

Klaus Dingwerth
Michael Blauburger
Christian Schneider

Postnationale Demokratie

Wie demokratisch sind internationale Organisationen?
EU, WTO, UNO im Vergleich

Kurseinheiten 1–3

kultur- und
sozialwissenschaften

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Vorwort

Mit der Ausweitung des Regierens auf die Ebene jenseits des Nationalstaats ergeben sich problematische Wirkungen für den demokratischen Prozess innerhalb von Staaten. Die nationalen Parlamente können den Prozess der Internationalisierung des Regierens nicht mehr in dem Maße beeinflussen, wie sie dies noch in jenen Zeiten konnten, als der Nationalstaat die politische Problemlösung noch weitgehend innerhalb seiner eigenen territorialen Grenzen bewerkstelligen konnte. Internationale Institutionen sind heutzutage einerseits erforderlich, um die grenzüberschreitenden Probleme kooperativ und effektiv bearbeiten zu können und um die Globalisierung sozial verträglich und ökologisch nachhaltig steuern zu können. Andererseits versetzt diese Entwicklung die nationalen Regierungen gegenüber ihren Parlamenten in eine vergleichsweise privilegierte Position, da Parlamente und die nationalen Interessengruppen die Formulierung internationaler Politiken nur beschränkt beeinflussen können.

Mit dem vorliegenden Kurs zur postnationalen Demokratie liegt eine grundlegende und äußerst informative Einführung in die Problematik vor, welche Wirkungen die Entgrenzung von Politik auf die nationale Demokratie hat. Dabei stellen sich die Verfasser besonders die Frage, welche normativen (demokratiethoretischen) Konzepte vorhanden sind, um eine Demokratisierung jenseits des Nationalstaats zu ermöglichen. Der Kurs „Postnationale Demokratie“ gibt einen differenzierten Überblick über die Fachdiskussion zum Demokratiedefizit des Regierens jenseits des Nationalstaats und bewertet die demokratische Qualität wichtiger internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation und der Europäischen Union. In dem Kurs wird aufgezeigt, an welchen Stellen und gemessen an welchen Maßstäben diese drei Organisationen tatsächlich Demokratiedefizite aufweisen. Es wird darüber hinaus diskutiert, wie sich diese Defizite möglicherweise beheben lassen. Ein Hauptziel des Kurses besteht darin, einen Einblick in die aktuelle politikwissenschaftliche Debatte zum Thema Demokratiedefizit internationaler Organisationen zu geben. Der Kurs gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil wird in die zentralen Fragen des Kurses eingeführt. Der politische und politikwissenschaftliche Kontext der Diskussion über das Demokratiedefizit wird beschrieben und es werden die begrifflichen und theoretischen Grundlagen für die empirische Diskussion im zweiten Teil des Kurses gelegt. Im zweiten Teil wird in drei separaten Kapiteln die demokratische Qualität der Euro-

päischen Union, der Welthandelsorganisation und der Vereinten Nationen bewertet. Die Kapitel folgen jeweils demselben analytischen Raster. Im dritten Teil werden die Ergebnisse für die drei untersuchten Organisationen vergleichend zusammengefasst. Vor dem Hintergrund dieser Bewertung wird darüber hinaus noch einmal die Diskussion über das Demokratiedefizit der internationalen Politik aufgegriffen. Ich wünsche mir, dass der Kurs viele Leserinnen und Leser finden möge.

Hagen, Oktober 2010

Lehrgebiet Internationale Politik
Prof. Dr. Helmut Breitmeier

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis	10
Vorwort des Autors	11
Die Autoren	14
1 Globalisierung und Demokratie	15
1.1 Demokratie und Internationale Beziehungen nach 1990	20
1.2 Kernfragen internationaler Demokratie: Die Rolle von Regierungen, Parlamenten und Zivilgesellschaft	24
1.3 Theorie und Praxis internationaler Demokratie: Aufbau des Buchs	27
2 Regieren jenseits des Staats	29
2.1 Regieren jenseits des Staats	31
2.1.1 Herkunft des Regierens jenseits des Staats	31
2.1.2 Grundbegriffe des Regierens jenseits des Staats	34
2.1.3 Formen des Regierens jenseits des Staates	36
2.2 Demokratie in der Polis, im Nationalstaat und darüber hinaus?	42
2.2.1 Die attische Demokratie und die römische Republik	42
2.2.2 Der moderne Nationalstaat und die Repräsentative Demokratie	44
2.2.3 Von der Nationalen zur Globalen Demokratie?	47
2.3 Warum überhaupt internationale Demokratie?	50
3 Demokratie jenseits des Staates	59
3.1 Modelle demokratischen Regierens jenseits des Staats	61
3.1.1 Mehr Regierung: Konstitutionalistische Ansätze	62
3.1.2 Weniger Regierung: Pluralistische Ansätze	66
3.1.3 Bessere Diskurse: Deliberative Ansätze	70
3.2 Dimensionen demokratischen Regierens: Ein Analyserahmen	75

3.2.1	Partizipation und Inklusivität	76
3.2.2	Demokratische Kontrolle	78
3.2.3	Diskursive Qualität	81
3.3	Kontextspezifische Unterschiede: Wie viel Demokratie muss sein?	85
3.4	Demokratisches Regieren jenseits des Staates: Zusammenfassung	87
4	Die Europäische Union	91
4.1	Die Europäische Union: Geschichte, Aufgaben und Organisationsstruktur	94
4.1.1	Die Vertiefung der europäischen Integration	95
4.1.2	Die Erweiterungsrunden	100
4.1.3	Organe und Entscheidungsverfahren	102
4.2	Demokratiebedarf	108
4.3	Die demokratische Qualität der Europäischen Union	111
4.3.1	Partizipation und Inklusivität	111
4.3.2	Demokratische Kontrolle	118
4.3.3	Diskursive Qualität	124
4.3.4	Zusammenfassung: Wie demokratisch ist die EU?	130
4.4	Reformvorschläge	132
4.4.1	Parlamentarisierung	132
4.4.2	Politisierung	135
4.4.3	Kerneuropa	138
4.4.4	Subsidiarität	139
4.5	Schlussfolgerungen und Politikempfehlungen	141
5	Die Welthandelsorganisation	145
5.1	Wer und was ist „die WTO“?	147
5.1.1	Vom GATT (1947/48) zur WTO (1995)	148
5.1.2	Organisation und Funktionsweise der Welthandelsorganisation	151
5.2	Der Demokratiebedarf der Welthandelsorganisation	157
5.3	Die demokratische Qualität der Welthandelsorganisation	164
5.3.1	Die Inklusivität der Welthandelsorganisation	164
5.3.2	Demokratische Kontrolle in der Welthandelsorganisation	174
5.3.3	Die Diskursive Qualität der Meinungs- und Willensbildung in der Welthandelsorganisation	185
5.4	Reformvorschläge	192
5.4.1	Parlamentarisierung	193

5.4.2	Stärkung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure	195
5.4.3	Konstitutionalisierung der WTO	198
5.4.4	Entflechtung und Schonung nationalstaatlicher Autonomie	200
5.5	Schlussfolgerungen	202
6	Die Vereinten Nationen	205
6.1	Die Vereinten Nationen: Aufgaben und Organisationsstruktur	210
6.1.1	Der Aufgabenbereich der Vereinten Nationen	210
6.1.2	Die Organe der Vereinten Nationen und ihre Kompetenzen	213
6.2	Demokratiebedarf der Vereinten Nationen	226
6.3	Die demokratische Qualität der Vereinten Nationen	230
6.3.1	Partizipation und Inklusivität	230
6.3.2	Demokratische Kontrolle	237
6.3.3	Diskursive Qualität	243
6.4	Reformvorschläge	249
6.4.1	Reform des Sicherheitsrates	250
6.4.2	Stärkung von Transparenz und Rechenschaft	255
6.4.3	Parlamentarisierung	256
6.4.4	Stärkung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure	260
6.5	Schlussfolgerungen	262
7	Möglichkeiten und Grenzen internationaler Demokratie	265
7.1	Die demokratische Qualität von EU, WTO und VN im Vergleich	268
7.1.1	Demokratiebedarf	268
7.1.2	Partizipation und Inklusivität	271
7.1.3	Transparenz und Kontrolle	273
7.1.4	Diskursive Qualität	275
7.2	Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Demokratie	279
7.2.1	Die Anpassungsfähigkeit nationaler Politik	280
7.2.2	Die gesellschaftlichen Voraussetzungen	282
7.2.3	Individuelles Engagement	285
	Literaturverzeichnis	289

Abkürzungsverzeichnis

ACWL	Advisory Centre on WTO Law
CDM	Clean Development Mechanism
CONECCS	EU-Datenbank „Konsultation, Europäische Kommission und Zivilgesellschaft“
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	EU-Vertrag
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischer Demokraten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agricultural Organization)
FIELD	Stiftung für internationales Umweltrecht und Entwicklung
FIFA	Weltfußballverband
FSC	Weltforstrat (Forest Stewardship Council)
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services)
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
IGH	Internationaler Gerichtshof
IOC	Internationales Olympisches Komitee

IOSCO	International Organization of Securities Commissioners
IPU	Inter-Parlamentarische Union
ITTC	Institute for Training and Technical Cooperation
IUCN	Weltnaturschutzunion (World Conservation Union, vormalig International Union for the Conservation of Nature)
IWF	Internationaler Währungsfonds
LLDCs	Least Developed Countries
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
SALW	Kleine und Leichte Waffen (Small Arms and Light Weapons)
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SPS	Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement)
TBT	Abkommen über technische Handelshindernisse (Agreement on Technical Barriers to Trade)
TNC	Trade Negotiations Committee
TRIPS	Abkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte (Trade-Related Intellectual Property Rights)
UN	United Nations
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme)
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme)
VN	Vereinte Nationen
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WADA	Weltantidopingagentur (World Anti-Doping Agency)
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Vier Säulen des Regierens jenseits des Staats</i>	36
<i>Abbildung 2: Die drei Säulen der EU</i>	97
<i>Abbildung 3: Das europäische Mehrebenensystem</i>	103
<i>Abbildung 4: Wahlbeteiligung bei Europawahlen, 1979-2009</i>	114
<i>Abbildung 5: Organisationsstruktur der Welthandelsorganisation</i>	154
<i>Abbildung 6: Das VN-System</i>	215
<i>Abbildung 7: Resolutionen der Generalversammlung ohne Abstimmung</i>	244

Quelle: siehe Dingwerth, Klaus, Michael Blauberg und Christian Schneider (2010) (Hrsg.):
 Postnationale Demokratie: Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO, 1. Auflage.
 Wiesbaden: VS-Verlag.

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Demokratisches Regieren jenseits des Staats</i>	84
<i>Tabelle 2: Verträge zur europäischen Integration</i>	95
<i>Tabelle 3: Die Erweiterungen der EG/EU</i>	101
<i>Tabelle 4: Die Stimmenverteilung im Ministerrat</i>	105
<i>Tabelle 5: Das Vertragssystem der WTO</i>	152
<i>Tabelle 6: Entwicklung der Mitgliedschaft in den VN</i>	213
<i>Tabelle 7: Hauptorgane der VN – Aufgabengebiete und Mitgliedschaften</i>	225
<i>Tabelle 8: Reformierter Sicherheitsrat gemäß Modell A</i>	252
<i>Tabelle 9: Reformierter Sicherheitsrat gemäß Modell B</i>	252
<i>Tabelle 10: EU, WTO und VN im Vergleich</i>	278

Quelle: siehe Dingwerth, Klaus, Michael Blauberg und Christian Schneider (2010) (Hrsg.):
 Postnationale Demokratie: Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO, 1. Auflage.
 Wiesbaden: VS-Verlag.

Vorwort der Autoren

Welche Hoffnungen ruhen nicht alle auf internationalen Organisationen! Die Vereinten Nationen sollen den Weltfrieden sichern, die Weltbank den ärmsten Gesellschaften dieser Welt Entwicklung bringen, der Internationale Währungsfonds internationale Finanzkrisen verhindern, die Welthandelsorganisation den globalen Wohlstand mehren und die Europäische Union in Europa den „dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt“ schaffen. Gleichzeitig ist die Reputation internationaler Organisationen schlecht wie lange nicht mehr. Das zeigt alleine ein Blick in die Abteilung „Politische Bücher“ einer größeren Buchhandlung. Dort ist vom „Europa-Komplott“ und vom „Raumschiff Brüssel“ die Rede; werden uns Organisationen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds oder die Welthandelsorganisation als die „Neuen Herrscher der Welt“ vorgestellt, gegen die es zu kämpfen gilt; und wird uns nahe gebracht, „wie EU-Funktionäre in Brüssel unsere Demokratie verscherbeln“. Die Kritiker stellen internationale Organisationen dabei entweder als „Söldlinge“ eines entfesselten globalen Kapitalismus oder aber als teure, aber weitgehend unfähige Bürokratieungeheuer dar. Aus beiden Quellen – den überzogenen Erwartungen der einen und den verzerrten Darstellungen der anderen Seite – speist sich die derzeitige Legitimationskrise internationaler Organisationen.

Jenseits solcher Zerrbilder stellt sich aber die Frage nach der Legitimation internationaler Organisationen zu Recht. In zunehmendem Maße werden auf internationaler Ebene Entscheidungen getroffen und Regeln vereinbart, die sich auf Staaten und ihre Bürger auswirken. Trotz oder gerade wegen der vielen drängenden Probleme werden dabei internationale Organisationen wichtige Bestandteile einer häufig mit dem Begriff des „globalen Regierens“ (global governance) umschriebenen Weltordnungspolitik bleiben. Umso wichtiger ist es, ihre Möglichkeiten und Grenzen realistisch einzuschätzen. Das gilt auch für die Diskussion um das sogenannte „Demokratiedefizit“ internationaler Organisationen.

Wir möchten in diesem Buch einen differenzierten Überblick über diese Diskussion und über die demokratische Qualität der wichtigsten – und oft besonders heftig kritisierten – internationalen Organisationen geben. Für uns sind dies die Vereinten Nationen als Rahmen der internationalen Friedens- und Sicherheitsordnung, die Welthandelsorganisation als Kern der internationalen Handelspolitik und die Europäische Union als die am tiefsten integrierte Regionalorganisation – in vieler-

Internationale Organisationen in der öffentlichen Wahrnehmung

Gegenstand des Buches

lei Hinsicht bereits näher an einem staatsähnlichen Gebilde als an herkömmlichen zwischenstaatlichen Organisationen. In unserem Buch wollen wir aufzeigen, an welchen Stellen und gemessen an welchen Maßstäben diese drei Organisationen tatsächlich Demokratiedefizite aufweisen und diskutieren, wie sich diese Defizite möglicherweise beheben lassen.

Ziel des Buches

Das Buch richtet sich nicht nur an Studierende der Sozialwissenschaften, für die das Thema internationale Demokratie zunehmend zum Unterrichtskanon gehört, sondern auch an Lehrerinnen und Lehrer, die das Thema während ihrer Studienzzeit vielleicht noch nicht vertiefen konnten. Allein aufgrund der Fülle an theoretischen und empirischen Diskussionsbeiträgen dürfte es für sie besonders schwierig sein, sich einen eigenständigen Überblick über die wichtigsten Argumente zu verschaffen. Ein Hauptziel unseres Buchs ist es daher, einen Einblick in die aktuelle politikwissenschaftliche Debatte zum Thema Demokratiedefizit internationaler Organisationen zu geben. Während internationale Organisationen in der politischen und medialen Öffentlichkeit häufig als undemokratisch dargestellt werden, ist das Bild in der wissenschaftlichen Diskussion ungleich vielfältiger. Wir sind der Auffassung, dass es gerade für Multiplikatoren in der politischen Bildung – und die meisten Studierenden der Politikwissenschaft werden dies sein, ob als Journalisten, Lehrer/innen oder in anderen Berufen – wichtig ist, die verschiedenen Stimmen zu kennen. Da es jedoch unrealistisch wäre, von allen Studierenden, geschweige denn von allen Politiklehrerinnen und -lehrern, zu erwarten, dass sie sich eigenständig durch die äußerst umfangreiche, noch dazu meist englischsprachige und nicht selten schwer verständliche Fachliteratur kämpfen, wollen wir in diesem Buch einen lesbaren (und hoffentlich lesenswerten) Überblick über die entsprechenden Fachdiskussionen geben. Unseren Leserinnen und Lesern wollen wir damit zumindest einen Teil der Arbeit abnehmen und den Einstieg in ein ebenso spannendes wie kontroverses Thema erleichtern. Dabei haben wir uns alle Mühe gegeben, die teilweise sehr komplexen Argumente möglichst verständlich darzustellen – zu diesem Zweck haben wir unter anderem alle englischen Zitate ins Deutsche übersetzt – und ein differenziertes Bild der Chancen und Mängel internationaler Organisationen zu zeichnen. Wichtig ist uns aber vor allem, dass die Leserinnen und Leser die Möglichkeit bekommen, sich selbst ein Urteil zu bilden. Unsere eigenen Urteile haben wir entsprechend gekennzeichnet. Sie zeigen unter anderem, dass auch wir uns als Autoren dieses Buchs nicht immer einig über

die Bewertung einzelner Aspekte der drei untersuchten Organisationen waren und sind.

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil (Kapitel 1-3) führen wir in die zentralen Fragen des Buchs ein, erörtern ihren politischen und politikwissenschaftlichen Kontext und legen die begrifflichen und theoretischen Grundlagen für die empirische Diskussion im zweiten Teil. Eiligen und/oder weniger an der Theoriediskussion interessierten LeserInnen sollte die Lektüre unserer Einleitung (Kapitel 1) und unseres Kriterienkatalogs (am Ende von Kapitel 3) eine Grundlage für das Verständnis der Argumentation im zweiten Teil bieten. In diesem zweiten Teil (Kapitel 4-6) bewerten wir in drei separaten Kapiteln die demokratische Qualität der Europäischen Union, der Welthandelsorganisation und der Vereinten Nationen. Die Kapitel folgen jeweils demselben analytischen Raster und sind so aufgebaut, dass sie sich sowohl einzeln als auch gemeinsam lesen lassen. Im dritten Teil (Kapitel 7) fassen wir die Ergebnisse für die drei untersuchten Organisationen vergleichend zusammen. Vor dem Hintergrund unserer Bewertung greifen wir darüber hinaus noch einmal die Diskussion über das Demokratiedefizit der internationalen Politik auf.

Aufbau des Buches

Wie jedes Buch hat auch dieses von der vielfältigen Unterstützung durch Kolleginnen und Kollegen sowie durch unsere Heimatinstitutionen profitiert. In diesem Zusammenhang möchten wir insbesondere Wolfgang Berger, Max Blauburger, Madleina Collenberg, Frank Biermann, Ulrike Ehling, Thorsten Hüller, Dieter Ruloff, Armin Schäfer und Bernhard Zangl für ihre Kommentare zu früheren Versionen der einzelnen Kapitel dieses Buches danken. Ein weiterer Dank gilt dem Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) an der Universität Bremen, dem Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen, dem Center for Comparative and International Studies (CIS) an der ETH und der Universität Zürich und – last, but not least – den Studierenden, die unsere in Bremen und Zürich angebotenen Seminare zur „Demokratie jenseits des Staats“ besucht haben.

Bremen und Zürich, Oktober 2009

Die Autoren

Dr. Klaus Dingwerth, geb. 1976, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen. Er lehrt und forscht zu Fragen des globalen Regierens und der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Seine Veröffentlichungen umfassen die Monographie „The New Transnationalism: Transnational Governance and its Democratic Legitimacy“ (Palgrave Macmillan, 2007), den Sammelband „Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung“ (hg. mit D. Kerwer und A. Nölke, Nomos Verlag, 2009) sowie zahlreiche wissenschaftliche Artikel, u.a. in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen, *International Studies Quarterly*, *Global Governance* und dem *European Journal of International Relations*.

Dr. Michael Blauberger, geb. 1978, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich (Sfb 597) „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen. Er lehrt und forscht zu Fragen der politischen Ökonomie und der Rechtspolitik im europäischen Integrationsprozess. Seine Dissertation ist größtenteils am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) entstanden und wurde jüngst unter dem Titel „Staatliche Beihilfen in Europa“ veröffentlicht (VS Verlag, 2009). Publiziert hat er u.a. in der Politischen Vierteljahresschrift, *West European Politics* und dem *Journal of European Public Policies*.

Christian Schneider, lic. phil., geb. 1979, ist Doktorand am Center for International and Comparative Studies der ETH und Universität Zürich und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Internationale Beziehungen des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Zürich. Er lehrt an der Universität Zürich zu den Schwerpunkten Theorien der Internationalen Beziehungen und Formen demokratischen Regierens in internationalen Organisationen. Seine Abschlussarbeit verfasste er zum Thema der Legitimität Internationaler Organisationen unter den Bedingungen einer globalisierten Weltpolitik. Zudem war er ein Jahr in der KFOR, der Peacekeeping-Mission der NATO im Kosovo, im Bereich politische Analysen tätig.