

Ein Vorschlag zu mehr Demokratie in Internationalen Organisationen

von Bruno S. Frey und Alois Stutzer

Im Folgenden wird eine Idee zu verstärkten politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft in Internationalen Organisationen präsentiert. Wir schlagen vor, den Bürgern direkte und die Exekutive der Internationalen Organisationen bindende Mitspracherechte zu gewähren: Sie sollen Initiativen lancieren, in Referenden abstimmen und Mitglieder der Exekutive abberufen können. Da es zumindest bis heute unmöglich erscheint, aufgrund ihrer großen Zahl alle Bürger der Mitgliedsländer bei derartigen Volksabstimmungen beteiligen zu können, wird ein Zufallsverfahren zur Auswahl von „Treuhändern“ vorgeschlagen, die dann die demokratischen Rechte ausüben. Diese Form der direkten Mitbestimmung sollte dazu beitragen, das die Internationalen Organisationen charakterisierende Demokratiedefizit und deren mangelnde Effizienz zu überwinden.

This paper proposes to strengthen democratic participation rights in International Organisations. Citizens ought to be able to directly decide by launching initiatives, voting in referendums and recalling inefficient or corrupt executives. As it is, due to their large number, up to now impossible to grant such participatory rights to all citizens, a random selection mechanism to choose "trustees" is being proposed, who, then, exercise democratic rights. The decisions taken by these trustees ought to be binding for the executive. This form of direct participation is designed to help International Organisations to mitigate their obvious democratic deficits and the low efficiency.

I. Ist mehr Demokratie in Internationalen Organisationen erwünscht und möglich?

Eine verstärkte Demokratisierung Internationaler Organisationen kann grundsätzlich aus zwei Gründen als *erwünscht* angesehen werden:

Erstens hat Demokratie als Prozess einen intrinsischen, nicht weiter hinterfragten Wert und stiftet einen prozeduralen Nutzen.¹ Die Mitsprache der Bürger

1 Den Selbstwert der Beteiligung im politischen Prozess betonen zum Beispiel Barber, B. R.: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984; Mansbridge, J.: *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, 1983 sowie Pateman, C.: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970. Für eine empirische Untersuchung des Prozessnutzens aus demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten vgl. Stutzer,

bei politischen Entscheidungen wird auf allen Ebenen als sinnvoll angesehen. Der Wert der demokratischen Entscheidungsprozesse gilt auf lokaler, regionaler, nationaler und auch internationaler Ebene, d. h. auch bei Internationalen Organisationen.

Zweitens beschränkt Demokratie die Macht der Regierenden und führt deshalb zu besseren Entscheidungen für die Gesellschaft als Ganzes. In Internationalen Organisationen ist eine Machtbeschränkung in besonderem Maße erforderlich. Wichtige internationale Entscheidungen werden (auch) heute im Wesentlichen von einer politischen Elite weit entfernt von den Erfahrungen und Wünschen der gewöhnlichen Bürger getroffen.² Dafür sind verschiedene Gründe verantwortlich:

- Die auf internationaler Ebene tätigen Eliten sind überzeugt, dass sie besser wissen, was für die übrigen Bürger gut ist. Deshalb kümmern sie sich bewusst nicht um die Auffassungen und Wünsche der breiten Bevölkerung.
- Die Entscheidungsträger in Internationalen Organisationen verfügen nicht über genügend Informationen, um im Interesse der übrigen Bürger entscheiden zu können.
- Die Regierenden haben geringe oder gar keine Anreize, im Interesse der breiten Bevölkerung zu handeln. Vielmehr verfolgen sie ihr Eigeninteresse in Form von Rentenaneignung („rent seeking“³), etwa indem sie sich hohe, steuerfreie Gehälter und Privilegien wie zollbefreite Einkaufsmöglichkeiten sichern, beim Handeln mehr auf ihr eigenes Prestige als auf die Interessen der Bevölkerung achten oder Gelegenheiten suchen, die gewöhnliche Bevölkerung ihre Macht spüren zu lassen.

Aus den zwei genannten Gründen erachten es verschiedene führende Politikwissenschaftler als wünschenswert, vermehrt demokratische Elemente in Internationale Organisationen einzuführen. So schreibt etwa *Robert Dahl*: „[...] we have no reason to believe that the views of elites are in some demonstrable sense

A./Frey, B. S.: Political Participation and Procedural Utility: An Empirical Study, in: *European Journal of Political Research*, 45 (2006), i.E.

2 Vgl. zum Beispiel aus politologischer Sicht *Dahl, R.*: Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View, in: *Shapiro, I./Hacker-Cordon, C.* (Hg.): *Democracy's Edges*, Cambridge, 1999, 19–36; *Schmitter, P.*: Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity?, in: *Føllesdal, A./Kosłowski, P.* (Hg.): *Democracy and the European Union*, Berlin, 1997, 13–36; aus ökonomischer Sicht *Frey, B.S./Gygi, B.*: The Political Economy of International Organizations, in: *Außenwirtschaft*, 45/3 (1990), 371–394 und *dies.*: International Organizations from the Constitutional Point of View, in: *Vaubel, R./Willett, T.D.* (Hg.): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Boulder, Co./Oxford, 1991, 58–78.

3 *Buchanan, J. M./Tollison, R. D./Tullock, G.* (Hg.): *Toward a Theory of the Rent-seeking Society*, College Station, Tex., 1980.

objectively correct“ sowie „the public debate is one-sided and incomplete, and in the end the views and interests of the political leaders and activists prevail.“⁴ Ebenso erscheint aus politisch-ökonomischer Sicht eine Demokratisierung Internationaler Organisationen sehr erwünscht. Die *Public Choice*-Schule beruht auf dem Prinzip, dass politische Einrichtungen dazu dienen sollen, dass Individuen ihre Präferenzen bestmöglich im privaten, wirtschaftlichen und politischen Leben umsetzen können.⁵ Dazu ist es vordringlich, auch auf internationaler Ebene die Macht der Politiker mittels demokratischer Rechte einzuschränken.

Eine andere Frage ist, ob eine Demokratisierung von Internationalen Organisationen *möglich* ist. Verschiedene Politikwissenschaftler sind der Meinung, auf internationaler Ebene ließe sich keine effektive Demokratie einführen. So argumentiert zum Beispiel *Dahl*, die Bürger selbst in Ländern mit langer demokratischer Tradition seien kaum fähig, eine wirksame Kontrolle über wichtige Entscheidungen zu außenpolitischen Fragen auszuüben. Deshalb könne sicherlich nicht erwartet werden, dass Bürger unterschiedlicher Länder in Internationalen Organisationen maßgeblich mitbestimmen können.⁶ Andere Politikwissenschaftler wie *Archibugi* und *Held* vertreten hingegen eine gegenläufige Auffassung: Sie sind überzeugt, dass sich demokratische Elemente auch auf der Ebene von Internationalen Organisationen einführen lassen.⁷ Letzterer Einschätzung steht auch von der *Public Choice*-Theorie grundsätzlich nichts entgegen. Es haben sich allerdings nur wenige Wissenschaftler aus dieser Sicht mit Internationalen Organisationen befasst.⁸

In diesem Artikel wird ein Vorschlag entwickelt, wie Internationale Organisationen demokratischer gestaltet werden könnten. Diese Institutionen sind gerade heute von großer Bedeutung und nehmen wichtige Funktionen hinsichtlich der Allokation von Ressourcen, der Umverteilung und der Stabilisierung wahr.⁹ Sie

4 *Dahl, R.*, a. a. O., 27.

5 Vgl. allgemein *Mueller, D. C.*: *Public Choice III*, Cambridge, 2003; auf Internationale Organisationen angewendet *Frey, B. S.*: *The Public Choice of International Organizations*, in: *Mueller, D. C.* (Hg.): *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge/New York/Melbourne, 1997, 106–123.

6 *Dahl, R.*, a. a. O., 23. Ähnlich argumentiert *Schmitter, P.*, a. a. O.

7 *Archibugi, D./Held, D.* (Hg.): *Cosmopolitan Democracy*, New York, 1995; *Held, D.*: *Democracy and the Global Order*, Stanford, Calif., 1995.

8 Vgl. etwa *Vaubel, R./Dreher, A./Soylu, U.*: *Staff Growth in International Organizations: A Principal-Agent Problem? An Empirical Analysis*, mimeo, Mannheim, 2003; *Vaubel, R./Willett, T. D.* (Hg.): *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, Boulder, Co./Oxford, 1991; *Frey, B. S.*: *Internationale Politische Ökonomie*, München, 1985; *ders.*: *The Public Choice*, a. a. O.; *ders./Gygi, B.*: *The Political Economy*, a. a. O. und *ders.*: *International Organizations from the Constitutional Point of View*, a. a. O.

9 Siehe *Hewson, M./Sinclair, T.* (Hg.): *Approaches to Global Governance Theory*, Albany, N. Y., 1999; *Keohane, R. O./Nye, J. S.*: *Governance in a Globalized World*, Washington, D. C., 2000; *Nye, J. S./Donahue, J. D.*:

sind jedoch durch ein markantes Demokratiedefizit charakterisiert und verhalten sich wenig effizient. Wir schlagen institutionelle Verfahren zur Verbesserung der direkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger der in Internationalen Organisationen vertretenen Staaten vor. Wegen der großen Zahl beteiligter Bürger ist es unmöglich, sie alle an wichtigen Entscheidungen teilnehmen zu lassen. Vielmehr sollen mit Hilfe einer Zufallsauswahl Treuhänder bestimmt werden, die dann die Interessen der übrigen Bürger vertreten. Da jeder im Land Stimmberechtigte mit gleicher Wahrscheinlichkeit als Treuhänder ausgewählt wird, wird durch die Zufallsauswahl die Bürgerschaft in völlig fairer Weise repräsentiert. Die Treuhänder haben das Recht, Initiativen zu lancieren und in Referenden abzustimmen, die die Verfassung der Internationalen Organisation betreffen. Darüber hinaus können sie diejenigen Direktoren von Internationalen Organisationen, mit deren Leistung sie unzufrieden sind, abberufen. Ein Zufallsverfahren zur Auswahl der Treuhänder mag ungewöhnlich erscheinen. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung und historische Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, dass es sich um einen sinnvollen Mechanismus handelt, der effektiv in neuen Bereichen eine Demokratisierung ermöglicht. Bei unserem Vorschlag bleiben die übrigen Bausteine Internationaler Organisationen erhalten. Insbesondere wird die Exekutivfunktion der Direktoren nicht ersetzt. Der entscheidende Unterschied zu den bestehenden Verfassungen besteht in der Möglichkeit der zufällig ausgewählten Treuhänder, *im Zweifelsfall die endgültige Entscheidung zu treffen*. Die Direktoren werden auf diese Weise der Kontrolle der Bürger der Mitgliedsländer unterworfen. Sie erhalten damit einen Anreiz, auf die Wünsche der Bürger einzugehen und die Organisation effizienter zu gestalten. Die höhere Legitimität der Internationalen Organisationen wird überdies die Unterstützung und freiwillige Mitarbeit der Bürger bei der Erreichung der Organisationsziele steigern.

Der vorgelegte Vorschlag stellt keine ideale Lösung dar. Aus diesem Grund werden mögliche Gegenargumente diskutiert. Wie sich zeigen wird, beruhen manche davon auf einem falschen Verständnis der Institutionen direkter Demokratie. Die Erfahrungen mit Initiativen, Referenden und Abwahl lassen viele der Gegenargumente fraglich erscheinen.

In Teil II werden das grundsätzliche Argument entwickelt und die institutionellen Aspekte behandelt. Abschnitt III diskutiert die für eine Anwendung im politischen Bereich entscheidenden Eigenschaften einer Zufallsauswahl. Teil IV beschäftigt sich mit den möglichen Vor- und Nachteilen des Vorschlags. Der letzte Abschnitt fasst zusammen.

II. Der Vorschlag

1. Vertretung der Bürger

Zur Überwindung der mangelnden Demokratie und Effizienz in Internationalen Organisationen sollen sich die Bürger der Mitgliedsländer an den Entscheidungen beteiligen können. Da in vielen Fällen eine riesige Zahl von Bürgern involviert ist, muss die Zahl der Stimmberechtigten derart reduziert werden, dass Abstimmungen handhabbar sind. Dies wird erreicht, indem eine beschränkte Zahl von Personen *zufällig* ausgewählt wird, so dass jeder Bürger eines Mitgliedlandes die gleiche Chance hat, ausgewählt zu werden. Die Zufallsauswahl ermöglicht es, dass eine repräsentative Gruppe von Bürgern direktdemokratisch Entscheidungen treffen kann und dass gleichzeitig die Transaktionskosten niedrig gehalten werden.

Die Wahl erfolgt für mehrere Jahre (zum Beispiel für fünf Jahre). Die ausgewählten Personen werden im Folgenden als „*Treuhänder*“ bezeichnet. Damit wird angedeutet, dass sie eine besondere Verantwortung tragen und einen Anreiz haben, sich entsprechend den Wünschen der Gemeinschaft, die sie repräsentieren, zu verhalten. Die Treuhänder werden identifiziert, so dass einzelne Bürger ebenso wie nicht-staatliche Interessengruppen sich an sie wenden können. Die Treuhänder stimmen entweder auf postalischem Wege oder mittels e-Mail ab. Je weiter fortgeschritten die Möglichkeiten zu elektronischem Abstimmen sind, ein desto höherer Anteil von Bürgern kann als Treuhänder gewählt werden.

Die Treuhänder haben das Recht, bei grundsätzlichen Entscheidungen der Internationalen Organisation, für die sie ausgewählt wurden, mitzuwirken, ähnlich wie dies in halb-direkten Demokratien der Fall ist. Dies sind insbesondere Entscheidungen, welche die Verfassung, Charta oder Grundverträge einer Internationalen Organisation tangieren oder aber grundsätzliche politische Maßnahmen betreffen. Die Institutionen der Entscheidungsfindung bleiben ansonsten erhalten. Insbesondere trifft nach wie vor das Direktorium die laufenden Entscheidungen und führt die entsprechenden Politikmaßnahmen durch. Das entscheidende neue Element im Vergleich zu den bestehenden Internationalen Organisationen besteht also darin, dass die Exekutive an die Entscheidungen der Treuhänder gebunden ist. Sie müssen entsprechend der demokratischen Verfassung ihrer Organisation durchführen, was die Treuhänder beschlossen haben.

Entsprechend des vorgeschlagenen Zufallsverfahrens ist es für jeden Bürger eines Mitgliedslands gleich wahrscheinlich, zum Treuhänder erkoren zu werden. Das Zufallsverfahren kann mittels Auslosung umgesetzt oder mit Hilfe eines Computerprogramms durchgeführt werden. Die Grundgesamtheit, aus der die

Treuhänder ausgewählt werden, ist durch die Wahlregister der Mitgliedsländer, wie sie für nationale Wahlen verwendet werden, festgelegt. Die Internationale Organisation sollte in Mitgliedsländern, in denen die Wahlregister zweifelhaft sind oder die Umsetzung der Selektion wenig vertrauenswürdigen Organisationen überlassen wird, das in der Verfassung gesicherte Recht haben, Beobachter zu entsenden, damit die Wahlprozedur der Treuhänder korrekt durchgeführt wird.

Die Zahl der Treuhänder pro Mitgliedsland lässt sich unterschiedlich regeln. In vielen Internationalen Organisationen hat gemäß Satzung jedes Mitgliedsland das gleiche Stimmengewicht.¹⁰ Damit werden die Interessen der kleinen Länder geschützt. Entsprechend bestimmt jedes Mitgliedsland die gleiche Zahl an Treuhändern, zum Beispiel 10.000 Personen. Wird hingegen die Größe eines Landes berücksichtigt, muss die Zahl der Treuhänder proportional zur Einwohnerzahl sein, zum Beispiel 100 Treuhänder pro eine Million Einwohner. Die beiden Aspekte lassen sich auch kombinieren durch eine geeignete Wahl der Entscheidungsregel bei Abstimmungen. So kann bei einer Zuteilung der Treuhänder proportional zur Bevölkerung zum Beispiel eine doppelte Mehrheit verlangt werden. Die Annahme eines Vorschlags bedarf nicht nur einer Mehrheit der Stimmen der Treuhänder, sondern auch eine Mehrheit von Ländern, die den Vorschlag gutheißen.

2. Institutionelle Ausgestaltung

Die zufällig ausgewählten Treuhänder üben ihre Rechte auf zweierlei Weise aus: mittels Initiativen und Abwahl sowie mittels bindender Referenden.

a) Initiativen und Abwahl

Eine Auswahl von Treuhändern kann mit ihrer Unterschrift von sich aus, d. h. ohne die Mitwirkung und auch entgegen den Wünschen der Exekutive, Abstimmungen über Inhalte (Initiativen) und über Personen (Abwahl) verlangen. Sind sie erfolgreich, sind die Direktoren einer Internationalen Organisation gezwungen, unter allen Treuhändern eine Abstimmung durchzuführen.

Bei einer Initiative können die Treuhänder ein Anliegen auf die politische Agenda setzen, das die Exekutive bewusst oder unbewusst vernachlässigt hat.

¹⁰ Dies gilt hingegen nicht für die Finanzinstitutionen der Vereinten Nationen, die Weltbank oder den Internationalen Währungsfonds, wo das Stimmengewicht eines Landes umso höher ist, je mehr Kapital es beiträgt.

Allerdings müssen die Initiativen sich auf grundsätzliche Aspekte beschränken. Mit dem Instrument der Abwahl können die Treuhänder eine Abstimmung darüber verlangen, ob Direktoren, die die Verfassung der Internationalen Organisation verletzen oder die sie als unzuverlässig, ineffektiv oder korrupt ansehen, abgelöst werden. Wie häufig derartige Abstimmungen stattfinden, hängt von der Zahl der für eine Initiative oder Abwahl notwendigen Unterschriften der Treuhänder ab. Die notwendige Unterschriftenzahl kann absolut für alle Mitgliedsländer angesetzt werden, oder es kann zusätzlich eine bestimmte Zahl von Unterschriften in einer bestimmten Quote von Ländern festgelegt werden. Damit wird eine Dominanz einzelner Mitgliedsländer bei der Bestimmung der politischen Agenda verhindert. Darüber hinaus ist auch der Zeitraum, in dem die Unterschriften zusammen kommen, festzulegen. Die genaue Ausgestaltung lässt sich nicht allgemein definieren, sondern sollte sich an den Aufgaben und Anforderungen der einzelnen Internationalen Organisationen ausrichten.

b) Bindendes Referendum

Eine Auswahl von Treuhändern kann eine Abstimmung über wichtige Angelegenheiten verlangen, insbesondere über Änderungen in den Grundregeln (Verfassung) oder über weit reichende Beschlüsse der Exekutive bzw. Legislative einer Internationalen Organisation. Referenden üben somit eine Kontrollfunktion aus. Sind sie erfolgreich, werden die getroffenen Beschlüsse außer Kraft gesetzt und die Entscheidungsträger gehalten, eine andere Politik zu verfolgen. Die Anzahl nötiger Unterschriften beeinflusst wiederum, wie häufig Referenden stattfinden. Für gewisse Entscheidungen kann sogar ein obligatorisches Referendum vorgesehen werden.

Für beide Formen der direkten Bürgerbeteiligung sind verschiedene Entscheidungsregeln denkbar. Im Minimum muss eine Mehrheit der Treuhänder die Vorschläge unterstützen. Für Verfassungsänderungen kann auch eine qualifizierte Mehrheit verlangt werden. Die Interessen der kleinen Länder können mit einer doppelten Mehrheit gestützt werden: Es muss mehr als die Hälfte der an der Abstimmung teilnehmenden Treuhänder und mehr als die Hälfte der Mitgliedsländer zustimmen.

Die Instrumente der direkten Partizipation der Bürger an politischen Entscheidungen haben eine lange Tradition.¹¹ Sie entwickeln die auf Vertretung auf-

11 Vgl. etwa Kirchgaessner, G./Feld, L./Savioz, M.R.: Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel u. a., 1999; Butler, D./Ranney, A. (Hg.): Referendums around the

bauende und auf Wahlen beschränkte Demokratie weiter. Die halb-direkte Demokratie ergänzt, aber ersetzt nicht das Parlament, die Regierung, die Gerichte oder andere Aspekte repräsentativer Demokratien. Ebenso will der hier gemachte Vorschlag nicht die Exekutive oder Legislative von Internationalen Organisationen ersetzen, sondern um ein demokratisches Entscheidungsverfahren erweitern. Heute verfügen wir in der Politik-, der Rechts- und der Wirtschaftswissenschaft über ein großes – gerade auch empirisches – Wissen darüber, wie die direkte Mitwirkung der Bürger auf der gesamtstaatlichen Ebene funktioniert.¹² Einige der nachfolgenden Erörterungen zu unserem Vorschlag bauen auf diesen Forschungsergebnissen auf.

III. Zufallsverfahren im politischen Bereich

Das Verfahren einer Zufallsauswahl ist in der Politik wenig verbreitet, findet sich aber doch an einigen Stellen¹³:

Erstens kann Zufall als Methode zum *Treffen von Entscheidungen* verwendet werden. Dies gilt etwa für die Auswahl der jungen Männer, die Militärdienst leisten müssen. So wurde zum Beispiel während des Vietnamkriegs in den Vereinigten Staaten aufgrund einer Lotterie bestimmt, wer einberufen wurde. In den USA und in einigen europäischen Ländern wurden derartige Lotterien auch im Ersten und Zweiten Weltkrieg verwendet. Jeder wehrfähige Mann sollte die gleiche Wahrscheinlichkeit haben, zum Militärdienst ausgewählt zu werden.

Zweitens kann Zufall auch als Methode zur *Auswahl von Entscheidungsträgern* verwendet werden. Ein gut bekanntes Beispiel ist die Auswahl der Mitglieder eines Geschworenengerichtes, was insbesondere in angelsächsischen Ländern von erheblicher Bedeutung ist, aber auch in Europa existiert. Wenngleich Berufsrichter über mehr Wissen verfügen, werden dennoch zufällig ausgewählte Geschwo-

World, Washington, D.C., 1994; Cronin, T. E.: *Direct Democracy*, Cambridge, Mass., 1989; Magleby, D. B.: *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore/London, 1984.

12 Für entsprechende Übersichten siehe Matsusaka, J. G.: *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, 2004; Frey, B. S./Stutzer, A.: *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, in: Congleton, R./Swedenborg, B. (Hg.): *Democratic Constitutional Design and Public Policy*, Cambridge, 2006, i.E.; Gerber, E. R./Hug, S.: *Legislative Response to Direct Legislation*, in: Mendelsohn, M./Parkin, A. (Hg.): *Referendum Democracy*, New York, 2001, 88–108; Bowler, S./Donovan, T.: *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*, Ann Arbor, Mi., 1998; Kirchgaessner, G./Feld, L./Savioz, M. R., a. a. O.

13 Elster, J.: *Solomonic Judgements*, Cambridge, 1989 und Carson, L./Martin, B.: *Random Selection in Politics*, Westpoint, Conn./London, 1999 geben Übersichten und verweisen auf weitergehende Literatur.

rene herangezogen, damit das Verfahren als gerecht angesehen wird. Sie gelten als weniger korruptionsanfällig als einige professionelle Richter und sie dürften dem durchschnittlichen Rechtsempfinden in der Gesellschaft besser entsprechen.

Drittens wurden zufallsgesteuerte Verfahren verschiedentlich in der Vergangenheit verwendet. Im klassischen Athen des fünften und vierten Jahrhunderts vor Christus hatte die Zufallsauswahl eine zentrale Stellung bei der Bestellung des Rates der 500, der die Verhandlungen der Volksversammlung vorbereitete. Ebenso wurden die Vorsitzenden der beiden genannten und anderer Gremien durch Zufall bestimmt. Die meisten Beamten wurden ebenfalls durch Los ausgesucht. Nur wenn für ein Amt eine besondere Kompetenz notwendig war, wie etwa bei militärischen Befehlshabern und den Finanzbeamten, wurden diese gewählt. Zufallsauswahl ist auch in den mittelalterlichen Stadtstaaten Italiens wohl belegt. Dies gilt insbesondere für Florenz zwischen 1328 und 1530, wo die Mitglieder der Stadtregierung durch Los aus einer Gruppe von Freiwilligen bestimmt wurden. In Venedig war die Wahl des Dogen eine enorm komplexe Angelegenheit, in der Zufallselemente auf jeder Stufe eine große Rolle spielten.

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich verschiedene Vorschläge, die die attraktiven Eigenschaften von Zufallsverfahren zur gesellschaftlichen Entscheidungsfindung nutzen. Beispiele sind *Zufallsabstimmungen*, *Wahl mittels Veto* oder *Zufallsauswahl in einer repräsentativen Demokratie*.¹⁴

Wie alle andern gesellschaftlichen Entscheidungsverfahren hat auch eine Zufallsauswahl ihre positiven und negativen Eigenschaften. An dieser Stelle können nur die wichtigsten genannt werden.¹⁵

Die wesentlichen Vorzüge der Verwendung eines Zufallsverfahrens im politischen Bereich sind:

- Eine Auswahl mittels eines Zufallsmechanismus ist in dem Sinne fair, als jede Person die gleiche Chance hat, ausgewählt zu werden.¹⁶ Wird das Zufallsverfahren korrekt angewandt, spielen alle anderen Erwägungen, wie das Einkommen oder die gesellschaftlichen Beziehungen, keine Rolle.
- Die Auswahl ist völlig repräsentativ im Sinne, dass nach einer Anzahl von Ziehungen die ausgelosten Personen genau die zugrunde liegende Bevölkerung

14 Frey, B. S.: Wahrscheinlichkeit als gesellschaftliche Entscheidungsregel, in: *Wirtschaft und Recht*, 21/1 (1969), 14–26; *Intriligator, M. D.*: A Probabilistic Model of Social Choice, in: *Review of Economic Studies*, 40/4 (1973), 553–560; *Mueller, D. C.*: Voting by Veto, in: *Journal of Public Economics*, 10/1 (1978), 57–75; *Mueller, D. C./Tollison, R. D./Willett, T. D.*: Representative Democracy Via Random Selection, in: *Public Choice*, 12/1 (1972), 57–68.

15 Eine ausführliche Diskussion findet sich in *Carson, L./Martin, B.*, a. a. O. und *Elster, J.*, a. a. O.

16 Dies gilt natürlich nur, wenn eine einfache Zufallsstichprobe gezogen wird. Das Zufallsverfahren erlaubt auch, bestimmten Personen oder Gruppen (zum Beispiel Frauen oder ethnischen Minderheiten) mehr Gewicht einzuräumen. Das Argument gilt aber nach wie vor, dass andere Einflüsse keinerlei Rolle spielen.

widerspiegeln. Kein Geschlecht, keine Rasse, Religion oder andere Gruppierung wird bevorzugt.

- Eine Zufallsauswahl ist einfach durchzuführen und lässt sich überall anwenden. Die Bevölkerung kennt das Verfahren aus den Fernsehübertragungen von Lottoziehungen.

Die Verwendung einer Zufallsauswahl hat jedoch auch einige negative Eigenschaften, die berücksichtigt werden müssen:

- Eine Zufallsauswahl scheint nicht einer Rationalität zu entsprechen, denn es wird keine weitere Begründung für eine Wahl gegeben. Die Individuen haben jedoch ein intrinsisches Bedürfnis, einer bestimmten Entscheidung einen Grund zuzuordnen. Geschieht dies nicht, fühlen sich die Individuen unwohl. Deshalb wird eine Zufallsauswahl nicht selten als „ziellos“, „erratisch“ oder „irrelevant“ bezeichnet und damit verworfen.
- Die ausgewählten Personen fühlen sich möglicherweise weniger verpflichtet, sich für die vorgesehene Aufgabe einzusetzen. Gerade weil sie zufällig ausgewählt wurden, können sie schwerlich behaupten, sie seien wegen ihrer Intelligenz, ihres Wissens, ihrer Einsatzbereitschaft oder ihres Einflusses auf die Entscheidungen der Internationalen Organisation ausgewählt worden. Dadurch kann die intrinsische Motivation zur Leistungserbringung abgeschwächt werden.¹⁷ Die möglichen negativen Effekte werden jedoch dadurch abgeschwächt, dass sogar rein zufällig ausgewählte Personen schon nach kurzer Zeit dazu tendieren, sich positive Eigenschaften zuzuschreiben. Manche glauben auch, ihre Wahl entspräche „Gottes Wille“, eine Reaktion, die für die athenische Demokratie von entscheidender Bedeutung war.¹⁸

Die verschiedenen Eigenschaften der Zufallsauswahl dürfen nicht isoliert gesehen werden. Sie müssen mit den Vor- und Nachteilen *anderer* gesellschaftlicher Entscheidungssysteme verglichen werden.¹⁹ Hier wird argumentiert, dass die Vorzüge einer Zufallsauswahl gerade bei Internationalen Organisationen besonders wichtig sind. Die Nachteile dürfen selbstverständlich nicht vernachlässigt werden. Sie erscheinen jedoch in der hier vorgeschlagenen Anwendung von geringer Bedeutung im Vergleich mit den negativen Aspekten anderer gesellschaftlicher Entscheidungsverfahren.

17 Vgl. zum „Verdrängungseffekt“ Frey, B. S.: *Markt und Motivation*, München, 1997.

18 Elster, J., a. a. O., 50–52.

19 Vgl. das noch immer maßgebliche Werk von Dahl, R. A./Lindblom, Ch.: *Politics, Economics, and Welfare*, New York, 1953.

IV. Einschätzung des Vorschlags

Der Vorschlag, die Internationalen Organisationen mit Hilfe einer Zufallsauswahl von Treuhändern zu demokratisieren und effizienter zu gestalten, hat Vor- und Nachteile. Sie seien in dieser Reihenfolge kritisch diskutiert.

1. Vorteile

Hier werden drei der wichtigsten Vorzüge behandelt:

Die demokratische Kontrolle durch die Bürger wird gestärkt. Das die heutigen Internationalen Organisationen charakterisierende Demokratiedefizit wird überwunden, indem den Bürgern direkte Mitspracherechte gegeben werden. Diese Rechte ermöglichen ihnen, nicht nur auf die Vorschläge des Direktoriums der Internationalen Organisationen zu reagieren, sondern auch die Agenda mitzubestimmen. Damit gewinnen die Wähler gegenüber der Exekutive stark an Einfluss.²⁰ Initiativen und Referenden sind ein Mittel, das Direktorium der Internationalen Organisationen wirksam zu kontrollieren. Die Wähler können diesen Einfluss direkt ausüben. Es wird gleichzeitig auch den nicht-staatlichen Organisationen oder spontan entstehenden Gruppen ein legitimes Instrument zur indirekten Einflussnahme bereitgestellt. Nicht-Regierungs-Organisationen gewinnen also einen institutionellen Zugang über die Treuhänder, die sie vertreten. Sie brauchen deshalb einerseits nicht mehr, wie heute üblich geworden, ihre Anliegen mit Demonstrationen auf der Straße geltend zu machen oder sogar zu gewaltsamen Aktionen zu greifen. Diese nicht-staatlichen Akteure müssen andererseits jedoch auch die Treuhänder überzeugen, dass sie sich für eine gute Sache einsetzen und nicht nur ihren eigenen Vorteil verfolgen.

Legitimität. Sind die Internationalen Organisationen demokratisch verfasst, gewinnen sie ein Ausmaß an öffentlicher Akzeptanz, die sie anders nicht erreichen können. Die Bürger der Mitgliedsländer, die sich bei der Entscheidungsbildung gerecht vertreten fühlen, werden motiviert sein, an der Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter mitzuwirken oder zumindest deren Angebot zu unterstützen. Ein Beispiel sind die internationalen Vereinigungen zur Erstellung und Verbesserung globaler Umweltgüter (wie etwa des Klimaschutzes). Sie sind heute weitgehend technokratische Einheiten ohne demokratische Abstützung.

²⁰ Vgl. McKelvey, R. D.: Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control, in: Journal of Economic Theory, 12/3 (1976), 472-482; Romer, T./Rosenthal, H.: Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, in: Public Choice, 33/4 (1978), 27-43.

Ihre Entscheidungen und Aktivitäten vollziehen sich weit entfernt von den einzelnen Bürgern. In einem System zufällig ausgewählter Treuhänder haben die Bürger einen Anreiz, an der gemeinsamen Anstrengung mitzuwirken. Die bei den Bürgern ausgelöste allgemeine Diskussion trägt dazu maßgeblich bei. Einerseits werden die Bürger durch die nicht-staatlichen Organisationen über die Medien informiert. Andererseits erhalten die Bürger einen Anreiz, mit ihren Treuhändern über die anstehenden Aufgaben und Entscheidungen der entsprechenden Internationalen Organisation zu diskutieren. Der entstehende öffentliche Diskurs stärkt die Bereitschaft der Bürger, bei der Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter mitzuwirken.²¹ Damit erhalten internationale Übereinkünfte substantielle Legitimität. Für die Regierungen der einzelnen Mitgliedsländer wird es schwieriger, sich auf die kurzfristigen Interessen zurückzuziehen, obgleich dies rein rechtlich nicht verhindert wird. Wenn sich eine Mehrheit der Bürger zugunsten einer internationalen Vereinbarung entscheidet, hat es eine Regierung schwer, unter Berufung auf hohe Kosten oder anderer Gründe von der Vereinbarung abzuweichen.

Dezentralisierte Information. Eine weitere Stärke der Gewährung direkter Mitwirkungsrechte der Bürger über ihre Treuhänder besteht in der Informationsgewinnung auf einer unteren Ebene. Die Information ist weniger gefiltert und verzerrt, als wenn sie durch die Bürokratie der Internationalen Organisationen hinauf zum Direktorium gelangt, da die Bürokratie eigene Interessen vertritt.

2. Mögliche Nachteile

Alle denkbaren gesellschaftlichen Entscheidungssysteme haben bestimmte Schwächen; es gibt kein ideales System. Dies gilt auch für die hier vorgeschlagene Zufallsauswahl von Treuhändern, die wohldefinierte und weitgehende demokra-

21 In Experimenten zu öffentlichen Gütern wurde gezeigt (vgl. *Bohnet, I./Frey, B. S.*: The Sound of Silence in Prisoner's Dilemma and Dictator Games, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 38/1 (1999), 43–57; für eine Übersicht *Sally, D.*: Conversation and Cooperation in Social Dilemmas – A Meta-analysis of Experiments from 1958 to 1992, in: *Rationality and Society*, 7/1 (1995), 58–92), dass eine Diskussion vor den Entscheidungen (*pre-play communication*) und die Identifikation der Gesprächsteilnehmer wesentlich zur Mitwirkung beiträgt. Eine ökonomische Querschnittsanalyse für die Schweizer Kantone deutet auf eine umso höhere Steuermoral und eine Verminderung der Steuerhinterziehung hin, je ausgeprägter die direkten Mitwirkungsrechte der Bürger sind (*Pommerehne, W. W./Weck-Hannemann, H.*: Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion, in: *Public Choice*, 88/1–2 (1996), 161–170; *Frey, B. S.*: A Constitution for Knave Crowds Out Civic Virtues, in: *Economic Journal*, 107/443 (1997), 1043–1053; für eine Übersicht *Torgler, B.*: Direct Democracy Matters: Tax Morale and Political Participation, in: *National Tax Association Papers and Proceedings* (Orlando, 2002), Washington, D. C., 2003, 50–59).

tische Mitwirkungsrechte in Internationalen Organisationen besitzen. Wie jedoch gezeigt wird, sind einige der Nachteile weniger schwerwiegend, als sie anfänglich erscheinen mögen.

Begrenzte Fähigkeiten der Treuhänder. Es lässt sich argumentieren, dass die zufällig ausgewählten Treuhänder nicht über die notwendige Intelligenz und Ausbildung verfügen, um sich an den oft schwierigen Entscheidungen in Internationalen Organisationen sinnvoll und wirksam zu beteiligen. Durch die Zufallsauswahl verfügen die Treuhänder über genau durchschnittliche Fähigkeiten. Dies kann für ihre Aufgabe als nicht ausreichend angesehen werden. Dieses Argument berührt den Kern der Entscheidungsfindung in der Politik. Die Demokratie beruht auf der Vorstellung, die Bürger seien im Durchschnitt fähig, auf vernünftige Weise politische Entscheidungen zu fällen. Selbst in denjenigen Ländern, in denen keine direkte Mitsprache bei Sachentscheidungen vorgesehen ist, wird in Demokratien den Bürgern doch die Fähigkeit unterstellt, zwischen unterschiedlichen Wahlprogrammen und konkurrierenden Politikern sinnvoll entscheiden zu können. Die Bürger verfügen gegenüber den professionellen Politikern und Bürokraten über einen großen Vorteil: Sie kennen ihre eigenen Wünsche viel besser und können sie deshalb auch besser ausdrücken. Darüber hinaus ist das fundamentale Prinzipal-Agent-Problem zu berücksichtigen. Die Berufspolitiker in repräsentativen Demokratien *sollten* als Agenten im Interesse ihrer Prinzipale, den Bürgern, handeln. Dazu haben sie aber nur eine begrenzte Neigung. Sie berücksichtigen zwar die Wünsche der Wähler, insbesondere vor Wahlen. Die empirische Evidenz zeigt jedoch, dass die von professionellen Politikern getroffenen Entscheidungen zu anderen Zeiten wesentlich von denjenigen der Bürger abweichen.²² Im Extremfall beuten die Politiker die Wähler aus, indem sie Maßnahmen entsprechend ihrer parteilichen oder persönlichen Ideologie treffen, Forderungen von gut organisierten und finanzstarken Interessengruppen erfüllen oder zu ihrem eigenen Vorteil handeln.²³ So sichern sie sich etwa Privilegien (wie Immunität vor dem Gesetz) oder materielle Vorteile (wie großzügige Besoldungen und Altersrenten, unberechtigte Aufwandsentschädigungen, frei verfügbare Autos und Flugzeuge). Können die Bürger bei den Entscheidungen direkt mitwirken, entstehen derartige Missbräuche viel weniger. Ökonometrische Untersuchungen²⁴ belegen die Fähigkeit der Bürger, rationale politische Entscheidungen zu treffen.

22 Vgl. allgemein Mueller, D.C.: Public Choice III, a. a. O., Teil IV; speziell zum politischen Konjunkturzyklus Frey, B. S. (Hg.): Political Business Cycles, Cheltenham, 1997.

23 Brennan, G./Buchanan, J. M.: The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge, 1980.

24 Siehe etwa Kirchgässner, G./Feld, L./Savioz, M. R., a. a. O. und Frey, B. S./Stutzer, A.: Happiness, Economy and Institutions, in: Economic Journal, 110/446 (2000), 918–938.

Je besser die direkte Mitsprache der Bürger gesichert ist, desto besser wird das Gemeinwesen regiert. So zeigt sich zum Beispiel, dass das Verhältnis von staatlichen Ausgaben und Einnahmen besser im Griff gehalten wird und deshalb die Staatsverschuldung pro Kopf der Bevölkerung geringer ausfällt. Überdies ist – wenn von anderen Faktoren abstrahiert wird – das Pro-Kopf-Einkommen höher, und die Bevölkerung äußert eine höhere Lebenszufriedenheit.

Informationsmangel. Gemäß einem verwandten Argument sind zufällig ausgewählte Bürger unzureichend informiert und deshalb den Bürokraten ausgeliefert. Gleiches gilt jedoch auch für die Berufspolitiker. Bürokraten sind immer besser informiert, weil sie sich intensiver und über eine längere Zeit mit einer bestimmten Materie beschäftigt haben. Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass sich zufällig ausgewählte Bürger in der Regel der Herausforderung stellen und die für eine sinnvolle Entscheidung notwendigen Informationen beschaffen. Diese Information braucht nicht ins Einzelne zu gehen. Wichtig sind vielmehr die fundamentalen Aspekte. Dazu können die Treuhänder auf das Wissen von Experten zurückgreifen, deren Aufgabe es ist, entsprechende Informationen zu liefern. Das bestehende Ausmaß an Informiertheit über Internationale Organisationen sollte nicht als unveränderlich angesehen werden. Vielmehr steigt der Informationsstand der Bürger, wenn sie vermehrt mitentscheiden können, wie Benz und Stutzer für Referenden über europäische Angelegenheiten nachgewiesen haben.²⁵ Zufällig ausgewählte Treuhänder sind willens und fähig, sich soweit zu informieren, dass sie ihre Aufgaben adäquat erfüllen können.

Unzureichende Anreize. Gegen die Treuhänder lässt sich einwenden, sie hätten eine nur geringe Motivation, sich an der Entscheidungsbildung einer Internationalen Organisation zu beteiligen. Allerdings sollte eine hohe Beteiligung nicht als Wert an sich betrachtet werden. Entscheidend ist vielmehr, dass sich die ausgewählten Bürger an Initiativen, Referenden und Abwahl beteiligen, wenn es um wichtige Angelegenheiten geht. Ein solches Verhalten vermittelt der Direktion Internationaler Organisationen ein klares Signal, dass sie durch die Bürger wirksam kontrolliert werden und nicht einfach ihre eigenen Interessen verfolgen können. Die meisten Treuhänder werden es als eine Ehre ansehen, unter den Bürgern ausgewählt worden zu sein, was ihnen einen Anreiz gibt sich zu beteiligen.

Missverständene Gerechtigkeit. Manche Bürger könnten die Zufallsauswahl als unfair und willkürlich ansehen und deshalb zurückweisen. Im privaten Bereich werden in der Tat zufällige Entscheidungen ungern gesehen. Verschiedene Studien haben die Zuweisung privater Güter in einer Situation der Übernachfrage

25 Benz, M./Stutzer, A.: Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland, in: Public Choice, 119/1–2 (2004), 31–59.

untersucht. In Umfragen in der Bevölkerung wurde der Zufallsmechanismus als weniger fair als alternative gesellschaftliche Entscheidungsverfahren angesehen.²⁶ Dieser Widerstand gegen eine Rationierung mit Hilfe des Zufalls muss ernst genommen werden. Im öffentlichen Raum lässt sich dieser Widerstand vermutlich überwinden, wenn den Bürgern die Vorzüge einer Zufallsauswahl nahe gebracht werden. Insbesondere ist der Vorzug der Gleichbehandlung hervorzuheben. Darüber hinaus können die Bürger darüber aufgeklärt werden, dass Zufallsverfahren in vielen Bereichen als selbstverständlich gelten, etwa bei den enorm populären Lotterien, bei denen der verwendete Zufallsmechanismus zur besten Sendezeit im Fernsehen gezeigt wird.

Fehlende demokratische Tradition. Mitgliedsländer in Internationalen Organisationen können nur geringe oder gar keine Erfahrungen mit demokratischer Repräsentation haben und deshalb das vorgeschlagene System von Treuhändern verwerfen. In autoritären Staaten werden die Treuhänder direkt oder indirekt durch die Regierung gezwungen, sich derart zu verhalten, wie sie dies fordert. Dieser Zwang ist aus demokratischer Sicht unerwünscht. Der hier gemachte Vorschlag nimmt jedoch nicht für sich in Anspruch, autoritäre Regime in demokratische zu verwandeln. Wenn die Treuhänder gezwungen werden, sich nach Vorgabe ihrer nationalen Regierung zu verhalten, ist die Situation bei diesen Staaten nicht schlimmer als heute, wo die von der Regierung ausgewählten nationalen Delegierten ja auch so stimmen, wie es ihre Regierung will. Das Verfahren der Zufallsauswahl kann den Treuhändern sogar ein (wenn auch geringes) Ausmaß an Unabhängigkeit verschaffen, nicht zuletzt, weil sie zusammen mit Treuhändern demokratischer Länder entscheiden. Diese gemeinsamen Erfahrungen können unter den günstigsten Bedingungen sogar einen Schritt in Richtung Demokratisierung sein.²⁷

Ausbeutende Entscheidungen. Ausgewählten Bürgern der Mitgliedsländer Mitwirkungsrechte zu geben, kann als Einladung dazu angesehen werden, dass die Mehrheit der armen Länder die wenigen reichen ausbeutet. Diese Möglichkeit existiert allerdings bereits heute. Unter dem hier vorgeschlagenen Verfahren werden entsprechende Vorschläge vermutlich wenig Erfolg haben bzw. können verhindert werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn als Zustimmungserfordernis eine doppelte Mehrheit der Treuhänder und der Mitgliedsländer im-

26 Frey, B. S./Pommerehne, W. W.: On the Fairness of Pricing – An Empirical Survey among the General Population, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 20/3 (1993), 295–307; Wortman, C. B./Rabinowitz, V. C.: Random Assignment: The Fairest of Them All, in: *Evaluation Studies Review Annual*, 4 (1979), 177–184; Erez, E.: Random Assignment, the Least Fair of Them All: Prisoners' Attitudes Toward Various Criteria of Selection, in: *Criminology*, 23/2 (1985), 365–379.

27 Sen, A.: *Development as Freedom*, New York, 1999.

plementiert wird. Die Treuhänder der armen Länder werden sicherlich auch darauf aufmerksam gemacht, dass sich die reicheren Länder aus der entsprechenden Internationalen Organisation zurückziehen werden, wenn sie deren Interessen nicht ausreichend respektieren. Als Ergebnis wären dann auch die ärmeren Länder schlechter gestellt. Es liegt deshalb im eigenen Interesse der Treuhänder, sich in dieser Hinsicht zurückzuhalten.

V. Abschließende Bemerkungen

Internationale Organisationen stellen einen unentbehrlichen Teil einer globalisierten Welt dar. Sie sind notwendig zur Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter und Dienstleistungen. Sie erfüllen eine wichtige Aufgabe, was sich im raschen Wachstum in der Zahl, den Bediensteten und den Budgets Internationaler Organisationen seit dem Zweiten Weltkrieg zeigt.²⁸

Internationale Organisationen besitzen jedoch keine demokratische Bürgerschaft. Während sich langsam, aber stetig die Idee einer globalen Zivilgesellschaft entwickelt, finden sich kaum Ansätze zu einer Demokratisierung der Internationalen Organisationen. Sie können nicht als Institutionen angesehen werden, die auf dem Einverständnis und dem Willen der Bürger gründen. Dies steht im Gegensatz auch zur zunehmenden Ausbreitung demokratischer Nationen. Die Zahl der als vollständig oder annähernd demokratisch zu bezeichnenden Länder hat in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen.²⁹ Im Vergleich zu dieser Entwicklung auf nationalstaatlicher Ebene hinken die Internationalen Organisationen hinterher. Sie unterliegen einem Demokratiedefizit, ihre demokratische Legitimität ist unzureichend oder fehlt völlig. Die Entscheidungen in diesen Organisationen vollziehen sich weit entfernt von den Bürgern. Es besteht nur eine indirekte und schwache Verbindung zu den gewählten nationalstaatlichen Parlamenten. In den meisten Fällen werden die Delegierten der Mitgliedsländer durch die nationalen Bürokratien bestimmt. Nur bei besonders wichtigen Internationalen Organisationen werden die Delegierten durch einen politischen Prozess ausgewählt. Die Entscheidungsvorbereitung in den Organisationen wird wesentlich durch sachfremde Erwägungen geprägt. Die Entscheidungen selbst unterliegen dem Machtspiel von auf internationaler Ebene etablierten Bürokraten und Politikern.

²⁸ Vgl. Vaubel, R./Dreher, A./Soylu, U., a. a. O.

²⁹ *Freedom House: Freedom in the World: 1999–2000. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, New York, 1999.

Das Fehlen demokratischer Entscheidungsverfahren in Internationalen Organisationen hat verschiedene negative Auswirkungen. Sie werden als durch das Eigeninteresse der dort Beschäftigten dominiert angesehen. Es wird ihnen – manchmal zu Recht – Korruption und die Vernachlässigung der Anliegen der die Aktivitäten finanzierenden nationalen Steuerzahler, aber auch der die Leistungen empfangenden Personen vorgeworfen. Überdies werden die Aktivitäten auf ineffiziente und verschwenderische Art unternommen. Die allokativen, redistributiven und stabilisierenden Funktionen von Internationalen Organisationen lassen deshalb viel zu wünschen übrig.³⁰

Manche dieser Vorwürfe gegen Internationale Organisationen sind unfair, weil sie das tatsächlich beobachtete Verhalten mit einem Ideal vergleichen. Wird dieser Standard angewandt, erweisen sich *alle* Institutionen als mangelhaft. Ähnliche Vorwürfe ließen sich auch gegen nationalstaatliche Regierungen, nicht-staatliche Organisationen und auch private Unternehmen³¹ richten. Eine sinnvolle Betrachtung vergleicht das Verhalten Internationaler Organisationen mit in der Wirklichkeit existierenden Institutionen, wie nationalstaatlichen Regierungen. Unter diesem Blickwinkel schneiden die Internationalen Organisationen günstiger ab.

Dennoch bleibt als ihre fundamentale Schwäche das Demokratiedefizit. Die Wünsche der Bürger werden unzureichend aufgenommen. Deshalb ist die Stärkung der *Mitwirkungsrechte der Bürger in Internationalen Organisationen* von entscheidender Bedeutung. Sie stellen einen Wert an und für sich dar, dienen aber auch dazu, die im weitesten Sinne verstandene Ineffizienz Internationaler Organisationen zu vermindern. Sowohl prozedurale als auch ergebnisorientierte Aspekte sind somit wichtig.

In dieser Abhandlung wird keine erklärende Analyse von Internationalen Organisationen unternommen.³² Vielmehr wird hier eine *Idee* zu verstärkten politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger in Internationalen Organisationen vorgebracht. Wir schlagen vor, den Bürgern direkte Mitspracherechte zu geben: Sie sollen Initiativen lancieren, in Referenden abstimmen und Mitglieder der Exekutive abberufen können. Die von den Treuhändern getroffenen Entscheidungen sind für die Exekutive der Internationalen Organisation bindend. Da es zumindest bis heute unmöglich ist, wegen ihrer großen Zahl alle Bürger der Mitgliedsländer bei derartigen Volksabstimmungen beteiligen zu können, schla-

30 Vgl. die Evidenz bei Barnett, M.N./Finnemore, M.: The Politics, Power and Pathologies of International Organizations, in: International Organization, 53/4 (1999), 699–732.

31 Frey, B.S./Osterloh, M.: Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats, in: Journal of Management Inquiry, 14 (2005), i.E.

32 Vgl. dazu die in Fußnote 8 erwähnte Literatur.

gen wir einen Zufallsmechanismus zur Auswahl einer Zahl von Treuhändern vor, die dann die demokratischen Rechte ausüben können. Diese Idee mag unorthodox oder gar unrealistisch erscheinen. Wir erwarten auch nicht, dass unser Vorschlag rasch und bei vielen Internationalen Organisationen umgesetzt wird. Die Aufmerksamkeit des möglicherweise skeptischen Lesers soll auf drei Aspekte gelenkt werden:

- Der Vorschlag sollte im Lichte der heute bestehenden Probleme Internationaler Organisationen betrachtet werden. Die Vereinten Nationen finden es etwa außerordentlich schwierig, auch relativ geringe Reformen durchzuführen (zum Beispiel hinsichtlich des Sicherheitsrates), obwohl große Strukturveränderungen notwendig erscheinen.
- Unser Vorschlag kann die allgemeine Richtung deutlich machen, in der nützliche Reformen vordringlich sind.
- Neu gegründete Internationale Organisationen könnten in ihren Statuten den Bürgern durchaus weitergehende Mitspracherechte einräumen. In bereits bestehenden Internationalen Organisationen sind hingegen die Interessen bereits so stark etabliert, dass es wenig wahrscheinlich erscheint, dass sie den Bürgern ihrer Mitgliedsländer mehr Mitwirkungsmöglichkeiten zugestehen, weil dadurch der Einfluss der Entscheidungsträger eingeschränkt wird.

Der Vorschlag zufällig ausgewählter Treuhänder, die über direkte Mitspracherechte mittels Initiative, Referenden und Abwahl verfügen und damit die Exekutive binden, stellt einen Versuch dar, diese grundsätzlichen Aspekte zu konkretisieren. Sicherlich gibt es auch andere Möglichkeiten, das Demokratiedefizit und die mangelnde Effizienz Internationaler Organisationen anzugehen.