

Sociology in Switzerland

Democracy in Politics and Social Life

Nichtregierungsorganisationen und Demokratie

Probleme und Chancen für eine globalisierte Welt

Simone Wegmann

Zürich, Mai 2009

Inhalt

1. Einleitung	2
2. Nichtregierungsorganisationen	3
2.1 Definitionen von Nichtregierungsorganisationen	3
2.2 Die Entstehung von Nichtregierungsorganisationen	5
2.3 Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen	7
3. Veränderungen internationaler Politik – Demokratie in einer globalisierten Welt	12
3.1 Die gegenwärtige Verfassung internationaler Politik	13
3.2 Transnationale Demokratie	15
3.3 Nichtregierungsorganisationen, Zivilgesellschaft und Demokratisierung inter-nationaler Politik	18
4. Demokratische Legitimation	22
4.1 Der Begriff der Legitimation	22
4.2 Die demokratische Legitimation von Nichtregierungsorganisationen	23
5. Perspektiven – Herausforderungen der Zukunft	26
6. Schlussbetrachtung	29
7. Literaturverzeichnis	31

Bibliographische Zitation:

Wegmann, Simone Nichtregierungsorganisationen und Demokratie. Probleme und Chancen für eine globalisierte Welt. In: Sociology in Switzerland: Democracy in Politics and Social Life. http://socio.ch/demo/t_swegmann.pdf

1. Einleitung

Die Globalisierung hat eine Liberalisierung von Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten zur Folge und weitete grenzüberschreitende Kommunikations- und Transportsysteme aus. Folglich werden die nationalstaatlichen Spielräume erheblich eingeschränkt, wobei gleichzeitig grenzüberschreitende Probleme zunehmen (Hirsch 2001: 17f.). In einer vermehrt globalisierten Welt wachsen also die Anzahl sowie das Gewicht jener Probleme, welche nach einer globalen Lösung verlangen. So lassen sich beispielsweise Ziele bezüglich der Klimapolitik nicht auf nationaler Ebene lösen. Somit kann von einer Internationalisierung der staatlichen Aufgaben gesprochen werden, die sich unter anderem in einer zunehmenden Bedeutung von internationalen Organisationen und Kooperationszusammenhängen sowie einer Verbindung der lokalen, nationalen und supranationalen Ebene manifestiert (Hirsch 2001: 24). Diese Entwicklungen haben unterschiedliche Akteure hervorgebracht, welche Forderungen nach einer demokratisch verfassten transnationalen Politik laut werden lassen.

Bezüglich der internationalen Politik bestehen jedoch immer noch sehr unterschiedliche Auffassungen. So sieht beispielsweise die realistische Schule immer noch die Nationalstaaten als zentrale Akteure. Im Gegensatz dazu beschreibt das Konzept der Global Governance internationale Politik als Netzwerk, in dem globale Probleme nur durch Zusammenarbeit der Märkte, der Nationalstaaten und der zivilgesellschaftlichen Einmischung gelöst werden können (Roth 2005: 85f.).

Fest steht jedoch die Zunahme von unterschiedlichen Akteuren auf der politischen Bühne. Und so gelten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) heute manchen als Hoffnungsträger zur Etablierung einer zivilen Weltgesellschaft und einer demokratischen politischen Entwicklung auf internationaler Ebene. Allgemein konnten NGOs dank ihrer Ausbreitung seit den 1980er Jahren auch ihren gesellschaftlichen und politischen Einfluss ausweiten (Gebauer 2001: 97; Hirsch 2001: 13; Roth 2001: 43).

Ausgehend von diesen Grundlagen werden in dieser Arbeit NGOs im Zusammenhang mit der Demokratie in einer globalisierten Welt diskutiert. Hierfür werden zuerst einige Gedanken zu den NGOs allgemein verfasst. Es soll die Problematik aufgegriffen werden, welche sich bereits bei den Versuchen stellt, NGOs überhaupt zu definieren. Ebenfalls sollen ihre Entstehung dargestellt und auch die Beziehungen zwischen NGOs, der Zivilgesellschaft und den sozialen Bewegungen aufgezeigt werden. In einem weiteren Punkt wird die Veränderung der internationalen Politik unter dem Aspekt der Globalisierung diskutiert. Hier wird das Konzept der transnationalen Demokratie vorgestellt und anschliessend die NGOs in Zusammenhang mit der Demokratisierung internationaler Politik diskutiert. Schlussendlich stellt sich natürlich, wegen der immer bedeutenderen Rolle von

NGOs in der internationalen Politik, die Frage nach der demokratischen Legitimation dieser NGOs. Anhand der aufgezeigten und erläuterten Aspekte wird abschliessend auf die Perspektiven und Herausforderungen der Zukunft eingegangen, die mit der Globalisierung und dem Problem der demokratischen Legitimation der NGOs entstanden sind.

2. Nichtregierungsorganisationen

Im folgenden Abschnitt wird nun allgemein auf die NGOs eingegangen. Als erstes wird versucht, eine umfassende Definition von NGOs und die damit verbundenen Probleme darzustellen. Darauf folgt eine kurze geschichtliche Übersicht über das Entstehen von NGOs und abschliessend werden sie im Zusammenhang mit der Zivilgesellschaft und den sozialen Bewegungen diskutiert.

2.1 Definitionen von Nichtregierungsorganisationen

NGOs sind ein historisch junges Beispiel für die organisationsbildende Tätigkeit von Individuen (Heins 2002: 41). In der 1945 verabschiedeten UN-Charta fand der Begriff „non-governmental organization“ (NGO) zum ersten Mal Verwendung. In Artikel 71 der genannten Charta wurde die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen im UNO-System (im Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC) vorgesehen (Schrader 2000: 27).

Bezüglich der Definition, was nun genau als NGO bezeichnet werden kann oder soll, bestehen jedoch grosse Unterschiede in der Literatur. Allgemein werden NGOs als zivilgesellschaftliche Akteure angesehen, die orientiert an den Menschenrechten und unter Verzicht auf Gewalt handeln. Sie vertreten öffentliche Interessen bestimmter Gruppen und sind weder auf staatliche Initiative hin zustande gekommen noch zielen sie auf Profit ab (Brunnengräber et al. 2005: 15). Andere Autoren weisen jedoch auf die politischen Prozesse und gesellschaftlichen Kontexte hin, welche NGOs ausweisen. Diesbezüglich finden sich folgende Streitpunkte in der NGO-Debatte:

1) Allgemeine oder spezifische NGO-Konzepte

Weit verbreitet ist ein spezifisches Konzept von NGOs, das für gemeinwohlorientierte Gruppen jenseits von Staat und Markt reserviert ist. Somit sind gemäss dieser Definition professionelle Vereinigungen sowie Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, religiöse Vereinigungen und kriminelle Organisationen explizit ausgeschlossen (Halliday 2001: 21; Roth 2005: 92f.). Eine allgemeinere Definition von NGOs kann diese Gruppen durchaus einschliessen.

2) Nationale, regionale und lokale NGOs oder transnationale NGOs

Der bereits erwähnte ECOSOC hatte bis 1996 den Begriff NGO ausschliesslich für transnationale

Organisationen gebraucht. Somit hatten weder nationale noch subnationale Gruppen Zugang zum ECOSOC. Diese Begriffsverwendung wirkte sich ebenfalls auf das öffentliche Verständnis aus, das die Verwendung des Begriffs NGO auf altruistische transnationale Organisationen beschränkte, die sich für globale Probleme und deren Lösung einsetzen (wie beispielsweise Greenpeace oder Amnesty International) (Roth 2005: 93).

In den 1980er Jahren beruhten jedoch auch viele Entwicklungsprojekte auf der Zusammenarbeit von wenigen transnationalen Organisationen des Nordens und vielen nationalen oder lokalen NGOs des Südens (Roth 2005: 93f.).

3) Die normative Ebene

Ausserhalb des UN-Systems existieren keine normativ verbindlichen Standards bezüglich NGOs. Somit stellen sich in den öffentlichen Debatten beispielsweise die Fragen nach der Notwendigkeit einer demokratischen Verfassung von NGOs oder dem zwingenden Einsatz für Demokratie, Menschenrechte und libertäre Werte (Roth 2005: 94).

4) NGOs und transnationale soziale Bewegungen

Besonders die in jüngerer Zeit entstandenen NGOs sind zum Teil eng mit den neuen sozialen Bewegungen und den globalisierungskritischen Protesten verbunden. Die Folge davon ist eine konzeptionelle Mischung und so findet man heute für dieselbe Mobilisierung oder Akteurskonstellation viele Begrifflichkeiten (Roth 2005: 94). Eine detailliertere Analyse des Verhältnisses von NGOs und sozialen Bewegungen findet sich unter Punkt 2.3

NGOs sind somit einerseits als anerkannte Partner im UN-System und der transnationalen Wirtschaftsorganisationen und andererseits auch als Akteure globalisierungskritischer Initiativen zu finden. Das Beispiel Greenpeace zeigt zudem die Präsenz an beiden Orten mit einer Art Doppelstrategie (Roth 2005: 95).

NGOs unterscheiden sich zudem von politischen Parteien und Verbänden dadurch, dass sie eine Modernisierungsform verkörpern, die über den Nationalstaat hinausweicht. Dabei organisieren NGOs die Aufmerksamkeit und richten diese auf Probleme zwischen Soll- und Ist-Zuständen. NGOs erinnern so an erstrebenswerte Zustände in der Gesellschaft und identifizieren damit Fehlentwicklungen. Dabei stellen sie eine Verbindung her, zwischen den Nutzniessern des Engagements und den moralischen Überzeugungen der Unterstützer dieser NGOs. Folglich erhöhen NGOs die Anforderungen an die Solidarität über die eigene nationale und soziale Bezugsgruppe hinweg (Heins 2002: 41ff.).

Ein weiteres Merkmal von NGOs ist sodann die Tatsache, dass sie ein Produkt der Wissensgesellschaft sind. Es gehört somit zu ihren Fähigkeiten, politisches Wissen zu erzeugen und

in Umlauf zu bringen. Wissen und Information wurde in vielen Feldern des gesellschaftlichen Lebens zu einer umkämpften Ressource. Gleichzeitig aber wurde auch der Zugang zu Wissen und Information erleichtert. Als Konsequenz sind an die Stelle des Wissensstaates, welcher über ein Wissens-Monopol verfügt, gesellschaftliche Akteure getreten, die problembezogenes Fachwissen anhäufen (Heins 2002: 45).

Wie bereits anfangs kurz erwähnt und nun etwas detaillierter erläutert, ist eine eindeutige Definition von dem, was NGOs sind nicht einfach zu finden. Abschliessend soll hier die Definition von Heins (2002) angeführt werden, da diese die zentralsten Aspekte abdeckt:

„Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind formalisierte, auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse von Personen, die sich im öffentlichen Raum, aber ohne staatlichen Auftrag und ohne Anspruch auf unmittelbare Teilhabe an der staatlichen Macht, über nationalstaatliche Grenzen hinweg für die Belange von Nichtmitgliedern einsetzen, deren Lebenslage sich strukturell von der Lebenslage der Organisationsmitglieder unterscheidet.“ (Heins 2002:46)

Diese Definition bezieht sich unter anderem auf den Unterschied zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern einer NGO. NGOs beruhen auf einem freiwilligen Zusammenschluss von Individuen, die Einfluss ausüben ohne dabei Souveränität/Entscheidungsmacht zu beanspruchen (Heins 2002: 46).

2.2 Die Entstehung von Nichtregierungsorganisationen

Lange vor den modernen Nationalstaaten sind nichtstaatliche Organisationen entstanden (dazu zählt beispielsweise die Katholische Kirche). Diese nichtstaatlichen Organisationen haben besonders in Europa die Gründung der modernen Nationalstaaten massgeblich beeinflusst (Schrader 2000: 11).

Ende des 18. Jahrhunderts fanden sich die ersten den heutigen NGOs ähnlichen Organisationen, in welchen sich Menschen mit sozialen und humanitären Motiven zusammengeschlossen hatten. Bereits Anfang des 19. Jahrhunderts formierten sich diese Organisationen in internationalen Zusammenhängen (beispielsweise in der 1823 gegründeten Foreign Anti-Slavery Society oder dem 1874 gegründeten Roten Kreuz) (Brunnengräber et al. 2005: 11). Als Vorläufer der modernen NGOs müssen somit unter anderem die grossen Kampagnen gelten, welche seit Mitte des 19. Jahrhunderts gegen die Sklaverei im Süden der USA oder gegen die Verweigerung des Frauenwahlrechts in Europa gestartet wurden. Die Entwicklung grenzüberschreitender Netzwerke von Gleichgesinnten sowie die Nutzung aller verfügbaren Möglichkeiten der Selbstwerbung wurde von den Gegnern der Sklaverei genutzt. So wurde von jenen Gruppen, die gegen die Sklaverei kämpften ein Repertoire für nachfolgende regierungsunabhängige Initiativen geschaffen (Heins 2002: 50ff.).

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden dann Organisationen gegründet, die sich auf soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten bezogen. Diese NGOs setzten grosse Hoffnungen in den Völkerbund

(Brunnengräber et al. 2005: 12). Bereits der damalige US-Präsident Woodrow Wilson propagierte die Vorstellung einer sich entwickelnden Weltöffentlichkeit jenseits der Beziehungen zwischen Staaten. Die USA teilte diesen Glauben an eine von nichtstaatlichen, soziokulturellen Kräften getragene Weltöffentlichkeit mit einer Reihe von freiwilligen Initiativen, welche wie erwähnt besonders nach dem Ersten Weltkrieg gebildet wurden. So verstärkte sich das Wachstum von freiwilligen Vereinigungen internationaler Ausrichtung und die Zahl der Organisationen stieg von 135 im Jahre 1910 auf 375 im Jahre 1930 (Heins 2002: 56f.). Zwischen 1850 und 1939 fanden auf internationaler Ebene rund sechstausend Konferenzen statt, die das Zusammenkommen verschiedenster Vertreter zum Ziel hatten (Intellektuelle, Fachleute aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen etc.). So wurden verschiedene Anliegen unabhängig von staatlichen Vorgaben und Einrichtungen besprochen. Dadurch entstanden dauerhafte Bindungen und Kontakte und es wurden zunehmend von Staaten unabhängige Organisationen ins Leben gerufen (Schrader 2000: 11).

Während des Zweiten Weltkrieges gingen die Aktivitäten von NGOs zurück. Die Zahl der international agierenden NGOs ist jedoch seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges stetig angestiegen (Brunnengräber et al. 2005: 12). Die internationalen Beziehungen wurden zwar von den Nationalstaaten monopolisiert, was auch zu einer verstärkten Abgrenzung zwischen den Gesellschaften führte. Es blieben jedoch trotzdem Spielräume für Kontakte zwischen den nichtstaatlichen Organisationen (Schrader 2000: 12).

Eine neue Dimension der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung in der Innen- und Aussenpolitik sowie der internationalen Politik begann dann mit den Prozessen der Modernisierung und Internationalisierung der 1960er und 1970er Jahre. In der Nachkriegszeit wandten sich die Gesellschaften vermehrt den nicht-materiellen Zielen zu, was unter anderem zum Anspruch auf demokratische Partizipationsmöglichkeiten führte (Schrader 2000: 16). Die zurückhaltende Haltung der Nationalstaaten gegenüber den NGOs innerhalb der UNO bis Ende der 1980er Jahre gründete in der Blockkonfrontation. So wurden alle Bereiche der internationalen Beziehungen unter dem Aspekt betrachtet, welche Auswirkungen sie auf das Ost-West-Verhältnis hatten. Vor allem jedoch mit der Teilnahme von NGOs an den UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre trat mit der internationalen NGO-Bewegung eine ernst zu nehmende Kraft in die politische Arena (Schrader 2000: 21). NGOs können heute als Konsequenz der Globalisierung betrachtet werden. Obwohl es NGOs schon seit langer Zeit gibt, so wachsen die doch heutzutage erheblich schneller als in vergangener Zeit. NGOs treiben durch ihre transnationale Zusammenarbeit die Globalisierungsprozesse voran und gleichzeitig öffnen soziale, kulturelle und wirtschaftliche Globalisierungsprozesse neue Chancen für das NGO-Wachstum (Roth 2005: 106f.). Zudem ist die Mitwirkung von NGOs beispielsweise bei

der UNO mittlerweile zur Normalität geworden. Sogar die harten Politikfelder der Wirtschafts- und Finanzinstitutionen haben damit begonnen, allmählich ihre Türen für NGOs zu öffnen (Schrader 2000: 23).

2.3 Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen

Für den Erfolg von NGOs zeigt sich, dass die engen Kontakte zu nationalen Bewegungssektoren, aber auch zunehmend zu den transnationalen Aktionsnetzwerken der neuen sozialen Bewegungen, eine zentrale Voraussetzung darstellen (Brunnengräber et al. 2005: 59). Deshalb soll nun in diesem Abschnitt die Rolle der Zivilgesellschaft in Zusammenhang mit NGOs allgemein sowie jene von NGOs in nationalen und transnationalen Bewegungssektoren betrachtet werden.

2.3.1 Die Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft bezeichnet das Feld freier und eigenständig gebildeter politischer sowie gesellschaftlicher Organisationen (Hirsch 2001: 19). Die Arbeit, welche von NGOs verrichtet wird, findet wohl zweifellos im Sektor der Zivilgesellschaft statt. Somit werden nun in diesem Abschnitt einige allgemeine Angaben und Erläuterungen zur Zivilgesellschaft gemacht.

Zivilgesellschaft wird von Jørgensen (1996: 36) definiert als organisierte Tätigkeiten einer Gruppe oder Individuen, die nicht dem Staat oder Markt angehören und die entweder bestimmte Dienste leisten oder versuchen, die Gesellschaft als ganzes zu beeinflussen und zu verbessern. Gesellschaft wird folglich unterteilt in die Sektoren Staat, Markt und Zivilgesellschaft, wobei sich diese drei Sektoren bezüglich ihrer Organisation, der sozialen Funktion und den finanziellen Ressourcen unterscheiden (vgl. auch Van Rooy 2004: 6ff.). Die Zivilgesellschaft bietet der Bevölkerung eines Staates Raum für Debatten sowie die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Regierung und die Wirtschaft. In einer wohl funktionierenden Zivilgesellschaft ergänzen sich die drei aufgeführten Sektoren (Jørgensen 1996: 36f.).

Zivilgesellschaft umfasst somit alle freiwillig errichteten sozialen Beziehungen, Institutionen und Organisationen, welche nicht auf die Administration des Staates zurückzuführen sind. Die korrespondierende Organisation der Zivilgesellschaft ist folglich die private gemeinnützige Organisation (wie beispielsweise eine NGO) (Jørgensen 1996: 37).

Es stellt sich nun jedoch auch die Frage nach den Voraussetzungen für eine funktionierende Zivilgesellschaft, denn nur dann kann eine Zivilgesellschaft auch das in ihr steckende Potential ausschöpfen und auf das Politik- oder Wirtschaftsgeschehen Einfluss nehmen. Jørgensen (1996: 48) erwähnt eine Reihe von Voraussetzungen für eine Zivilgesellschaft, diese beinhalten:

- Einen funktionierenden Staatsapparat und ein gewisses Mass an sozialer Stabilität innerhalb der Grenzen eines Staates.
- Demokratische Institutionen sowie Rechtsstaatlichkeit
- Soziale und kulturelle Homogenität (keine offenen Konflikte zwischen Gesellschaftsgruppen) und eine Bereitschaft zu Kooperation
- Die Freiheit, wirtschaftliche Aktivitäten auszuführen und das Vorhandensein eines Wirtschaftssektors
- Die Partizipation von Frauen und Minderheitengruppen
- Alphabetisierung und Zugang zu Kommunikationstechnologie
- Rede- und Organisationsfreiheit
- Individuen mit Erfahrung im Organisationsbereich

Bezüglich dieser Voraussetzungen ist jedoch anzumerken, dass diese wohl nicht durchgehend erfüllt sein müssen um eine erfolgreiche Zivilgesellschaft hervorzubringen. Es ist durchaus vorstellbar, dass eine Zivilgesellschaft erfolgreich existieren kann, obwohl es zum Beispiel Beschränkungen bezüglich der Alphabetisierung gibt oder Konfliktsituationen herrschen.

Nicht nur die Frage nach den Voraussetzungen für einen funktionierende Zivilgesellschaft, sondern auch die Bedingungen, unter welchen eine NGO überhaupt in einem Staat (und somit auch in einer Zivilgesellschaft) Fuss fassen kann, sind von zentraler Bedeutung. Auch hier listet Jørgensen (1996: 49) einige wichtige Anforderungen auf:

- Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten sich organisieren können. Die Registrationsbestimmungen sollten (auch für kleine Organisationen) einfach sein.
- Für zivilgesellschaftliche Organisationen sollten Spendenaktionen sowie die Mittelbeschaffung aus der Öffentlichkeit möglich sein.
- Die Kontrolle durch die Regierung bezüglich der Administration zivilgesellschaftlicher Organisationen sollte einfach und politisch neutral sein.
- Es sollten Steuerkonzessionen für Organisationen, welche sich für das Wohl der Gesellschaft einsetzen, vorhanden sein.

Wie sich nun die Rolle der NGOs im Bereich der Zivilgesellschaft genau einbettet, wird im nächsten Abschnitt mit Blick auf die nationalen aber auch transnationalen Bewegungssektoren erläutert.

2.3.2 Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen in nationalen und transnationalen Bewegungssektoren

Die Abgrenzung zwischen NGOs und sozialen Bewegungen gestaltet sich schwierig. Soziale Bewegungen definieren sich dadurch, dass sie aus komplexen Netzwerken unterschiedlicher Akteure

bestehen. Dabei können NGOs durchaus Bestandteil sozialer Bewegungen sein (Hirsch 2001: 16). Grundsätzlich lassen sich vier verschiedene Arten von sozialen Bewegungen unterscheiden (Cohen/Rai 2000: 2):

1) Transformative Bewegungen

Diese haben eine Änderung der gesamten Sozialstruktur zum Ziel, was oft auch mit gewalttätigen Mitteln erreicht werden soll. Dieser Typ beinhaltet beispielsweise Bewegungen der politischen Linken und spielt ebenso auf die fundamentalistischen religiösen Bewegungen an (Cohen/Rai 2000: 2).

2) Reformierende Bewegungen

Solche Bewegungen haben eine partielle Veränderung der Gesellschaft zum Ziel um damit vorhandene Ungerechtigkeiten oder Ungleichheiten zu beseitigen. Normalerweise konzentrieren sich solche Bewegungen auf eine Thematik (zum Beispiel Nuklearwaffen) und streben somit keine radikale Änderung der gesamten sozialen Ordnung an (Cohen/Rai 2000: 2).

3) Erlösende Bewegungen

Diese beinhalten die totale Veränderung der Einzelperson, deren Probleme vom sozialen Kontext getrennt sind und somit reduziert werden auf die personelle Veränderung und die persönliche Besserung. Die religiösen Bewegungen zeigen hier, dass die Bezugnahme auf das individuelle Wohlbefinden nicht unvereinbar ist mit globalen Ambitionen solcher Bewegungen (Cohen/Rai 2000: 2f.).

4) Alternative Bewegungen

Mit dem Begriff „alternativ“ wird auf die Zurückweisung des Materialismus und die Entwicklung von unkonventionellen Lebensstilen Bezug genommen. Anhänger solcher Bewegungen wollen weder zwingend eine Systemänderung noch eine Systemreform. Eher wird die Entwicklung realisierbarer alternativer Lebensstile angestrebt (Cohen/Rai 2000: 3).

Diese vier aufgezeigten Typologien von sozialen Bewegungen können sich jedoch auch überlappen, genauso wie sich soziale Bewegungen im Laufe der Zeit verändern können. Somit wird wohl auch ersichtlich, dass eine Definition von sozialen Bewegungen wohl genauso schwer zu geben ist wie jene von NGOs. Hier soll jedoch trotzdem die Definition von Zirakzadeh (1997: 4f) angegeben werden. Danach beinhalten soziale Bewegungen folgende Elemente:

- Eine Gruppe von Individuen, die bewusst versucht eine radikal neue soziale Ordnung zu etablieren.
- Diese Gruppe besteht aus Individuen mit einem breiten sozialen Hintergrund und bietet

eine Plattform für politische Äusserungen.

- Es werden Taktiken eingesetzt, welche konventionelle politische Aktivitäten wie zum Beispiel Lobbying ersetzen.

Die neuen sozialen Bewegungen entstanden in den westlichen Industrienationen in den 1970er Jahren (beispielsweise die Frauen- und Friedensbewegungen). Diese Bewegungen waren weniger an Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, sondern eher an Fragen der Qualität der Lebensführung und den dafür benötigten Voraussetzungen orientiert. Eine Institutionalisierung dieser Bewegungen fand jedoch erst seit den 1980er Jahren statt. Seitdem spielen Bewegungsorganisationen (wie NGOs) eine zunehmend grössere Rolle in den internationalen Politik- und Wirtschaftssphären. Obwohl diese Organisationen in Folge des Institutionalisierungsprozesses an Gewicht gewonnen haben, bleibt ihre Stärke die öffentliche Artikulation von Problemen und nicht die aktive Teilnahme an Verhandlungen. Dabei passen sie ihren Handlungsspielraum den Anforderungen der Mediendemokratie an. So können auch NGOs wichtige Funktionen in einem institutionalisierten Bewegungssektor einnehmen. Denn der Ausgangspunkt für Lernprozesse innerhalb der sozialen Bewegungen ist die wachsende Bedeutung professionalisierter NGOs, welche grenzüberschreitend agieren. So tragen NGOs beispielsweise dazu bei, dass transnationale Problemzusammenhänge überhaupt wahrgenommen werden (Brunnengräber et al. 2005: 60ff.).

Brunnengräber et al. (2005) unterscheiden nun drei Entwicklungsphasen zur Unterscheidung des Verhältnisses von NGOs zu den neuen sozialen Bewegungen. Diese werden anschliessend kurz erläutert.

1) Die erste Entwicklungsphase: Die 1970er und 1980er Jahre

NGOs spielen in dieser Phase eine zentrale Rolle für das Verständnis grenzüberschreitender Problemzusammenhänge und den Ausbau transnationaler Aktionsnetzwerke. So sind es die NGOs, welche transnationale Netzwerke aufbauen und Erfahrungen an die nationalen Bewegungssektoren weitergeben. Die Konsequenz dieser Erfahrungsweitergabe war schliesslich bereits in den 1980er Jahren sichtbar. Die sozialen Bewegungen zeigten nun Strukturen von Mehrebenennetzwerken auf, welche die lokale, nationale und internationale Ebene zu verbinden suchten. Somit hängt auch der Erfolg internationalen Protesthandelns von der Fähigkeit ab, internationale sowie nationale Handlungsebenen zu integrieren (Brunnengräber et al. 2005: 62f.).

2) Die zweite Entwicklungsphase: Das Schlüsseljahr 1989

Die wachsende Bedeutung der transnationalen Politik seit dem Ende des Kalten Krieges ist für die NGOs förderlich. So nehmen sie vielfältige Rollen in der transnationalen Politik ein. Sie weisen auf grenzüberschreitende Probleme hin (beispielsweise den Klimawandel oder weltweite

Flüchtlingsströme), sie kritisieren das Versagen der internationalen Politik diesbezüglich und sie werden auch vermehrt von der internationalen Politik in die Prozesse der politischen Willensbildung einbezogen. Darüber hinaus nutzen NGOs auch die neuen Möglichkeiten der Kommunikationsmedien um damit Solidarität und Vernetzung zu erzeugen. Weiterhin liegt jedoch die Stärke von NGOs in der Erzeugung öffentlichen Drucks, nicht in der Teilnahme an Konferenzen. Transnationale NGOs, thematisch orientierte Netzwerke und horizontal vernetzte Basisbewegungen bilden im Zusammenspiel ein Gegengewicht zu Lobbying-Organisationen (Brunnengräber et al. 2005: 64). Ausgenommen hiervon sind jene NGOs, welche in Rahmen des ECOSOC tätig sind, und da ebenfalls Lobbying betreiben.

3) Die dritte Entwicklungsphase: Die globalisierungskritischen Bewegungen

Mit den Mobilisierungen an der WTO-Konferenz von Seattle 1999 und dem G8-Gipfel in Genua 2001 gelangten die globalisierungskritischen Bewegungen ins Zentrum des Interesses. Als einen der Gründe für das Erstarken solcher globalisierungskritischer Bewegungen wird die veränderte Politik der USA unter George W. Bush angeführt. Die dadurch veränderte politische Situation lässt den auf Beratung und Verhandlung gerichteten Politikstil der NGOs nicht mehr zu. Es sind jedoch auch die Erfolge der NGOs selbst, welche die Mobilisierung der neuen globalisierungskritischen Bewegungen hervorruft. NGOs haben zum einen Lernprozesse ausgelöst, die dazu führten, dass viele Probleme in globalem Zusammenhang gesehen werden und so auch zu den Voraussetzungen für die Herausbildung globaler Bewegungsnetze beigetragen. Daneben verliehen jedoch auch die Misserfolge von NGOs den globalisierungskritischen Bewegungen Auftrieb. Zu erwähnen wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise die Tatsache, dass NGOs von der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik (den so genannten harten Politikfeldern) immer noch meist ausgeschlossen sind. Der Aufstieg der globalisierungskritischen Bewegungen manifestiert sich auch im Gebrauch des Konzepts der Zivilgesellschaft. Von den reformorientierten NGOs wird der Begriff positiv aufgenommen und man versteht sich selbst als Akteur der Zivilgesellschaft. Die globalisierungskritischen Bewegungen beziehen sich dagegen negativ auf das Konzept der Zivilgesellschaft. (Brunnengräber et al. 2005: 65f.).

Zusammenfassend lässt sich also bezüglich der Beziehung von NGOs und sozialen Bewegungen eine gemeinsame Schnittstelle festhalten, die in den letzten Jahren grösser geworden ist. So gibt es NGOs, welche sich im Kontext von sozialen Bewegungen sehen und an deren Aktionsformen teilnehmen und auch bestrebt sind, ihre Bewegungswurzeln aufrecht zu erhalten. Aber genauso gibt es auch NGOs, die keine Beziehung zu sozialen Bewegungen aufweisen (Roth 2005: 96).

Wie bereits erwähnt haben sich die neuen sozialen Bewegungen in den 1970er Jahren global

ausgebreitet. Dadurch wurde in vielen Staaten auch die Anzahl der politisch aktiven Bürger erhöht. So werden heute Themen wie Menschenrechte oder Ökologie weltweit diskutiert (Roth 2005: 97). Es sind Solidaritätsbewegungen, welche einen grossen Teil der neuen sozialen Bewegungen ausmachen. Darüber hinaus sind sie auch eine bedeutende Grundlage für die Arbeit von NGOs geworden (besonders in der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe). Erstaunlich ist diesbezüglich jedoch, dass transnationale Politikregulierungen und globale Themen zwar an Bedeutung gewonnen haben, die Proteste haben diese Entwicklung jedoch nicht mitgemacht und so dominieren meist immer noch

nationale Themen die Protestagenden (Roth 2005: 99).

Trotz aller Stärken und positiver Leistungen, welche NGOs und neue soziale Bewegungen aufweisen, werden in der Literatur auch die Schwächen der neuen sozialen Bewegungen hervorgehoben, an denen NGOs teilhaben. So sind zwar die Konzentration auf einzelne Themen Teil des Erfolgsgeheimnisses von NGOs und neuen sozialen Bewegungen. Diese Konzentration auf Einzelthemen trägt jedoch auch entscheidend zu einer politischen Fragmentierung bei. Als Folge wächst die Kluft zwischen punktuell wahrgenommenen weltweiten Problemen und der zu ihrer Lösung benötigten Veränderungen. Ein weiterer Punkt ist die Reduktion komplexer Themen auf einfache Bilder durch Bewegungsmobilisierungen um so mediengerechte Kampagnen errichten zu können. Beispiele hierfür wären wohl die weltweit bekannten spektakulären Aktionen von Greenpeace. Erreicht wird damit eine Skandalisierung, welche nicht zur politischen Aufklärung geeignet ist. Als letzte Schwäche im Zusammenhang mit sozialen Bewegungen und NGOs ist das Legitimationsproblem zu erwähnen. Denn gerade weil die demokratisierende Wirkung von NGOs und sozialen Bewegungen eindeutig erscheint, ergibt sich ein Demokratisierungsparadox. NGOs wirken demokratisierend ohne selbst demokratisch zu sein (Roth 2001: 54; Roth 2005: 101). Genauere Analysen und Auseinandersetzungen mit diesem letzten Punkt finden sich nachfolgend unter den Punkten 3 und 4.

3. Veränderungen internationaler Politik – Demokratie in einer globalisierten Welt

Will man über die Demokratie in der heutigen globalisierten Welt sprechen, so ist als erstes eine genauere Definition dessen nötig, was als Demokratie verstanden werden soll. Denn erst wenn klar ist, was unter nationaler Demokratie verstanden wird, können auch die Aspekte transnationaler Demokratie betrachtet werden. Aber auch bezüglich der Definition von Demokratie bietet die Literatur unterschiedliche Ansichten. Demokratie kann somit erstens allein daran gemessen werden, ob Regierungen durch freie und faire Wahlen gewählt werden und auch wieder abgewählt werden

können. Beschränkt man sich auf dieses Kriterium, so hat die Zahl der Demokratien in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Darüber hinaus kann jedoch zusätzlich das Kriterium der Gewährleistung ziviler Bürgerrechte angefügt werden. Fliesst dieses Kriterium in die Definition mit ein, so fällt die Bilanz der nationalen Demokratien bereits geringer aus. So gibt es zahlreiche Regime, die zwar gewählt worden sind, die zivile Bürgerrechte jedoch missachten. Roth (2005) spricht in diesem Zusammenhang von „illiberalen Demokratien“, in denen zwar gewählt wird, Menschen- und Bürgerrechte aber missachtet werden. Als drittes Kriterium für eine Demokratie können sodann noch die sozialen Bürgerrechte einbezogen werden. Demokratiemodelle, welche alle drei Kriterien beinhalten sind jene, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa etabliert wurden (Roth 2005: 81f.).

Demirovic (2001) geht das Problem einer Definition für Demokratie von einer anderen Seite her an und gelangt so zu einer Definition, welche einen ergänzenden Aspekt einfließen lässt:

„Demokratie im anspruchsvollen Sinn würde bedeuten, dass alle von den Entscheidungen Betroffenen sowohl über sie wie über die Verfahren der Entscheidung entscheiden. Dies schliesst Entscheidungen über die räumliche, soziale und zeitliche Reichweite der Entscheidungen ein.“ (Demirovic 2001: 143)

Festzuhalten ist im Zusammenhang mit Demokratiedefinitionen sicherlich auch die Tatsache, dass die Idee einer demokratischen Gesellschaft bisher nur auf nationaler Ebene glaubwürdig angewandt wurde (Habermas 1998: 95). In Anbetracht der zunehmenden Vernetzung zwischen den Nationalstaaten und den global bestehenden Problemen und Regelungsnotwendigkeiten soll nun jedoch in diesem Kapitel die Ausdehnung der Demokratie auf die transnationale Ebene diskutiert werden. Dazu wird als erstes ein Überblick über die gegenwärtige Form der internationalen Politik geboten um anschliessend auf das Konzept der transnationalen Demokratie eingehen zu können. Abschliessend sollen dann erneut die NGOs sowie die Zivilgesellschaft in Zusammenhang mit der Demokratisierung internationaler Politik betrachtet werden.

3.1 Die gegenwärtige Verfassung internationaler Politik

Die Konzentration von Macht in den Händen der Nationalstaaten, welche mit dem Westfälischen Frieden von 1648 begann, ist im heutigen politischen System nicht mehr anwendbar. In einer sich globalisierenden Welt verlieren nationale Regierungen die Fähigkeit zu selbständigem Handeln und teilen die Macht mit der Wirtschaftswelt, den internationalen Organisationen und den NGOs (Schrader 2000: 26). Bezüglich dieser Transformationsprozesse sind drei unterschiedliche Entwicklungen von zentraler Bedeutung. So kommt es erstens zu einer Denationalisierung, das heisst einer Veränderung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Zentral ist hierbei eine

Beschränkung der staatlichen Interventionsspielräume womit eine staatliche Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen vermindert wird. Folglich werden nationale Gesellschaften heterogener und wirtschaftliche Verflechtungen nehmen zu. Dies darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit dem Verschwinden des Nationalstaates, denn dieser bleibt als Instanz aufgrund seines physischen Gewaltmonopols von zentraler Bedeutung. Zweitens kommt es jedoch trotzdem zu einer Entstaatlichung von Politik. Dies geschieht anhand der Herausbildung von politischen Regulierungsnetzwerken, in denen der Staat als Moderator erscheint. Somit wird die politische Entscheidungsfindung vermehrt in staatlich-private Verhandlungssysteme und korporative Strukturen verlagert. Doch auch hier stellt das Gewaltmonopol der Nationalstaaten nach wie vor die entscheidende Grundlage ihrer Verhandlungsmacht. Zusätzlich bestehen grosse Unterschiede bezüglich politischen und wirtschaftlichen Ressourcen zwischen Nationalstaaten, Unternehmen und NGOs. Als dritten und letzten Punkt lässt sich eine zunehmende Internationalisierung der politischen Regulierungskomplexe feststellen. Dies ist eine Konsequenz der Tatsache, dass aufgrund der Globalisierung Probleme erzeugt werden (beispielsweise im Bereich der Finanzmärkte), welche Grenzen und Kapazitäten von einzelnen Nationalstaaten überschreiten. Daraus folgt jedoch nicht, dass eine internationale politische Ebene entsteht, die von den einzelnen Nationalstaaten unabhängig ist. Denn internationale Organisationen beruhen auf den Kooperationsinteressen von Nationalstaaten und bleiben dadurch von diesen abhängig (Hirsch 2001: 20ff.).

Es ist das Konzept der „Global Governance“, welches eine Reaktion auf die eben geschilderten Entwicklungen darstellt. Die gegenwärtige Verfassung internationaler Politik zeichnet sich aus durch viele Akteure mit unterschiedlichen Zielvorstellungen, die auf unterschiedlichen Ebenen agieren (lokal bis global) und unterschiedlichen Handlungslogiken folgen. Somit umfasst Global Governance das Zusammenwirken von Unternehmen, NGOs und den Nationalstaaten. Das Verhandeln unter Staaten in der internationalen Politik wurde also durch den Globalisierungsprozess erweitert durch die zivilgesellschaftliche Dimension (Brunnengräber et al. 2005: 17ff.). Die Zahl und Vernetzung der zivilgesellschaftlichen Akteure hat in den letzten Jahrzehnten zweifelsohne zugenommen. Dennoch spielen sie in der internationalen Politik keineswegs eine zentrale Rolle. Trotzdem hat gemäss der Global Governance-Schule eine wachsende Interdependenz der Weltgesellschaft zu einer gewissen Entmächtigung der Nationalstaaten geführt. Folglich ist eine Mehrebenenpolitik entstanden (Brunnengräber et al. 2005: 86, 102).

Van Rooy (2004) beschreibt die erwähnten Globalisierungsbewegungen anhand von vier Charakteristika. Horizontal sind die Globalisierungsbewegungen, weil sie keine bestimmte oder dauerhafte Führung und nur lose und wechselnde Strukturen aufweisen. Weiter weisen Globalisierungsbewegungen einen globalen Fokus auf. Dabei wird versucht die Verständnisse für

globale Themen und die spezifischen Politikprogramme der globalen Institutionen zu verändern sowie die Reformen dieser globalen Institutionen zu verteidigen. Zusätzlich weisen die Globalisierungsbewegungen eine Strategie der Bekanntheit auf, um öffentliches Bewusstsein und Medieninteresse zu wecken. Das letzte Charakteristikum der Globalisierungsbewegungen ist ihr ideologischer Abdruck. So gibt es unterschiedliche Reaktionen bezüglich Globalisierung, diese reichen von ablehnenden bis zu befürwortenden Ideologien (Van Rooy 2004: 15ff.).

Aufgrund von diesen Entwicklungen zu einer zunehmend interdependenten Welt stellt sich die Frage nach möglichen Formen internationaler Politik. In diesem Zusammenhang wird unter Punkt 3.2 das Konzept der transnationalen Demokratie diskutiert.

3.2 Transnationale Demokratie

Wie bereits kurz erwähnt verbindet man mit dem Konzept der Global Governance unter anderem die Hoffnung auf eine Demokratisierung der internationalen Politik. Nach der vorherrschenden Sichtweise internationaler Beziehungen in der Wissenschaft ist jedoch transnationale Politik eigentlich nicht demokratisierbar. Denn internationale Beziehungen seien immer noch als Summe der Machtpolitik von Nationalstaaten zu verstehen. Trotzdem bestehen Versuche, welche transnationale Demokratie mit der Demokratisierung bereits existierenden internationalen Organisationen verbinden (beispielsweise des UN-Systems). Ein dritter Standpunkt besteht gemäss Roth (2005) in der Idee eines grundlegenden Erneuerungsbedarfs der auf Nationalstaaten basierenden Demokratiekonzepte. Denn durch die Globalisierungsprozesse sei es zu einer Aushöhlung nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten gekommen (Roth 2005: 82f.).

Allgemein wurde jedoch die Idee, dass eine Gesellschaft demokratisch auf sich einwirken könne, nur im nationalen Rahmen implementiert (Roth 2005: 87). Nachfolgend soll auf zwei unterschiedliche Lesarten des Konzepts der transnationalen Demokratie eingegangen werden.

3.2.1 Eine demokratische Weltregierung

Dieses Konzept schlägt eine Weltregierung vor, welche auf einer Gemeinschaft von Weltbürgern aufgebaut werden soll, um so die Frage nach einer demokratischen Verfassung der internationalen Politik beantworten zu können. Gemäss dieser Ansicht bilden die Nationalstaaten eine eigene föderale Ebene und somit würde die bereits vorhandene Mehrebenenpolitik einfach um eine weltstaatliche Ebene mit demokratischer Verfassung erweitert (Roth 2005: 88).

In der vorhandenen Literatur wird jedoch nicht diskutiert, wie es gelingen soll, eine für alle Weltbürger zugängliche Weltöffentlichkeit zu schaffen. Zu erwähnen wäre hier beispielsweise der weltweit ungleiche Zugang zu Informationen. Zudem sind die Institutionalisierung von Verfahren

weltweiter Interessenabstimmung sowie die Konstruktion gemeinsamer Interessen nicht vollziehbar. Einen weiteren Kritikpunkt an diesem Modell bilden zudem die demokratiegefährdenden Potenziale, welche von einem globalen Gewaltmonopol ausgehen, das für einen Weltstaat aber nötig wäre (Roth 2005: 88). Ein globales Gewaltmonopol kann, in den falschen Händen, unglaubliche Risiken mit sich bringen.

Es wird ersichtlich, dass sich Konzepte wie das Gewaltmonopol oder die Volkssouveränität nicht einfach auf transnationale Politik übertragen lassen. Denn die liberale Demokratie ist eng mit dem Nationalstaat verbunden. Die Entstehung des Nationalstaates schuf abgegrenzte Gesellschaften, geschlossene wirtschaftliche Reproduktionszusammenhänge und ein politisch definiertes und der Zentralgewalt unterworfenen Volk, wodurch erst eine verantwortliche und kontrollierbare Regierung entstand. Auf der internationalen Ebene muss somit die Entwicklung einer demokratischen Ordnung stattfinden, die den nationalstaatlichen Rahmen überschreitet (Hirsch 2001: 34ff.; Roth 2005: 88).

3.2.2 Eine Weltinnenpolitik ohne Weltregierung

Auf der politischen Ebene ist es nicht zu einer Herausbildung eines Weltstaats gekommen. Denn der Staat als Inhaber eines Monopols legitimer Gewaltausübung gemäss Max Weber existiert nicht auf internationaler Ebene. So wird der Globalisierungsprozess nicht von der Herausbildung eines umfassenden politischen Institutionengefüges begleitet, sondern bleibt weiterhin von Nationalstaaten bestimmt (Hirsch 2001: 28).

Somit sieht das Konzept einer Weltinnenpolitik ohne Weltregierung das Vorbild einer weltweiten Demokratisierung in transnationalen Verhandlungssystemen nichtstaatlicher Organisationen, wie diese bereits heute existieren. Es würde zwar nicht das Legitimationsniveau von demokratischen Prozessen der Nationalstaaten erreicht, welche durch gemeinsame Öffentlichkeit, Sprache und Wertorientierungen erleichtert wird (Roth 2005: 89), aber eine Beteiligung von NGOs an Beratungen internationaler Verhandlungssysteme würde die Legitimation der Verfahren steigern. Dies geschieht in dem Masse, wie erreicht werden kann, transnationale Entscheidungsprozesse für die nationalen Öffentlichkeiten transparent zu machen (Habermas 1998: 167).

Folglich sehen sich die Nationalstaaten jedoch in zweifacher Weise mit einem Legitimationsdruck konfrontiert. Denn sie sind heutzutage kaum zu einer Politik fähig, die über Absicherungen wirtschaftlicher Standortinteressen hinausreichen, treffen aber zugleich bedeutende Entscheidungen in einer immer weniger kontrollierbaren Weise. Es sind nun die NGOs, welche in diese Lücke der fehlenden internationalen Repräsentation getreten sind (Gebauer 2001: 102f.).

Gemäss diesem Konzept lassen sich folglich drei unterschiedliche Fassungen zur Demokratisierung der gegenwärtigen Globalisierungsprozesse unterscheiden:

1) Der liberal-demokratische Institutionalismus

Im Zentrum dieser Variante stehen Reformen der internationalen Organisationen, was sich besonders in der Entwicklung eines demokratischen und repräsentativeren UN-Systems ausdrücken soll. Darüber hinaus sollen neue regionale Institutionen sowie eine Völkerversammlung und ein Forum globaler Zivilgesellschaft etabliert werden. Die internationale Politik, welche sich der Lösung globaler Probleme und der Achtung der Menschenrechte zuwenden soll, würde durch eine globale Bürgerethik unterstützt (Roth 2005: 90).

Das Problem, welches sich bei diesem Ansatz stellt, ist die Tatsache, dass genau die Leistungsfähigkeit der liberalen Demokratie durch die Globalisierungsprozesse gelitten hat und deshalb ihre Institutionalisierung auf globaler Ebene in der heutigen Zeit unvorteilhaft erscheint (Roth 2005: 90).

2) Der radikale Kommunitarismus

Der radikale Kommunitarismus fordert eine basisdemokratische Neubegründung der Demokratie jenseits des Nationalstaates. So gibt es Autoren (vgl. dazu Narr/Schubert 1994:223f.), welche sich für einen lokal begründeten Föderalismus einsetzen. Dies bedeutet jedoch keinen totalen Abbau, sondern einen Rückbau der nationalstaatlichen Ebene. Auch bei diesem Ansatz spielen soziale Bewegungen und transnationale Initiativen eine bedeutende Rolle. Es sind diese Bewegungen und Initiativen, welche den Bürgern bewusst machen, dass sie zu lokalen und globalen, sich überlappenden Interessengemeinschaften gehören. Zudem bringen soziale Bewegungen und transnationale Initiativen neue Modelle der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Organisation hervor (Roth 2005: 90f.).

3) Die kosmopolitische Demokratie

Dieses Konzept geht von einer globalen Bürgerschaft aus. Diese ergibt sich beispielsweise aus der Weiterentwicklung der allgemeinen Menschenrechtscharta, woraus sich dann anschliessend sanktionsbewehrte verbindliche Normen entstehen sollen. Gemäss diesem Prinzip soll also, im Gegensatz zu den ersten beiden Auffassungen, die Abkehr von nationaler Machtpolitik zugunsten demokratischer Bürgerrechte möglich sein. Ein solcher Bürgerstatus erfordert politische, soziale und zivile Bürgerrechte, wozu es entsprechender Institutionen bedarf (Roth 2005: 91).

Tatsächlich stellt sich jedoch die Frage nach der Realisierbarkeit solcher Modelle. Als Folge des Globalisierungsprozesses existieren in der gegenwärtigen internationalen Politik über 300 Regime, in denen der Einfluss von Nationalstaaten, Interessengruppen und NGOs unterschiedlich stark ist. Realität ist die zunehmende Beteiligung von NGOs in einzelnen internationalen Regimes. Damit wird ersichtlich, dass nationalstaatliche Regulierungsmöglichkeiten geschwächt und auf die Ebene

der internationalen Politik verlagert werden. Trotz dieser Tatsache der Verlagerung auf die internationale Ebene gestaltet sich der Weg zu einer kosmopolitischen Demokratie mit Weltparlament oder einer globalen „Bürgerversammlung“ sehr schwierig (obwohl die Entwicklung des Internets in Zukunft Potential haben könnte). Tatsache ist jedoch ebenfalls, dass bislang geltende, am Nationalstaat orientierte Demokratiemodelle an Erklärungskraft verloren haben. Konsequenz daraus kann nur die Entwicklung demokratischer Legitimationsformen sein, welche nicht mehr ausschliesslich territorial, sondern ebenfalls funktional und sektoral begründet sind. Repräsentation wird in Zukunft auf internationaler Ebene wohl nur in komplexen Formen der Mehrebenenpolitik möglich sein. Für die NGOs bedeutet dies eine Möglichkeit, ihre repräsentativen Funktionen auszubauen. Somit müssten sie ihre professionellen Kompetenzen ausweiten, sowie ihre Arbeit und Zielsetzungen transparenter gestalten. Ebenfalls müsste die innerorganisatorischen Beteiligungsverfahren von NGOs ausgebaut werden, denn auch im internationalen System würde Demokratie bedeuten, dass alle von den Entscheidungen Betroffenen über die Verfahren der Entscheidungsfindung als auch über die Entscheidungen selbst bestimmen können (Brunnengräber et al. 2005: 20f.; Demirovic 2001: 143). Auf die Zusammenhänge zwischen NGOs und der Demokratisierung transnationaler Politik wird im nächsten Punkt eingegangen.

3.3 Nichtregierungsorganisationen, Zivilgesellschaft und Demokratisierung internationaler Politik

NGOs sind wohl spätestens seit dem UN-Gipfel von Rio de Janeiro 1992 zu einem wichtigen Akteur in der internationalen Politik geworden. Hier leisten sie, wie bereits erwähnt, einen Beitrag zur politischen Steuerung, indem sie die internationale Öffentlichkeit informieren und mobilisieren. Ebenfalls bereits erläutert wurde die Tatsache, dass nationalstaatliche Regierungen die wichtigsten Akteure in einem multipolaren Mehrebenensystem bleiben. Ihre Fähigkeit zur Problembearbeitung hängt aber vermehrt davon ab, inwieweit es ihnen gelingt, die gesamte Bandbreite der sozialen Akteure, der politischen Interessen und des wirtschaftlichen Sachverstands einzubeziehen (Schrader 2000: 43f.). Somit kann argumentiert werden, dass eine neue globale öffentliche Sphäre entstanden ist, die sozialen Bewegungen, NGOs und Bürgern die Möglichkeit der Artikulation zur Verfügung stellt (Cohen/Rai 2000: 13). Anschliessend stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach einer möglichen Herausbildung einer Welt-Zivilgesellschaft. Zurzeit wird dieser Begriff an einer Herausbildung von spezifischen Akteuren wie beispielsweise Managern, Wissenschaftlern und dem Personal internationaler Organisationen festgemacht. So wird die Entstehung einer kohärenten sozialen Gruppe vermutet, welche bestimmte Formen von Führungstechniken bildet, damit folglich ein weltweites Konsens- und Staatsprojekt durchgesetzt werden kann, das schliesslich zur

Transformation des gegenwärtigen nationalstaatlichen Systems beiträgt (Hirsch 2001: 29). Der Begriff der internationalen Zivilgesellschaft beinhaltet demzufolge grenzüberschreitende gesellschaftliche sowie systemische Zusammenhänge, eine grenzüberschreitende Gemeinschaftsbildung und Formen der Öffentlichkeit, welche weltweite Kommunikation und Handlungen möglich machen (Brunnengräber et al. 2005: 39). Die internationale Zivilgesellschaft weckt damit Hoffnungen auf neue Partizipationsformen und auf die Demokratisierung der internationalen Politik. In diesem Prozess verstehen sich international tätige NGOs als Akteure einer solchen internationalen Zivilgesellschaft. Die Bedeutung der NGOs liegt hier im Hervorbringen von transnational denkenden und handelnden Akteuren. Somit sind letztlich auch NGOs Hoffnungsträger einer transnationalen Demokratisierung geworden. Eine aktive gesellschaftliche Basis eines transnationalen Sektors wird von den NGOs gebildet. Zudem versuchen sie direkt auf transnationale Politik Einfluss zu nehmen und sind somit unverzichtbare Akteure für eine Demokratisierung internationaler Politik (Brunnengräber et al. 2005: 23ff.; Roth 2005: 109f.). Eines der jüngsten Resultate des NGO-Wachstums ist die Bildung von epistemischen Gemeinschaften. Unter epistemischen Gemeinschaften versteht man Netzwerke von Experten, die über anerkanntes Wissen in einem bestimmten Themenbereich verfügen. Es bleibt jedoch zu diskutieren, ob ein transnationaler wissenschaftlicher Austausch in Anbetracht der divergierenden lokalen Bedingungen und Interessen tatsächlich weltweite Gemeinschaften mit gemeinsamen Überzeugungen etablieren kann (Roth 2005: 111).

Nach diesen Erläuterungen zu den Zusammenhängen von Globalisierungsprozessen und NGOs stellt sich nun die Frage, welchen Beitrag NGOs selbst zu einer Demokratisierung transnationaler Politik leisten können. Fowler (1996: 25) erwähnt zwei unterschiedliche Wege, wie NGOs durch die Zivilgesellschaft eine Stärkung der Demokratie erreichen können. Erstens können NGOs die Anzahl und das Niveau des zivilgesellschaftlichen Engagements steigern. Dafür fördern sie die Bildung des Gefühls von Bürgerschaft mit dazugehörigen Rechten und Pflichten. Zweitens machen NGOs dadurch auch die Mitglieder einer Regierung stärker für ihr Verhalten verantwortlich. Hirsch (2001: 38ff.) weist darauf hin, dass NGOs zumindest in einigen Politikfeldern bereits zu einem wichtigen Bestandteil internationaler Regulationszusammenhänge geworden sind.

Hier muss zusätzlich auf die Tatsache hingewiesen werden, dass das Ausmass der denationalisierten Handlungszusammenhänge schneller zunimmt als die Anzahl internationaler Institutionen, welche eben diese Probleme bewältigen sollten. Die gesellschaftliche geht somit der politischen Denationalisierung voraus. Aufgrund von Prozessen der Denationalisierung kommt es zu einem Demokratiedefizit, denn gesellschaftliches Handeln und nationalstaatliche politische Entscheidungen bringen zunehmend grenzüberschreitende Auswirkungen mit sich. Somit werden von diesen

Entscheidungen Betroffene, die jedoch ausserhalb des politischen Systems leben, in welchen die Entscheidungen getroffen wurden, zunehmend von der Partizipation ausgeschlossen, obwohl es sich um für sie politisch relevante Themenbereiche handelt (vgl. dazu die Demokratiedefinition von Demirovic (2001)). Ungleichzeitige politische und gesellschaftliche Denationalisierung zeichnet sich somit einerseits durch ein Legitimitätsdefizit und andererseits durch ein Demokratiedefizit aus. Dies geschieht aufgrund der Tatsache, dass die gesellschaftliche Denationalisierung der politischen Denationalisierung (der Errichtung internationaler Institutionen) voranschreitet und die demokratische Kontrolle hinter die Ausbreitung internationaler Institutionen zurückfällt. Transnationale NGOs könnten bezüglich des Legitimitätsdefizits sowohl direkt, als auch indirekt Einfluss ausüben. Indirekt können sich NGOs an Regierungen und internationale Organisationen wenden und ihnen gegenüber Probleme identifizieren und entsprechende Regelungen fordern. Über das Agenda-Setting hinaus können transnationale NGOs spezifisches Expertenwissen in den Politikprozess einbringen. Daneben können transnationale NGOs auch direkt aktiv werden und selbständig Governance-Leistungen erbringen, denn sie gewinnen Einflusspotentiale aufgrund der öffentlichen Unterstützung, die sie erfahren. Diese Einflusspotentiale können NGOs in Verhandlungen mit anderen nicht-staatlichen Akteuren einsetzen. Hier kann das Beispiel der Bohrinself Brent Spar angeführt werden. Shell und Greenpeace haben sich in diesem Fall auf eine alternative Entsorgung der Bohrinself unter Umgehung der britischen Regierung geeinigt. Es sind also besonders transnational agierende NGOs, welche bei der Identifikation und Bearbeitung von Problemlagen eine zentrale Rolle übernehmen könnten. Bezüglich des Demokratiedefizits können transnationale NGOs eine funktionale (Einwirkung auf internationale Verhandlungen) und eine zivilgesellschaftliche (Agieren über die Öffentlichkeit) Form der Interessenvermittlung stärken. NGOs können als Vertreter der Zivilgesellschaft ein Gegengewicht zu anderen wichtigen Akteuren, wie beispielsweise den multinationalen Konzernen, einnehmen. Zentral für das Demokratisierungspotential von transnational agierenden NGOs ist somit die Verknüpfung von der lokalen, nationalen und internationalen Ebene (Beisheim/Zürn 1999: 307ff.).

Das Potential für eine Demokratisierung internationaler Politik wird bezüglich der NGOs vor allem für folgende Dimensionen erwähnt, welche nachfolgend kurz erläutert werden:

1) Neue Akteure

Durch NGOs wurden zivilgesellschaftliche Ansichten, unabhängig von Staat und Wirtschaft, in den politischen Prozess eingegliedert. Dieser neue Typ von NGO, welcher auf eine aktive transnationale Mitgliedschaft setzt, entstand mit der Gründung von Amnesty International 1962. Damit wurde die internationale Ebene durch jene zivilgesellschaftlichen Akteure ergänzt, welche vorher die nationale

Politik vor allem durch die Institutionalisierung eines Bewegungssektors erweiterten. Als weiteren Punkt wurde zudem das lokale und nationale Protestpotenzial durch die globalisierungskritischen Mobilisierungen wiederbelebt (Roth 2005: 103f.).

2) *Neue Themen*

NGOs schaffen Ansatzpunkte für eine transnationale Öffentlichkeit. Sie überwinden dabei die thematische Begrenzung und erweitern die Verantwortlichkeit internationaler Politik. Ihr Beitrag zur Demokratisierung besteht somit hauptsächlich im Agenda-Setting. Denn NGOs können die Politik internationaler Regierungsorganisationen sowie nichtstaatlichen Akteuren beeinflussen (Roth 2005: 104).

3) *Die globale Öffentlichkeit*

Den transnational agierenden NGOs ist es gelungen, Ansätze für eine globale Öffentlichkeit bezüglich dringender Weltprobleme zu schaffen. Dabei ist folgendes Problem zu bedenken: Dass eine globale Verständigung beispielsweise bezüglich Menschenrechten gelingt, wird umso unwahrscheinlicher, je grösser die kulturellen und sozialen Unterschiede der beteiligten Gesellschaften sind (Roth 2005: 105). Es bleibt also zu diskutieren, ob eine wirklich globale Gemeinschaft mit gleichen Überzeugungen überhaupt gelingen kann.

4) *Politische Gegenentwürfe*

NGOs werden unter anderem als „fünfte Säule“ der Demokratie¹ gehandelt, deren Leistung in einer Verknüpfung von lokalen und globalen Ebenen liegt. Das Demokratisierungspotential von NGOs liegt somit in der Herausbildung von umfassenden Alternativen im und zum gegenwärtigen Globalisierungsprozess (Roth 2005: 105).

5) *Die Stärkung und Demokratisierung des UN-Systems*

Durch den NGO-Boom der letzten Jahrzehnte fand eine Erweiterung und Bereicherung des UN-Systems sowie der UN-Konferenzen durch neue Forderungen und Überwachung seitens der NGOs statt. So sind NGOs als Reformkraft wirksam, welche unter anderem die Erneuerung der Vereinten Nationen in demokratischer Absicht auf die Agenda gesetzt hat (Roth 2005: 106).

In der Literatur werden zudem einige mögliche Bedingungen angeführt, die für effektives und demokratisches Regieren jenseits der Nationalstaaten nötig sind. Dazu gehört beispielsweise der Umstand, dass NGOs meistens von den politischen Gelegenheitsstrukturen abhängen. Somit können transnational agierende NGOs ihr Potential nur dann entfalten, wenn Politikprozesse vorhanden sind, welche für den Zugang von NGOs Partizipationsmechanismen vorsehen (vgl. hierzu die

¹ NGOs werden in der Literatur zum Teil neben den drei Säulen der Gewaltenteilung (Exekutive, Legislative und Judikative) und der vierten Säule der Medien als fünfte Säule der Demokratie bezeichnet (Schrader 2000: 66).

Ausführungen unter Punkt 2.3.1). Folglich sollten NGOs auf die institutionelle Struktur einer Weltpolitik drängen, die ihnen ausreichende Partizipationsmöglichkeiten gewährleistet. Als weiteren Punkt ist die Tatsache zu erwähnen, dass sich NGOs bevorzugt mit Inhalten des Umweltschutzes, der Menschenrechte, der Gleichberechtigung etc. auseinander gesetzt haben. Wird von den NGOs jedoch im Bereich der Wirtschaft und Sicherheit mehr erwartet, so müssen sie sich aus ihren Traditionen lösen und damit beginnen, auch in anderen Gebieten Expertise und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen. Als dritten Punkt ist das interne Organisationsproblem zu erwähnen, das sich aus der Fähigkeit der transnational agierenden NGOs ergibt, die lokale, nationale und internationale Politikebene zu verbinden. Denn ein koordiniertes Auftreten nach aussen auf der Basis interner Abstimmungsprozesse wäre für eine politische Handlungsfähigkeit und den legitimatorischen Anspruch von grossem Vorteil für die transnationalen NGOs. (Beisheim/Zürn 1999: 315f.). Hier stellt sich das Problem der demokratischen Legitimation von NGOs, welches nachfolgend unter Punkt 4 behandelt wird.

Es wird ersichtlich, dass die Präsenz von NGOs in der internationalen Politik durchaus zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit geführt hat. Dies sind beide Voraussetzungen für eine Demokratisierung. Für eine vollumfängliche Demokratisierung der internationalen Politik reichen diese beiden Bedingungen jedoch nicht aus (Schrader 2000: 46). Die positive Sicht von nichtstaatlichen Akteuren in der internationalen Politik findet sich jedoch im bereits kurz erwähnten Konzept der Global Governance wieder. Gemäss Global Governance wird auf das Zusammenspiel von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie von der lokalen und globalen Ebene gesetzt. Es sollen damit all jene in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, die auch von diesem Entscheid betroffen sind (Roth 2005: 247f.). Vergleicht man dies mit der unter Punkt 3 eingeführten Demokratiedefinition, so wird ersichtlich, dass man sich mit dem Konzept der Global Governance bereits auf einen Weg in Richtung Demokratisierung internationaler Politik begeben hat.

4. Demokratische Legitimation

Im Zusammenhang mit dem Konzept der Global Governance und den Überlegungen zu einer demokratischen internationalen Demokratie stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation der neueren Akteure (beispielsweise der NGOs) in der internationalen Politik. Bezüglich dieser Frage muss zuerst der Begriff der Legitimation geklärt werden, um anschliessend genauer auf die Fragen und Probleme einer demokratischen Legitimation von NGOs eingehen zu können.

4.1 Der Begriff der Legitimation

Es stellt sich das Problem, wer sich überhaupt vor wem legitimieren muss. Gemäss Beisheim (2005: 243) betrifft dies nur jene Akteure, welche andere durch Entscheidungen zu einer Handlung verpflichten und Sanktionen aussprechen können. Somit bezieht sich der Begriff der Legitimation normalerweise auf Nationalstaaten. Die Legitimation einer politischen Ordnung allgemein gilt dann als gegeben, wenn deren Geltung von den Bürgern anerkannt wird. Diesbezüglich lassen sich die Input-Legitimität sowie die Output-Legitimität unterscheiden. Die Input-Legitimität beruht auf der Anerkennung bestimmter Verfahren (wie beispielsweise demokratischen Wahlen), während die Output-Legitimität auf der Anerkennung beruht, dass politische Entscheidungen eine hohe Problemlösungsfähigkeit erreichen. Legitime Politik entsteht aus der Verbindung der Input- und Output-Legitimität, indem ein Verfahren zur Bearbeitung kollektiver Probleme entsteht, bei dem das im Interesse der Bürger Nötige getan wird (Beisheim 2005: 243f.).

Ob NGOs diese Bedingungen der Legitimation erfüllen können oder überhaupt erfüllen müssen und welche Probleme und Diskussionsfragen sich in diesem Zusammenhang ergeben wird folgend unter Punkt 4.2 erläutert.

4.2 Die demokratische Legitimation von Nichtregierungsorganisationen

Betrachtet man den Nationalstaat, so ist eine relative Deckungsgleichheit zwischen politischer Beteiligung, der demokratischen Souveränität, der Öffentlichkeit und den von gesetzlichen Regelungen Betroffenen festzustellen. Betrachtet man die transnationale Politik, so ist diese Deckungsgleichheit nicht mehr vorhanden und die demokratische Legitimation wird damit brüchig. In der vorhandenen Literatur wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die NGOs durch ihre Arbeit diese Legitimationsprobleme transnationaler Politik offen gelegt haben (Brunnengräber et al. 2005: 54f.).

Spricht man dagegen von einem Legitimationsdefizit von NGOs, so sind vor allem zwei unterschiedliche Punkte zu erwähnen. Als erstes wird meist ein gesamtgesellschaftliches Legitimationsdefizit angesprochen. Damit ist das Nichtvorhandensein einer demokratischen Ermächtigung und Kontrolle der NGOs durch den Souverän/das Volk gemeint. Weil NGOs also kein gesamtgesellschaftliches Mandat besitzen, sei ihr Einfluss auf die Politik nicht legitim. Weiter wird das innere Legitimationsdefizit von NGOs erwähnt. Damit sind die mangelhaften inneren Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Mitglieder gemeint (Beisheim 2005: 242). Insgesamt werden somit NGOs oft mit dem Vorwurf konfrontiert, über keine demokratische Legitimation zu verfügen um demokratisch gewählte Regierungen zu kritisieren (Schrader 2000: 53). Sie repräsentieren bestimmte Bevölkerungsgruppen und Interessen ohne von diesen Gruppen gewählt worden zu sein

(Demirovic 2001: 144).

Ob ein politischer Akteur demokratisch legitim ist, hängt wie erwähnt von der Stütze auf konstitutive Verfahren, der Grundlage in demokratischen Normen und der Anerkennung der Bürger ab. Folglich lassen sich drei unterschiedliche Muster demokratischer Legitimation von NGOs aufzeigen (Schrader 2000: 61):

1) Die basisdemokratische Legitimation

Das Grundprinzip einer demokratischen Entscheidung, welches bereits anhand der Demokratiedefinition von Demirovic (2001) aufgezeigt wurde, wird durch eine Repräsentation oder Delegation in einer Demokratie nicht ausser Kraft gesetzt. Denn die Vertreter des Volkes sind dazu verpflichtet, die Bürger durch Information und Beteiligung in den Entscheidungsfindungsprozess einzubeziehen. Die Bürger können wiederum Mitsprache und Mitbestimmung einfordern. In diesem Zusammenhang unterstützen NGOs Projekte, um alternative Politikansätze umzusetzen. NGOs bereiten damit eine Verbindung zwischen der lokalen und der nationalen Ebene und steuern folglich auch zur Legitimierung der politischen Ordnung bei (Schrader 2000: 61f.).

Die Aufmerksamkeit muss jedoch in Zusammenhang mit der basisdemokratischen Legitimation auch auf den internen Willensbildungsprozess von NGOs selbst gelenkt werden. Hier stellt sich die Frage, ob NGOs den internen Willensbildungsprozess nach demokratischen Prinzipien gestalten müssen oder nicht. Eine mögliche Antwort darauf ist die Argumentation, dass NGOs eine durchsetzungsfähige Struktur bräuchten, um erfolgreich ihre Arbeit leisten zu können (dies ist mit demokratischen Strukturen oft nicht zu erreichen). Denn anders als Parteien und Gewerkschaften sind NGOs „private“ Einrichtungen wie Unternehmen oder die Presse. Dennoch wirken NGOs im öffentlichen Raum und zielen auf eine politische Wirksamkeit ab. Folglich beziehen sie auch ihre Legitimation aus ihrer eigenen demokratischen Struktur (Schrader 2000: 62f.). Der Standpunkt von Marianne Beisheim (2005: 244) macht deutlich, dass NGOs keiner gesamtgesellschaftlichen Legitimation bedürfen solange sie keine kollektiv bindenden Entscheidungen treffen können. Denn so vertreten sie nur ihre Interessen gegenüber der legitimen Staatsgewalt oder anderen Organisationen. Schliesslich gehört es ebenfalls zu den demokratischen Rechten, eigene Interessen gegenüber der politischen Willensbildung zu vertreten. Dieses Recht gilt auch für NGOs, solange sie nicht im Feld der verbindlichen Entscheidungsfindung agieren. Somit stellt sich die Frage nach der internen demokratischen Ordnung einer NGO erst dann, wenn sie ein Vertretungsmonopol für einen bestimmten Teil der Gesellschaft zugesprochen bekommt (Beisheim 2005: 245).

2) Die normative Legitimation

Mit dieser Art der Legitimation sind vor allem NGOs konfrontiert, welche aus den neuen sozialen

Bewegungen hervorgegangen sind. Der Bezug auf Menschenrechte, Frieden und Gerechtigkeit spielt hierbei eine zentrale Rolle. Politisch legitimatorische Aufladung erreichen diese Werte jedoch erst, wenn NGOs bewusst das Risiko eingehen, nationales und internationales Recht zu verletzen. Veranschaulicht werden kann diese Tatsache mit den Aktionen von Greenpeace. Mit demonstrativen Regelverletzungen macht Greenpeace immer wieder auf Missstände aufmerksam. Zentral bei einer normativen Legitimation ist jeweils der Verweis auf ein moralisches Gut sowie auf die Tatsache, dass Unternehmen und staatliche Stellen ihre Verantwortung missachtet haben. Bezüglich der Handlungsfähigkeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure geniessen besonders NGOs den Ruf, politisch glaubwürdig zu sein. Denn es wird heutzutage vor allem „unmittelbares Zupacken“, und nicht mehr der Verweis auf Verfassung und Rechtsnormen, von der Gesellschaft als glaubwürdiges Handeln angesehen. Die Botschaft, welche in den Medien verbreitet wird, trägt das Bild von Bürgern, die sich selbst engagieren. Folglich hat auch die Resonanz, die NGOs in den Medien erfahren, Rückwirkungen auf die Ausgestaltung der Praxis. Zu den bedenklichen Konsequenzen hierbei gehört die zunehmende Einschränkung des Handelns von NGOs auf jene Themen, die medial verkaufbar sind. Somit werden immer öfter genau jene Probleme aufgegriffen, die von den Medien in Szene gesetzt werden, denn aufgrund meist relativ schwacher finanzieller Ressourcen sind NGOs auf die Kooperation mit den Medien angewiesen. Besonders deutlich zeigt sich dies im Bereich der Entwicklungshilfe, wo langfristige Hilfe wegen dem mangelnden spektakulären Element nur schwer zu gewinnen ist (Gebauer 2001: 111ff.; Hirsch 2001: 31; Schrader 2000: 63f.).

3) Die Legitimation durch gesellschaftliche Anerkennung

Wie bereits unter Punkt 4.1 erwähnt, sind die Anerkennung sowie die Problemlösungsfähigkeit entscheidende Faktoren für den Erfolg staatlicher Politik. Wollen also auch NGOs ihre Legitimation stärken, so müssen sie ebenfalls sowohl ihre Input- als auch ihre Output-Legitimität stärken. Gerade weil NGOs wichtige Leistungen für die gesamte Gesellschaft erbringen und am Gemeinwohl orientiert sind, bestehen für diese Verstärkung der Legitimation gute Voraussetzungen. Das Vertrauen, welches ihnen von der Gesellschaft entgegengebracht wird, ist im Potenzial von NGOs an Unabhängigkeit, Risikobereitschaft und Bürgernähe begründet. Folglich kann der Grad gesellschaftlicher Anerkennung und Unterstützung an den Mitgliederzahlen sowie den Ergebnissen von Spenden und Umfragen gemessen werden. Obwohl NGOs also weder gewählt noch in anderen demokratischen Akten bestimmt sind hängen sie in ihrem Handeln zu einem grossen Teil von der Zustimmung der Öffentlichkeit ab und unterliegen so einer informellen Kontrolle. Dies ist vor allem eine Konsequenz der Tatsache, dass viele NGOs in den sozialen Bewegungen verwurzelt sind und sich als deren professionalisierte Instanzen verstehen. Daraus resultiert für die einzelnen NGOs die

Tatsache, dass ihr Handeln solange legitimiert ist, wie es ihnen gelingt, die Bürger von der Notwendigkeit ihres Bestehens und ihrer Arbeit zu überzeugen (Gebauer 2001: 99; Schrader 2000: 64f.).

5. Perspektiven – Herausforderungen der Zukunft

Nachdem nun die unterschiedlichen Aspekte einer Legitimation von NGOs in der Öffentlichkeit aufgezeigt wurden, sollen nun die Perspektiven der Zukunft sowie bestehende Einschränkungen und Herausforderungen bezüglich des NGO-Handelns diskutiert werden.

Die eindeutig auszumachende Trennungslinie zwischen Staaten und NGOs ist in der heutigen Zeit nicht mehr erkennbar. Der Staat gewinnt heutzutage zunehmend an Bedeutung auf der diskursiven Ebene, wo er die Rolle eines Moderators übernimmt und zwischen den Positionen unterschiedlicher Akteure vermittelt (Gebauer 2005: 115). Die durch die NGOs entstandenen Interessenwahrnehmungen der Zivilgesellschaft sind ein durchaus unverzichtbares Element funktionierender Demokratien geworden (Schrader 2000: 60). Das Wachstum der globalen Zivilgesellschaft, welches durch die NGOs gefördert wurde, führte jedoch nicht zu den erhofften Demokratisierungseffekten. Somit wird eine globale Zivilgesellschaft nicht notwendigerweise eine friedlichere Welt herbeiführen (Roth 2005: 113). Es gibt durchaus einige Schwachstellen der NGO-Politik, welche sich in unterschiedlichen Politikfeldern manifestieren. Einige dieser Einschränkungen, welche in der derzeitigen Debatte diskutiert werden, sollen nachstehen kurz aufgeführt werden:

1) Die Dominanz des Nordens

Oft werden transnational tätige NGOs als positives Ergebnis einer globalen Zivilgesellschaft gedeutet. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang jedoch die Tatsache, dass in transnationalen NGOs die Verteilung von Macht und Ressourcen ein beachtliches Nord-Süd-Gefälle aufweist. Diese Gegebenheit wirkt sich stark auf die Themen aus, welche in der internationalen Politik Platz finden. So ist beispielsweise ein Grossteil der transnationalen Themen überaus OECD-geprägt und damit auch von den nördlichen NGOs dominiert. Zu veranschaulichen ist diese Tatsache zum Beispiel anhand der Mikrokredite der Weltbankprogramme, welche in der Regel Frauen zugute kommen. Der Einsatz der Weltbank für solche Programme blieb auch deshalb begrenzt, weil dominierende amerikanische Frauenbewegungen bezüglich dieses Themas kein mobilisierungsfähiges Interesse zeigten (Roth 2005: 114ff.).

2) Segmentierte Politik

Transnationale Politik manifestiert sich in Gestalt von separaten Politikfeldern, die in verschiedenen

Akteurskonstellationen und Organisationsmustern oft unverbunden (oder sogar gegenläufig) mit variierender Sanktionsgewalt und Verbindlichkeit und auf unterschiedlichen Institutionalisierungsniveaus betrieben werden. An diesem Punkt wird deutlich, dass bereits diese separaten Politikfelder gegen die Idee eines globalen Staates sprechen. Denn die separaten Politikfelder müssen nicht jene Kohärenz und Legitimation aufweisen, welche staatliche Politik auszeichnet (als Beispiel hierfür kann das UN-System angeführt werden) (Roth 2005: 116).

Es sind jedoch gerade die NGOs, welche von den beschriebenen fragmentierten internationalen Regimen profitieren. Denn NGOs konnten sich in einzelnen Politikfeldern (wie beispielsweise der Entwicklungspolitik) verankern. Sie richten sich an den Themen und Einflusstrukturen ihres jeweiligen Regimes aus und sind somit zu bedeutenden Förderern der Politiksegmentierung geworden. Die Politikfragmentierung beinhaltet jedoch auch die Gefahr einer spezialisierten und professionalisierten Politik, womit sie sich von den sozialen Bewegungen und Initiativen abkoppelt, die einst bedeutend zum Aufkommen der NGOs beigetragen haben (Roth 2005: 116f.).

3) Ein erweiterter Staat

Oftmals entscheiden internationale und staatliche Institutionen sowie politische Vorgaben über den Bedarf an NGOs. Damit wird auch von diesen Institutionen entschieden, ob die NGOs in transnationale Verhandlungssysteme einbezogen werden oder nicht und ob von ihrem Expertenwissen überhaupt Gebrauch gemacht werden soll oder nicht (Roth 2005: 115).

Weil NGOs gerade in der internationalen Politik mehr Ressourcen benötigen um aktiv sein zu können als auf nationaler Ebene, sind sie international auch stärker von der öffentlichen Unterstützung abhängig. Folglich existieren NGOs häufig als staatliche „Vorfeldorganisationen“ mit Zugang zu der nationalen und internationalen Ebene der Politik (Roth 2005: 115).

4) Medienabhängigkeit

Aufgrund einer Ressourcenschwäche bezüglich materieller Unterstützung als auch Legitimation geraten viele NGOs in eine Medienabhängigkeit. Daraus folgt eine Selektion von Themen durch die Medien, die Orientierung am Publikumsgeschmack sowie eine Vorliebe für werbewirksame Meldungen. Diese Entwicklungen führen schliesslich dazu, dass eine Anpassung der NGOs an die Medienerfordernisse stattfindet. Es sind die Medien sowie das Publikum die entscheidenden Faktoren, welche über die Nachrichtenwerte entscheiden. Was dabei für die NGOs bleibt, ist eine Abhängigkeit von aktuellen und medienwirksamen Ereignissen (wie beispielsweise Katastrophen) (Brunnengräber et al. 2005: 50ff.; Roth 2005: 117f.).

Erwähnenswert ist weiterhin die Konkurrenz zwischen NGOs und globalisierungskritischen Bewegungen um den Zugang zu den Medien. Dieser Faktor führt wiederum zu einer stärkeren

Professionalisierung und kann zu einer Vernachlässigung der Binnenkommunikation einer Organisation führen (Brunnengräber et al. 2005: 52).

5) die ungleiche Organisationsfähigkeit

In der heutigen NGO-Landschaft finden sich generell verschiedene Organisationsfähigkeiten von Interessen und somit auch eine ungleiche Ressourcenausstattung von NGOs. Somit haben schwache Interessen (wie beispielsweise solche von Gruppen mit geringen Machtressourcen wie etwa Arbeitslose), neue Interessen oder langfristige Interessen kleinere Chancen im Konkurrenzkampf mit anderen Interessen und NGOs. Zusätzlich zu der ungleichen Ressourcenverteilung kommt das bereits erwähnte Nord-Süd-Gefälle hinzu. Zum Problem wird nun diese ungleiche Organisationsfähigkeit vor allem bei der direkten Einflussnahme von NGOs auf internationale Entscheidungen, wenn nationalstaatliche Instanzen dabei umgangen werden. Problematisch hierbei ist, dass der Grossteil der internationalen politischen Entscheidungsprozesse nicht so beschaffen ist, dass eine zivilgesellschaftliche Partizipation durch dafür auch vorgesehene Institutionen demokratisch kontrollierbar ist (Beisheim 2005: 258f.). Dies führt konsequenterweise zu einer erheblichen Überrepräsentation der ressourcenstarken (meist nördlichen) NGOs in der transnationalen Politik.

Hier sollen jedoch nicht nur die Schwachstellen von NGOs erläutert werden, sondern die Aufmerksamkeit muss ebenfalls auf die positiven Auswirkungen von NGO-Handeln auf Demokratisierungsprozesse gelenkt werden. So sind NGOs beispielsweise in bestimmten Politikfeldern zu wichtigen Bestandteilen internationaler Regulationszusammenhängen geworden. Trotzdem muss die Frage gestellt werden, ob NGOs über die Bestandteile internationaler Regulationszusammenhänge hinaus als Akteure einer demokratischen Gestaltung von Politik betrachtet werden können oder nicht (Hirsch 2001: 38). Hier kann auf unterschiedliche Weise geantwortet werden. Zum einen tragen NGOs zu einer erweiterten Interessenberücksichtigung und Beachtung von bestimmten Problemfeldern bei. Zum anderen bleibt die Fähigkeit der Verfolgung von gesellschaftlichen Veränderungsprojekten durch NGOs beschränkt. Dies ist auf die Abhängigkeit von NGOs von bürokratischen Staatsapparaten zurückzuführen, die sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene vorhanden ist. Somit wird ersichtlich, dass NGOs ihre Rolle in demokratischen Prozessen erhöhen können, wenn sie ihre materielle und politische Autonomie gegenüber den Staaten, internationalen Organisationen und Unternehmen bewahren. Da NGOs jedoch auch als Teile eines erweiterten Staates angeschaut werden können, wäre es wohl falsch, sie als gegenstaatliche politische Akteure zu verstehen. Von den NGOs kann jedoch eine Politik „im und gegen den Staat“ geleistet werden (Hirsch 2001: 38ff.). NGOs sind also nicht einfach als Akteure für ein Projekt einer Weltzivilgesellschaft und Demokratisierung zu verstehen. So sind

nationale Zivilgesellschaften (und keine Weltzivilgesellschaft) bedeutend für die Struktur und den Einfluss von NGOs. Somit sind auch viele NGOs der transnationalen Politik auf nationaler Ebene gut etabliert (Roth 2001: 60-61). Dass sich NGOs jedoch zunehmend als Akteure einer Zivilgesellschaft und weniger als Projektleiter sehen, kann als gutes Zeichen für die Entwicklung der Zivilgesellschaften (und damit vielleicht auch einer Weltzivilgesellschaft) aufgefasst werden. Somit ergibt sich auch die Möglichkeit für NGOs, eine grössere Rolle in der Politik zu übernehmen und somit auch mehr der angestrebten Ziele zu erreichen (Jørgensen 1996: 52f.).

6. Schlussbetrachtung

Mit den Prozessen der Modernisierung und Internationalisierung begann eine neue Dimension zivilgesellschaftlicher Partizipation in der internationalen Politik. Diese neue Dimension wurde vor allem durch die NGO-Bewegung der 1990er Jahre sichtbar und mit ihr wurde die Zivilgesellschaft zum ernst zu nehmenden Akteur transnationaler Politik. Wie erläutert wurde, gestaltet sich eine genaue Abgrenzung zwischen NGOs und sozialen Bewegungen als äusserst schwierig. Nicht zuletzt, weil viele NGOs ihre Wurzeln in den sozialen Bewegungen haben. NGOs haben transnationale Netzwerke aufgebaut und Erfahrungen an die nationalen Bewegungssektoren weitergegeben. Aber obwohl die zunehmende Bedeutung internationaler Politik seit dem Ende des Kalten Krieges besonders für die NGOs förderlich war, bleibt ihre Stärke in der Erzeugung von öffentlichem Druck und nicht die Teilnahme an Konferenzen. In einer dritten Entwicklungsphase der NGOs gelangten dann zusätzlich globalisierungskritische Bewegungen ins Zentrum des Interesses (Brunnengräber et al. 2005: 64).

In der heutigen globalisierten Welt teilen nationalstaatliche Regierungen ihre Macht mit der Wirtschaftswelt, den internationalen Organisationen und auch den NGOs. Die Denationalisierung führte somit zu heterogeneren nationalen Gesellschaften und zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen. Dennoch muss festgehalten werden, dass dies keineswegs ein Verschwinden des Gewaltmonopols der Nationalstaaten bedeutet. Dieses bleibt auch in einer globalisierten Politik von zentraler Bedeutung. Trotzdem findet sich der Staat immer öfter auch in einer Moderator-Rolle als Vermittler zwischen unterschiedlichen Akteuren. Veranschaulicht man die unterschiedlichen Konzepte einer transnationalen Demokratie wie jene des liberal-demokratischen Institutionalismus, des radikalen Kommunitarismus oder der kosmopolitischen Demokratie, so wird schnell deutlich, dass Repräsentation in Zukunft nur in komplexen Formen einer Mehrebenenpolitik möglich sein wird. Auch in einem solchen System komplexer Mehrebenenpolitik werden jedoch die Nationalstaaten die wichtigsten Akteure darstellen. Ihre Fähigkeit zur Problembearbeitung hängt

aber vermehrt vom Erfolg einer Integration der sozialen Akteure, der politischen Interessen und des wirtschaftlichen Sachverstands ab (Schrader 2000: 43ff.). Für NGOs bestehen hier durchaus Möglichkeiten, wie sie durch die Zivilgesellschaft eine Stärkung der internationalen Demokratie erreichen können. Einerseits steigern NGOs das Niveau und die Anzahl des zivilgesellschaftlichen Engagements und machen andererseits dadurch auch die Regierungen stärker für ihr Verhalten verantwortlich (Hirsch 2001: 38ff.). Wie unter Punkt 3.3 erläutert wurde, können NGOs jedoch auch Einfluss auf das Legitimitäts- und Demokratiedefizit ausüben, welches sich aus der ungleichzeitigen politischen und gesellschaftlichen Denationalisierung ergibt. Dies geschieht unter anderem durch die unabhängig von Staat und Wirtschaft stattfindende Eingliederung zivilgesellschaftlicher Ansichten in den politischen Prozess, das Agenda-Setting sowie die Ansätze einer globalen Öffentlichkeit, welche durch transnational agierende NGOs geschaffen wurde (Roth 2005: 103ff.). Trotzdem muss festgehalten werden, dass diese Bedingungen für eine umfängliche Demokratisierung der internationalen Politik nicht ausreichend sind. Die Hoffnung liegt hierbei wohl im Konzept der Global Governance, welches auf das Zusammenspiel zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie der lokalen und globalen Ebene setzt (Roth 2005: 247f.).

Mit der Verbindung der lokalen und nationalen Ebene durch die NGOs steuern diese auch zu einer Legitimierung der politischen Ordnung bei. Generell wird argumentiert, dass NGOs selbst keiner gesamtgesellschaftlichen Legitimation bedürfen, solange sie keine kollektiv bindenden Entscheidungen treffen können (Beisheim 2005: 244). Bezüglich der demokratischen Legitimation von NGOs kann zusätzlich argumentiert werden, dass sie in ihrem Handeln zu einem bedeutenden Teil von der Zustimmung der Öffentlichkeit abhängen und somit einer informellen Kontrolle unterliegen. Ihr Handeln ist also so lange legitimiert, wie es ihnen gelingt, die Bürger von der Notwendigkeit ihrer Arbeit zu überzeugen (Schrader 2000: 64f.).

Soll der Weg in Richtung Demokratisierung der internationalen Politik gemäss dem Konzept der Global Governance jedoch erfolgreich weitergeführt werden, so bestehen noch einige Schwachstellen bezüglich der Eingliederung von NGOs. Hier sei nur noch einmal kurz die starke Dominanz des Nordens über jene NGOs des Südens, die Abhängigkeit von bürokratischen Staatsapparaten oder die Medienabhängigkeit der NGOs allgemein erwähnt. Wollen die NGOs also zu einer Weiterentwicklung der Global Governance und zu einer demokratischeren transnationalen Politik beitragen, so müssen sie ihre materielle und politische Autonomie gegenüber den Staaten, den Unternehmen und den internationalen Organisationen bewahren (Hirsch 2001: 39).

7. Literaturverzeichnis

BEISHEIM, Marianne/ ZÜRN, Michael (1999): Transnationale Nicht-Regierungsorganisationen. Eine Antwort auf Globalisierung?, in: KLEIN, Ansgar/ LEGRAND, Hans-Josef/ LEIF, Thomas (Hrsg.): *Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH: 306-319.

BEISHEIM, Marianne (2005): NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation. Das Beispiel Klimapolitik, in: BRUNNENGRÄBER, Achim/ KLEIN, Ansgar/ WALK, Heike (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 242-265.

BRUNNENGRÄBER, Achim/ KLEIN, Ansgar/ WALK, Heike (2005): Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung?, in: BRUNNENGRÄBER, Achim/ KLEIN, Ansgar/ WALK, Heike (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 10-77.

COHEN, Robin/ RAI, Shirin M. (2000): Global Social Movements. Towards a cosmopolitan politics, in: COHEN, Robin/ RAI, Shirin M. (Hrsg.): *Global Social Movements*. London; New Brunswick: The Athlone Press.

DEMIROVIC, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie, in: BRAND, Ulrich/ DEMIROVIC, Alex/ GÖRG, Christoph/ HIRSCH, Joachim (Hrsg.): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster: Westfälisches Dampfboot: 141-168.

GEBAUER, Thomas (2001): „...von niemandem gewählt!“ Über die demokratische Legitimation von NGO, in: BRAND, Ulrich/ DEMIROVIC, Alex/ GÖRG, Christoph/ HIRSCH, Joachim (Hrsg.): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster: Westfälisches Dampfboot: 95-119.

FOWLER, Alan (1996): Strengthening Civil Society in Transition Economies – from Concept to Strategy: Mapping an Exit in a Maze of Mirrors, in: CLAYTON, Andrew (Hrsg.): *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC: 12-33.

HABERMAS, Jürgen (1998): *Die postkoloniale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

HALLIDAY, Fred (2001): The Romance of Non-State Actors, in: JOSSELIN, Daphné/ WALLACE, William (Hrsg.): *Non-State Actors in World Politics*. Basingstoke: Palgrave: 21-37.

HEINS, Volker (2002): *Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen*. Opladen: Leske + Budrich.

HIRSCH, Joachim (2001): Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates, in: BRAND, Ulrich/ DEMIROVIC, Alex/ GÖRG, Christoph/ HIRSCH, Joachim (Hrsg.): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster: Westfälisches Dampfboot: 13-42.

JØRGENSEN, Lars (1996): What Are NGOs Doing in Civil Society?, in: CLAYTON, Andrew

(Hrsg.): *NGOs, Civil Society and the State: Building Democracy in Transitional Societies*. Oxford: INTRAC: 36-54.

NARR, Wolf-Dieter/ SCHUBERT, Alexander (1994): *Weltökonomie. Die Misere der Politik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

ROTH, Roland (1999): Neue soziale Bewegungen und liberale Demokratie. Herausforderungen, Innovationen und paradoxe Konsequenzen, in: KLEIN, Ansgar/ LEGRAND, Hans-Josef/ LEIF, Thomas (Hrsg.): *Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH: 47-63.

ROTH, Roland (2001): NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?, in: BRAND, Ulrich/ DEMIROVIC, Alex/ GÖRG, Christoph/ HIRSCH, Joachim (Hrsg.): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. Münster: Westfälisches Dampfboot: 43-63.

ROTH, Roland (2005): Transnationale Demokratie. Beiträge, Möglichkeiten und Grenzen von NGOs, in: KLEIN, Ansgar/ WALK, Heike/ BRUNNGRÄBER, Achim (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 80-128.

SCHRADER, Lutz (2000): *NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik*. Potsdam: UNZE Verlags- und Druckgesellschaft.

VAN ROOY, Alison (2004): *The Global Legitimacy Game. Civil Society, Globalization, and Protest*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.

ZIRAKZADEH, Cyrus Ernesto (1997): *Social movements in politics: a comparative study*. London: Longman.