research
TNC	Transnational Corporations
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce
UIA	Union of International Associations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNO	United Nations Organization
VOC	Volatile Organic Compounds
WBCSD	World Business Council on Sustainable Development
WHO	World Health Organization
WICE	World Industry Council for the Environment
WIR	World Resources Institute
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Konzeptionelles Design.....	29
Abbildung 2:	Verortung der Demokratiemodelle auf globaler Ebene (Modell in Anlehnung an Mc Grew 2000:416)	60
Abbildung 3:	Normatives Konzept demokratischen Regierens	80
Abbildung 4:	Theoretische Annahmen der Bedingungen internationaler Kooperation	114

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Theoretische Ansätze demokratischer Legitimität	78
Tabelle 2:	Kriterien demokratischen Regierens	89
Tabelle 3:	Bedingungen internationaler Kooperation	116
Tabelle 4:	Fallauswahl	125
Tabelle 5:	Konstrukte der Bedingungen internationaler Kooperation.....	136
Tabelle 6:	Kalibrierung ‘Gruppengrösse’	137
Tabelle 7:	Fallverteilung ‘Gruppengrösse’	137
Tabelle 8:	Kalibrierung ‘Interessenasymmetrie’	139
Tabelle 9:	Fallverteilung ‘Interessenasymmetrie’	140
Tabelle 10:	Kalibrierung ‘Machtasymmetrie’	141
Tabelle 11:	Fallverteilung ‘Machtasymmetrie’	142
Tabelle 12:	Kalibrierung ‘Komplexität’	143
Tabelle 13:	Fallverteilung ‘Komplexität’	144
Tabelle 14:	Kalibrierung ‘Problemverständnis’	145
Tabelle 15:	Fallverteilung ‘Problemverständnis’	146
Tabelle 16:	Übersicht der zu erklärenden Phänomene	149
Tabelle 17:	Fallverteilung ‘Inklusivität’	152
Tabelle 18:	Kalibrierung ‘Inklusivität’	154
Tabelle 19:	Übersicht der Mitgliedschaftsregeln.....	157
Tabelle 20:	Mitgliedschaftsdimensionen.....	159
Tabelle 21:	Fallverteilung ‘Mitgliedschaft’	160
Tabelle 22:	Kalibrierung ‘Unterstützung nichtstaatlicher Akteure’	163
Tabelle 23:	Fallverteilung ‘Unterstützung nichtstaatlicher Akteure’	163
Tabelle 24:	Fallverteilung ‘Rolle der nichtstaatlichen Akteure’	166
Tabelle 25:	Kalibrierung ‘Rolle der nichtstaatlichen Akteure’	169
Tabelle 26:	Kalibrierung ‘Entscheidungsprozeduren’	172
Tabelle 27:	Fallverteilung ‘Entscheidungsprozeduren’	173
Tabelle 28:	Kalibrierung ‘Kontrollmechanismen’	176

Tabelle 29:	Fallverteilung ‘Kontrollmechanismen’	178
Tabelle 30:	Fallverteilung ‘Durchsetzung der Kontrollmechanismen’	180
Tabelle 31:	Übersicht der Fuzzy set Analyse	181

1 Einleitung

Spätestens seit den Massenprotesten zivilgesellschaftlicher Akteure anlässlich der dritten Ministerkonferenz der WTO in Seattle 1999 ist die Frage einer verstärkten Demokratisierung in den internationalen Beziehungen in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen. Eine Vielzahl unterschiedlichster Gruppierungen plädierte damals für mehr Mitbestimmung von Bürgerinnen und Bürgern bei politischen Entscheidungen auf internationaler Ebene. Dieser massive Protest ist als Ausdruck einer wachsenden globalen Zivilgesellschaft zu werten, die sich aktiv an der Diskussion über die Ausgestaltung globaler Beziehungen zu beteiligen sucht. Das internationale System hat sich durch die Globalisierung insofern verändert, als dass dieses nicht mehr länger als ein reines Staatensystem verstanden werden kann, sondern vielmehr eine pluralistische Struktur hinsichtlich seiner Akteure und Tätigkeitsebenen aufweist (Cerny 1995:595). Die Ursache dieser sich verändernden politischen Wirklichkeit liegt auf internationaler Ebene, analog zum Staatsversagen im innerstaatlichen Rahmen, in einem allgemeinen Staatenversagen. Die Suche nach Lösungen in zunehmend komplexen und territorial schwer zu begrenzenden politischen Problemen lässt Staaten an ihre Handlungsgrenzen stossen (Wolf 2003:2f.). Gerade in der Umweltpolitik konnte in den letzten Jahren sehr deutlich beobachtet werden, dass moderne Gesellschaften aufgrund eines zunehmenden Bewusstseins für globale Risiken und Gefahren in einen grenzüberschreitenden Prozess involviert werden, der sich mit den bestehenden institutionellen Mechanismen des Nationalstaates allein nicht mehr bewältigen lässt. Die Regulierung und Herstellung öffentlicher Güter wird damit vor neue Herausforderungen gestellt. „There is a new disjuncture between institutional capacity to provide public goods and the structural characteristics of a much larger-scale, global economy. (...) [T]oday's 'residual' state faces crises of both organizational efficiency and institutional legitimacy. The conclusion derives a set of more complex hypotheses from the overall framework as an agenda for future research” (Cerny 1995:598). Diese Situation hat die Herausbildung

einer Vielzahl institutioneller Arrangements zur Folge, die sich auf unterschiedliche Weise den beschriebenen Herausforderungen annehmen. In der Umweltpolitik gehören dazu insbesondere eine Vielzahl internationaler Regime, internationale Organisationen sowie privat-öffentliche Körperschaften (public private partnerships), die sich der internationalen Kooperation verpflichtet haben (Ostrom 1999:494). Diese breite Palette an Instrumenten globaler Steuerungs- und Regelsetzungspolitik kann unter den Begriff 'Global Governance' gefasst werden, was definiert werden kann als „the complete set of interlocking institutions and norms, both formal and informal, governmental and non-governmental, that serve to make the rules for the global order” (Clark 2003:76).

Die so ausgestaltete, zunehmende Internationalisierung politischen Handelns im Zeitalter globaler Interdependenz hat den traditionellen Zusammenhang von parlamentarischer Demokratie, politischer Partizipation und demokratischer Legitimität von Herrschaft fundamental verändert. Wichtige und verbindliche Regelsetzungen für das Gemeinwesen werden in Gremien getroffen, die weder von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt noch von ihnen kontrolliert werden. Die Verlagerung politischer Herrschaft auf die inter- oder supranationale Ebene wird daher gemeinhin als Verlust demokratischer Qualität gedeutet (Bernstein 2004:1, Zürn 2004:278). Dies in einer Zeit, in der das Konzept der Demokratie immer mehr zum fundamentalen Standard politischer Legitimation avanciert. Im Rahmen des Nationalstaates erlebte die Demokratie in den letzten beiden Jahrhunderten als Maxime politischen Handelns eine enorme Entwicklung (Held 1998a:59). Immer mehr kommen jedoch Zweifel auf, ob die historische Symbiose von Nationalstaat und Demokratie dem Wandel der Weltverhältnisse standhalten wird (Brock 1998:44) und es drängt sich die Frage auf, ob die Demokratie, wie sie uns vom nationalstaatlichen Rahmen her bekannt ist, in einer Welt, die zunehmend durch entstaatlichende Mechanismen geprägt wird, überhaupt noch bestehen kann (Held 2002:307f.). Die nachhaltige Gestaltung einer durch Globalisierung veränderten politischen Landschaft gehört daher zu den zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Es geht dabei um die Frage der Herstellung einer sozialen Ordnung jenseits des Nationalstaates, wie sie unter den Bedingungen einer zunehmend globalisierten Welt erfolgen und sich weiter entwickeln kann. Dabei geht es nicht nur um die Regelmässigkeit, Berechenbarkeit und Stabilität von Verhaltensmustern, sondern auch um die Qualität einer politischen Ordnung (Breitmeier 2006:39).

Die derzeitige Situation erfordert daher die Prüfung und Diskussion möglicher Mittel und Wege, Institutionen und Verfahren, welche die internationalisierte Politik auf demokratisch anspruchsvolle Weise zu gestalten und zugleich die Fähigkeit effektiver Problemlösung und die Bereitstellung sozialer Sicherheit zu garantieren vermögen (Willems 2002:22/42). In diesem Bereich liegt die Herausforderung für die Politikwissenschaft, sich intensiver mit den Merkmalen von Makrogeflechten institutioneller Strukturen zu befassen und dafür die notwendigen analytischen Kategorien zu entwickeln (Mayntz 2000:11-19). Die Frage, was Demokratie unter den gegenwärtigen Bedingungen zunehmender Globalisierung sein könnte, ist nicht nur für die Demokratietheorie, sondern auch für die demokratische Praxis von höchstem Interesse. Es sind Fragen der Notwendigkeit, Wünschbarkeit und Möglichkeit globaler Demokratie, welche sich in einem breit angelegten Kontext der Diskussion um Demokratie jenseits des Nationalstaates ansiedeln (Mc Grew 2000:405f.). Im innerstaatlichen Kontext wird die Ausübung von Macht traditionellerweise dann als legitim betrachtet, wenn sie von einer rechtlich autorisierten Instanz ausgeübt wird, als die nach allgemeinem Verständnis der souveräne Staat angesehen wird. Auf internationaler Ebene ergeben sich hierbei jedoch zentrale Probleme: Erstens agieren Staaten hier im Sinne ihrer nationalen Interessen, das heisst sie verfolgen in gewisser Weise private Absichten. Die Grenzen zwischen privat und öffentlich sind daher im internationalen Rahmen weit undurchsichtiger als auf nationaler Ebene. Zweitens fehlt im globalen Raum eine internationale öffentliche Autorität, die über eine ähnliche Legitimation verfügt, wie sie dem Staat im innerstaatlichen Rahmen zukommt. Eine legitimierte hierarchische politische Ordnung ist im internationalen System demzufolge nicht gegeben. Vielmehr lässt sich dieses durch nicht-hierarchische Beziehungsmuster in der Entscheidungsfindung charakterisieren. Es stellt sich daher die Frage, wer Legitimität garantieren kann und Verantwortung im internationalen politischen Prozess übernimmt (Wolf 2003:5f.). Das vorliegende Buch fokussiert im Rahmen dieser Diskussion einerseits auf die Anforderungen, die an ein normatives Konzept demokratischen Regierens jenseits des Staates gestellt werden und fragt andererseits, welche Konsequenzen sich ergeben, wenn man diese normativen Ansprüche im Kontext internationaler Kooperation betrachtet.

1.1 Forschungsstand

Seit Robert O. Keohane und Joseph Nye (2001) in ihrem Artikel ‘The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy’ die Relevanz demokratischer Strukturen in den internationalen Beziehungen betont haben, ist eine breite theoretische Debatte um die Notwendigkeit und Möglichkeit von Demokratie jenseits des Staates entstanden. Im Zentrum dieser wissenschaftlichen Diskussion steht die Frage, von welchem Demokratieverständnis sinnvollerweise ausgegangen werden müsste, um die neuen Entwicklungen demokratiethoretisch zu fassen (Massing/Breit 2001:274). Drei Ansätze sind dabei grob zu unterscheiden:

- Ein philosophischer Ansatz, der sich mit der politischen Theorie der Weltgemeinschaft auseinandersetzt. Diese Literatur verfolgt dementsprechend einen normativen Ansatz.
- Ein mehr empirisch ausgerichteter Ansatz der internationalen Beziehungen, welcher die Rolle von Autorität und Legitimität in der Praxis internationaler Regelsetzung beobachtet. Dieser Ansatz ist oft eng verbunden mit Ansätzen des internationalen Rechts.
- Die theoretische Beschäftigung mit der Entwicklung und den fundamentalen Reformen der Europäischen Union. Der einzigartige Charakter dieser supranationalen Organisation ermöglicht es, Fragen der politischen Legitimation jenseits des nationalstaatlichen Kontexts und in Bezug auf Integrationsprozesse spezifisch zu analysieren. Hierbei sind sowohl normativ als auch empirisch orientierte Arbeiten zu finden (Steffek 2003:252).

Die vorliegenden Ausführungen orientieren sich an erstgenanntem Ansatz, da einerseits die Entwicklung der politischen Theorie unter dem Einfluss globalisierender Tendenzen aus politikwissenschaftlicher Sicht und andererseits die Kooperation auf internationaler Ebene im Zentrum des Interesses stehen.

Demokratiethorien beziehen sich in der Regel auf das politische System des Nationalstaates, das heisst auf eine klar begrenzte Staatsgewalt und einen klar begrenzten demos. Die im Zuge der Globalisierung verschwommenen Grenzen nationalstaatlicher Zuständigkeit und Zugehörigkeit stellen das Konzept der Demokratie daher vor ein völlig neues Problem, das erst in den letzten Jahren im

Rahmen einer erweiterten Demokratiediskussion aufgegriffen wurde. Da Politikgestaltung jenseits des Nationalstaates scheinbar nicht den gängigen Vorstellungen einer repräsentativen oder direkten Demokratie entspricht, wird in der Globalisierungsliteratur vor allem über das Demokratiedefizit gesprochen. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit sich das analytische Instrumentarium der Politikwissenschaft auf die Globalisierung anwenden lässt. Auch wenn neuen Global Governance-Formen ein territorialer Raumbezug fehlt, wie er dem Nationalstaat gegeben ist, stehen dennoch auch hier Fragen der Regelungseffektivität im Vordergrund. Die Demokratietheorie muss daher bestrebt sein, der Realität zu folgen und Erklärungsansätze zu liefern, welche die Entwicklungen der Globalisierung analytisch zu fassen und verstehen helfen. In der wissenschaftlichen Debatte dominiert dabei die Annahme, dass die traditionellen, an den Nationalstaat angelehnten demokratietheoretischen Strukturen einer Entgrenzung des territorialen Rahmens unterworfen sind und Demokratie im globalen Raum daher nicht derselben Analogie folgen kann (Keohane 2002:9). Es wird davon ausgegangen, dass sich das Konzept der Demokratie neu orientieren muss, wenn es den veränderten Umständen gerecht werden will. Dieser analytischen Herausforderung sind in den letzten Jahren einige bedeutende Arbeiten nachgekommen.

Dabei sind verschiedene theoretische Ansätze auszumachen, die jedoch häufig einen hohen Abstraktionsgrad aufweisen und die institutionelle Wirklichkeit oft nur ungenügend in die Diskussion mit einbeziehen. Die empirische Forschung ist nach wie vor nicht sehr umfangreich und konzentriert sich auf einzelne Fallstudien. In der politikwissenschaftlichen Analyse fehlt es bislang insbesondere an einer Verknüpfung der beiden Herangehensweisen. „(...) [W]e still lack sufficient knowledge about new mechanisms that could be used to change democratic constitutions in such a way that they will be able to cope with the challenges that arise for the democratic process from the internationalization of policy making” (Breitmeier 2004:303f.).

Der aktuelle Forschungsstand in dieser noch sehr jungen Diskussion lässt sich sinnvollerweise in theoretische Ansätze und empirische Studien gliedern. Der Fokus liegt im folgenden Überblick neben der Frage nach Demokratie jenseits des Staates auf den beiden die Analyse mitbestimmenden Aspekten der Umweltpolitik und der Beschäftigung mit internationalen Regimes.

1.1.1 Theoretische Ansätze

In den letzten Jahren wurden einige neue theoretische Ansätze entwickelt, die sich der Frage der Demokratisierung jenseits des Nationalstaates annehmen und stark normativ geprägt sind. Teilweise lassen sich diese in Anlehnung an die beiden traditionellen demokratietheoretischen Ansätze des Liberalismus einerseits und des Republikanismus andererseits beschreiben, andere grenzen sich bewusst davon ab. Die Ansätze versuchen die demokratische Legitimation internationaler Regelsetzungsprozesse bezüglich unterschiedlicher Aspekte theoretisch zu verankern. Dabei stehen partizipative Formen, der Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure, eine deliberative Prozessgestaltung sowie eine umfassende Accountability-Strategie im Zentrum des Interesses.

Ende der 90er Jahre erschienen die ersten namhaften Aufsätze, die sich der Frage der Demokratie in einem sich durch zunehmende Globalisierungstendenzen verändernden politischen Umfeld annahmen. Verschiedene Autoren beschäftigten sich damit und legten den Fokus zunächst auf den allgemeinen Bedeutungszusammenhang einer durch Globalisierungstendenzen zunehmenden Entgrenzung nationalstaatlicher Politik und die Implikationen, die sich daraus für das Konzept der Demokratie ergeben. Man kann diesen thematischen Fokus als eine erste Phase der wissenschaftlichen Diskussion sehen, in welcher u.a. folgende Autorinnen und Autoren einen wesentlichen Beitrag geleistet haben: Cerny (1999), Habermas (1998), Held (1998), Hurd (1999), Kohler-Koch (1998), Mc Grew (2000), Nye (2000), Wolf (2000) und Zürn (1998).

In einer zweiten Phase wurden einerseits die aufgegriffenen Diskussionspunkte weiter entwickelt und auch kritisch hinterfragt, wie beispielsweise im viel beachteten Aufsatz von Andrew Moravcsik 'Is there a Democratic Deficit?' (2004). Andererseits wurden nun einzelne theoretische Ansätze entwickelt, die sich als Lösungsansätze einer postnationalen Demokratie präsentierten. Als einer der ersten Ansätze wurde die Idee der Kosmopolitischen Demokratie von David Held und Daniele Archibugi begründet (Held 1993, Archibugi/Held 1995) und später auch weiter entwickelt (Archibugi 2004). Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Diskussion um deliberative Formen in Regelsetzungsprozessen, dessen Grundlagen sich in Jürgen Habermas Werk 'Faktizität und Geltung' (1992) finden lassen. Weiterentwicklungen finden sich beispielsweise bei Gutman/Thompson (2002), Nanz/Steffek (2005a, 2005b) sowie Chambers (1996).

Ansätze, die sich mit dem Aspekt von Accountability beschäftigen, beschreiben eine weitere Gruppe theoretischer Ansätze. Robert O. Keohane hat dabei mit seinem Aufsatz 'Global Governance and Democratic Accountability' (2002) diesen Ansatz massgeblich geprägt. Auch Held (2004), Keohane/Nye (2003) und Slaughter (2004) haben mit ihren Aufsätzen die Bedeutung der Verantwortlichkeit in demokratischen Regelsetzungsprozessen betont. In diese zweite Phase gehören auch die Versuche, die besprochenen normativen Kriterien einer gewissen Systematisierung zu unterziehen und normative Standards zu entwickeln (u.a. Wolf 2002). Die Vielfalt der Ansätze erlaubt es jedoch nach wie vor nicht, von einem theoretischen Konsens auszugehen. Es fehlt weitgehend an einer adäquaten Systematisierung, die es erlauben würde, die Vielfalt der Ansätze in strukturierter Weise zu diskutieren, ohne dabei eine Simplifizierung in Kauf zu nehmen.

Parallel zur wissenschaftlichen Debatte wurde die Frage der Demokratisierung internationaler Regelsetzungen in den vergangenen 10 Jahren auch immer wieder von verschiedenen Regierungsvertretern, dem damaligen UN Generalsekretär Kofi Annan (2002) sowie verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren in nationalen und internationalen Positionspapieren und auf internationalen Konferenzen intensiv diskutiert. Die Debatte begann somit sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf öffentlicher Ebene ungefähr zeitgleich und hat bis heute nichts an Aktualität eingebüsst. Nach wie vor stellt sich die Frage des Umgangs mit der Diskrepanz zwischen Regelsetzungsprozessen in einem wenig legitimierten internationalen Umfeld und der Forderung nach demokratischer Legitimität von Entscheidungen mit globalen Auswirkungen.

1.1.2 Empirische Studien

Im Gegensatz zur theoretischen Auseinandersetzung, die in den letzten Jahren intensiv geführt worden ist, gibt es noch relativ wenige empirische Studien, die sich aus politikwissenschaftlicher Sicht der Frage demokratischer Legitimation im internationalen Umfeld annehmen. Ein Grossteil beschäftigte sich mit Legi-

timationsfragen internationaler und supranationaler Organisationen wie der EU, der WTO oder der UN.¹

Daneben gibt es einige Studien, welche die Rolle nichtstaatlicher Akteure bezüglich ihrer Möglichkeiten, zu einer verstärkten Demokratisierung beizutragen, untersuchten. So beispielsweise die Artikel von Beisheim (2005), Breitmeier (2000), Nanz/Steffek (2005) oder Arts (2004). Einige Autoren legten den Fokus ihrer Analyse auf neue Formen transnationalen Regierens, welche insbesondere in der Umweltpolitik stark verbreitet sind. Linder/Rosenau (2000) untersuchten dabei systematisch die Rolle von Public-Private Policy Partnerships. So auch Benner/Reinicke/Witte (2002/2004), die relativ breit die Regulierung durch globale Politiknetzwerke untersuchten und dabei auch die Frage der demokratischen Legitimation betrachteten. Börzel/Risse (2001) untersuchten Public-Private Partnerships in Bezug auf deren Legitimitäts- und Effektivitätskompetenz. Dingwerth (2003/2005) knüpfte mit einer Untersuchung dreier Politiknetzwerke aus der Umweltpolitik ebenfalls an dieser Frage an und fokussierte dabei auf den Aspekt der demokratischen Legitimität.

Im Bereich internationaler Regime gibt es bislang sehr wenige Studien. Eine historisch-vergleichende Analyse von Breitmeier (2006a/2006b) untersuchte am Beispiel verschiedener Umweltregime deren Beitrag zur effektiven Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme sowie ihre spezifische Wirkung in Problemfeldern und orientierte sich dabei an aus der Institutionentheorie abgeleiteten Legitimitätskriterien.

1.2 Forschungslücken

Die vorangehende Übersicht zeigt, dass sich eine Vielzahl der empirischen Arbeiten, die sich explizit mit demokratischer Legitimität ausserhalb internationaler Organisationen beschäftigen, auf den Bereich der Umweltpolitik konzentriert. Dieser Politikbereich bietet sich insofern an, da hier einerseits eine Vielfalt an institutionellen Regulierungsmechanismen im Bereich öffentlicher Güter zu beobachten ist und andererseits nichtstaatliche Akteure eine grosse Bedeutung

¹ Die Studien, welche sich mit der Frage demokratischer Legitimation in internationalen Organisationen beschäftigen, werden nicht explizit erwähnt, da sie hier nicht im Fokus des Forschungsinteresses stehen.