

# Demokratisierung der Demokratie

## Zivilgesellschaft. Non Governmental Organizations. Governance<sup>\*</sup>

Mohssen Massarrat

August 2003

Erschienen in:

Mohssen Massarrat / Uwe Rolf / Hans-Joachim Wenzel (Hrsg.), 2003:  
Bilanz nach den Weltgipfeln: Rio de Janeiro 1992 und Johannesburg 2002 und  
Perspektiven für Umwelt und Entwicklung, München

### Inhalt

1. Einleitung
2. Demokratievakuum in der parlamentarischen Demokratie
3. Parteienstaat in der Legitimationskrise
4. Phänomen Zivilgesellschaft - Phänomen Non Governmental Organizations
5. Teilhabe der NGOs an politischer Macht und die Legitimationsfrage
6. Formen der Rückkopplung der Zivilgesellschaft an politische Systeme hin zur Nachhaltigkeitsdemokratie
7. Einwände, die noch offen sind

### Literatur

---

<sup>\*</sup> Dieser Beitrag stellt meine gründlich überarbeiteten früheren Überlegungen zum Konzept *Dritte Kammern* dar und ist Ergebnis mehrerer Vorträge über den Zusammenhang der strukturellen Defizite politischer Systeme und globalen Krisen, die ich u.a. beim Jahrestreffen des Willy-Brandt-Arbeitskreises im Februar 2002 in Berlin, bei der Jahrestagung der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler im Oktober 2002 an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften mit dem Tagungsthema „Demokratie und Nachhaltigkeit. Wer kümmert sich um unsere Zukunft?“, bei der Tagung anlässlich des zwanzigsten Jubiläumsjahres der Veranstaltungsreihe „Colloquium Dritte Welt - Umwelt und Entwicklung“ an der Universität Osnabrück „Rio de Janeiro 1992 und Johannesburg 2002. Bilanz nach den Weltgipfeln“ im November 2002 und beim IPPNW-Kongress „Kultur des Friedens“ im Mai 2003 in Berlin gehalten habe. Wichtige Impulse und Inspiration erhielt ich dafür in zahlreichen Gesprächen mit Hans-Peter Dürr und mit Dieter S. Lutz, der leider viel zu früh verstarb.

## 1. Einleitung

Die parlamentarische Demokratie und der Parteienstaat sind längst an die Grenzen ihrer Leistungs- und Steuerungsfähigkeit gestoßen. Als historisch bahnbrechende politische Partizipationsform der bürgerlichen Gesellschaft tritt die parlamentarische Demokratie im Zeitalter sich zuspitzender Menschheitsfragen wie die globale Umweltkrise, wachsende Gefahr von Weltordnungskriegen und die globale Armut auf der Stelle. Ihre Geburtsfehler machen sich jetzt angesichts der wachsenden Anforderungen an die partizipativen Steuerungs- und Problemlösungskapazitäten als Syndrome und Dilemmata wie Machterhaltssyndrom, Gegenwartsfixierung, Egozentrismus, Komplexitäts-, Kompetenz- und Kompromissdilemma krisenhaft bemerkbar. Hinzu kommt der Souveränitätsverlust politischer Systeme und der schleichende Verlust nationalstaatlicher Handlungsspielräume, die durch die neoliberale Globalisierung ausgelöst wurden. Beide Entwicklungen sind für virulente Partizipationslücken und für das politisch folgenreiche Demokratievakuum verantwortlich.

Die historische Antwort auf die internen Strukturschwächen und den externen Anpassungsdruck sind offensichtlich neue soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Non Governmental Organizations (NGOs), die zwar unbestritten über beträchtliche Kompetenz- und Problemlösungskapazitäten verfügen und auch in der Lage wären, das Demokratievakuum produktiv und synergetisch auszufüllen, deren Interventionsmöglichkeiten jedoch bisher auf die Herstellung äußerer politischer Drucks, auf bloße „kommunikative Macht“ beschränkt geblieben sind.

Im Folgenden wird dafür plädiert, durch partizipative Rückkopplung zivilgesellschaftlicher Potentiale einen historisch längst fälligen Prozess der *Demokratisierung der Demokratie* einzuleiten, der eine wichtige Voraussetzung für die wirkungsvolle Bearbeitung von existenziellen Menschheitsfragen und Umsetzung von Schritten zur nachhaltigen Entwicklung darstellt. Einwände gegen die Teilhabe zivilgesellschaftlicher Bewegungen und ihre Potentiale an politischer Macht sind wissenschaftlich unbegründet, sie sind in erster Linie ideologischer Natur. Im Vordergrund stehen Überlegungen zur demokratiethoretischen Begründung der Legitimation von NGOs und der institutionellen Rückkopplungsformen zivilgesellschaftlicher Kapazitäten an politische Systeme.

## 2. Demokratievakuum in der parlamentarischen Demokratie

Die Diskussion über die Unzulänglichkeiten der parlamentarischen Demokratie ist so alt wie dieses politische System selbst. Mit seiner Geburt entstanden Strukturprobleme, die allgemein anerkannt, jedoch weiterhin als vernachlässigbar hingenommen werden. In der Bundesrepublik Deutschland haben vor allem Vertreter der partizipatorischen Demokratie (beispielsweise Scharpf 1975 und Wiesendahl 1991) auf einige wichtige Defizite des Systems aufmerksam gemacht und reduktionistische Demokratievorstellungen der Verfechter des Parlamentarismus (z.B. Fraenkel 1973 und Sontheimer 1980) kritisiert. Es haben sich inzwischen eine Reihe von Schlagwörtern eingebürgert, die wesentliche Defizite auf den Punkt bringen: Mit *Kanzlerdemokratie* wird die Möglichkeit der Regierungsspitze beschrieben, den eigenen Willen ohne eine faire Diskussion an der Regierungsmannschaft, der Regierungskoalition und den eigenen Fraktionen vorbei mittels Disziplinierungs- und politischem Druck (z.B. durch Rücktrittsdrohungen und damit Instrumentalisierung der Angst von Mandatsträgern vor Machtverlust etc.) durchzusetzen. Mit *Parteiendemokratie* wird der Zustand kritisiert, dass Parteien sich jeweils nach abgeschlossenen Wahlen gegenüber ihrer eigenen Wählerbasis entfremden und sich dann dieser besinnen, wenn wieder Wahlen bevorstehen. Mit *Verbändedemokratie* wird der Einfluss mächtiger Verbände auf die parlamentarische Willensbildung beschrieben, der über nicht transparente und dunkle Kanäle geltend gemacht wird. Mit *Elitedemokratie* wird kritisch konstatiert, dass die Willensartikulation im parlamentarischen System substanziell nur durch eine kleine, einflussreiche parlamentarische Elite (Fraktionsvorstände, Ausschussvorsitzende etc.) dominiert und Entscheidungen letztlich durch sie vorbereitet und durchgesetzt werden. Mit *halbierter Demokratie* wird problemati-

siert, dass in vielen Fällen nicht die Volksvertreter, sondern die Wirtschaft, die Forschung, mächtige Netzwerke, wie der militärisch-industrielle Komplex, die Atomindustrie etc., außerhalb der Parlamente Vorentscheidungen treffen, die dann Lobbyisten über die bereits genannten „dunklen Kanäle“ in das parlamentarische System einschleusen, um sie formal zu legitimieren.<sup>1</sup> Oft fügen sich Volksvertreter den demokratisch nicht legitimierten externen Vorgaben, wie z.B. Liberalisierungs- und Deregulierungsbeschlüsse der Welthandelsorganisation (WTO), weil diese ihnen als unabänderliche Sachzwänge („there is no alternativ“) erscheinen.

Außer diesen systemimmanenten „Geburtsfehlern“ der parlamentarischen Demokratie sind im Kontext neuer, Menschheitsfragen betreffender Herausforderungen in den letzten Dekaden weitere, bisher kaum wahrgenommene strukturelle Defizite des Systems zum Vorschein getreten, die von grundlegender Bedeutung sind. Die wichtigsten von ihnen, die wegen ihrer Bedeutung für den Gegenstand der Untersuchung in diesem Beitrag näher erläutert werden sollen, sind: *Machterhaltssyndrom und Gegenwartsorientierung, Komplexitäts- und Kompetenzdilemma, Kompromissdilemma und Egozentrismus.*<sup>2</sup>

### **Machterhaltssyndrom und Gegenwartsorientierung**

Das Machterhaltsinteresse zwingt die politischen Repräsentanten in der parlamentarischen Demokratie zum kurzfristigen, gegenwartsorientierten Denken und Handeln. Die Volks- und Parteienvertreter neigen dazu, denjenigen Fragen und Problemfeldern, deren Lösung sich kurzfristig, d.h. bis zur nächsten Wahlperiode, direkt in Stimmen- und Machtzuwachs umsetzen lassen, die erste Priorität einzuräumen. Dadurch neigen sie in der Regel dazu, alle Fragestellungen und Politikfelder, die dem kurzfristigen Machtinteresse zuwider laufen könnten, deren Bearbeitung jedoch für unser aller Zukunft von existenzieller Bedeutung sein kann, so systematisch und gründlich wie irgend möglich aus dem Blickwinkel auszublenden. Was für die einzelnen Volksvertreterinnen und -vertreter gilt, summiert sich in geballter Form für die Parteien und das gesamte System der parlamentarischen Demokratie.

### **Komplexitäts- und Kompetenzdilemma**

Parlamente sind Beschlussfassungsorgane der Generalisten mit Fachkompetenzen in einigen wenigen Politikfeldern. Dabei sind die modernen Gesellschaften zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber denen zu Beginn des 20. Jahrhunderts unvergleichbar komplexer und undurchsichtiger geworden. Die Auswirkungen finanz- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die von einem großen Industrieland wie z.B. Deutschland auf die Zukunft und auf andere Länder und Regime ausgehen, sind selbst für die klügsten und gewissenhaftesten Entscheidungsträger nicht bis ins letzte durchschaubar. Zu den wenigen großen klassischen Politikfeldern wie Landwirtschaft, Industrie und Handwerk sind zahlreiche neue und komplexe Politikfelder wie die Sozial-, Familien-, Bildungs-, Gesundheits-, Technologie- und Umweltpolitik mit ihren jeweils ausdifferenzierten Unterabteilungen hinzu gekommen, ganz zu schweigen von global orientierten und ebenso komplexen Politikbereichen wie Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Entscheidungsträger in den politischen Systemen von heute - ein Mindestmaß an Pflichtbewusstsein und Kompetenz einmal unterstellt - können sich nur auf einem Politikfeld, bestenfalls auf ganz wenigen Politikfeldern sachkundig machen, in allen anderen Feldern sind sie genauso inkompetent wie das Volk, das sie stellvertretend repräsentieren sollen. Somit trifft die demokratietheoretische Grundannahme der repräsentativen Demokratie, wonach das Volk außerstande sei, selbst politische Konzepte zu entwickeln,<sup>3</sup> insofern auch auf die Volksvertreterinnen und -vertreter zu. Damit wird ein unlösbares Dilemma der Parteien- bzw. der parlamentarischen Demokratie erkennbar.

---

<sup>1</sup> Zu der bereits in der Politikwissenschaft formulierten und inzwischen auch unstrittig gewordenen Kritik der parlamentarischen Demokratie vgl. u.a. Bohret/Jann/Kronenwett, 1997; Arnim, 2000.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Massarrat 2000; Lutz 2001.

<sup>3</sup> So die weit verbreitete Meinung in der Politikwissenschaft. Näheres dazu siehe Bohret/Jann/Kronenwett 1997: 32.

Trotz der offensichtlichen fachlichen Inkompetenz sind die Delegierten bei den Parteitag und die Volksvertreter in den Parlamenten nicht nur legitimiert, sondern sogar moralisch verpflichtet, bei allen zur Entscheidung anstehenden Fragen in sämtlichen Politikfeldern mitzuentscheiden, selbst wenn sie nicht einmal den Wortlaut der Anträge bzw. Gesetzesvorlagen genau kennen. So wird nicht das Wissen und Gewissen, sondern die Loyalität und Abhängigkeit von Parteiströmungen bei den Parteitagen bzw. die Loyalität und Abhängigkeit gegenüber der eigenen Fraktion in den Parlamenten zum entscheidenden Maßstab für folgenreiche Entscheidungen. Der Widerspruch zwischen der faktischen Inkompetenz und dem Zwang mitzuentscheiden wird auf diese Weise nur überdeckt. In diesem Milieu des Kompetenzvakuums findet die Expertokratie ihre Chance, sich eine eigene *strategische Definitionsmacht* anzueignen, die den demokratischen Willensbildungsprozess in sein Gegenteil verkehren kann.<sup>4</sup> Lobbyismus und Korruption sind somit Tür und Tor geöffnet. Nicht die gewählten Parteivertreter und auch nicht die Volksvertreter in den parlamentarischen Institutionen, sondern jeweils eine Handvoll von Experten führen Entscheidungen herbei, die teilweise mit schwer abzuschätzenden Risiken verbunden sind. Mächtige Interessengruppen ersparen sich so den mühsamen Weg der demokratischen Willensbildung und suchen sich den kürzesten, billigsten und risikofreisten Weg der Entscheidung, indem sie versuchen, entweder die Gunst der gewählten Parlamentarier in den Fachausschüssen und Ministerien zu erwerben oder aber Vertreter ihres Vertrauens in die jeweiligen Ausschüsse, formellen und informellen Arbeitsgruppen und Kommissionen des politischen Systems einzuschleusen.<sup>5</sup> Der Widerspruch zwischen Inkompetenz in der Sache und dem formalen Mitwirkungsrecht der Volksvertreter stellt m.E. eine der bisher ungelösten und für zahlreiche Fehlentwicklungen in der Gesellschaft ausschlaggebende Schwäche der parlamentarischen Demokratie dar.

### **Kompromissdilemma und der Zwang zur Externalisierung von Kosten und Konflikten**

Es liegt in der Natur der pluralistischen Demokratie, dass politische Entscheidungen angesichts von divergierenden Interessen von sozialen Gruppen und Zielkonflikten bei Einzelanliegen durch Kompromisse erreicht werden. Dies gilt für die Entscheidungsfindung innerhalb von Parteien, innerhalb der Regierung, in den parlamentarischen und anderen gesellschaftlichen Institutionen. Die pluralistische Demokratie und der damit zusammenhängende Zwang zum Kompromiss ist eine historische Errungenschaft des zwanzigsten Jahrhunderts. Die auf Gewalt und monopolistischem Machtanspruch besitzender Klassen beruhenden politischen Systeme im alten Europa gerieten im Zuge der Industrialisierung und sozialer Differenzierungsprozesse im achtzehnten und neunzehnten Jahrhundert unter Druck. Sie waren außerstande, für die sozialen und ökonomischen Herausforderungen ihrer Zeit angemessene Lösungen zu entwickeln. Sozialen Bewegungen, insbesondere den europäischen Arbeiterbewegungen und ihren Parteien, fiel die Aufgabe zu, nach langwierigen politischen Auseinandersetzungen und blutigen Kämpfen den Obrigkeitsstaat zu überwinden und die pluralistische Demokratie durchzusetzen.

---

<sup>4</sup> Dennoch hat die Expertokratie im wissenschaftlichen Diskurs, insbesondere im konservativen Lager, prominente Befürworter, da in den jeweiligen Institutionen nicht politisch, sondern "sachlich" entschieden wird. "An die Stelle eines politischen Mehrheitswillens tritt als Verantwortungsrahmen für die institutionellen Entscheidungen der *Sachverstand* und die Anerkennung der *Sachgesetzmäßigkeiten* ... Das bedeutet aber, dass die Leitung dieser Institutionen ihre Legitimität in ihrer *Sacherfüllung* und in der Vertretung von *Sachinteressen* findet, denen gegenüber ihre allgemeinen politischen Überzeugungen zurückzutreten haben, und dass daher die Auswahl der jeweils institutionellen Führungsgruppe unter diesem Gesichtspunkt der Sachkompetenz erfolgen muss" (Schelsky, 1977: 428 f.).

<sup>5</sup> Dies erklärt das Interesse an den Lobbyisteninstitutionen in der unmittelbaren Nähe des Parlaments- und des Regierungssitzes. So waren 1996 beispielsweise in Bonn 1614 Interessengruppen in den Bonner Lobbyisten registriert. Verglichen mit 635 im Jahre 1974 registrierten Lobbygruppen erhöhte sich die Zahl innerhalb von zwei Jahrzehnten um mehr als das Zweieinhalbfache (Sebaldt, 1997: 29). Für konservative Politikwissenschaftler wie Sebaldt stellt diese Entwicklung jedoch kein Problem dar, vielmehr ist dies eher ein positiver Beweis dafür, dass "die Interessengruppen die ihnen zugeschriebenen Funktionen der Interessenartikulation, -aggregation, -selektion und der politischen Integration praktisch auf unterschiedliche Weise wahrnehmen" (ebenda, S. 37).

Zentraler Gegenstand sozialer und politischer Auseinandersetzungen im Industrialisierungs- und Transformationsprozess westlicher Gesellschaften in den vergangenen Jahrhunderten war die soziale Frage. Dazu gehörte die gerechte Verteilung des Wohlstandes, gesetzliche Regelung des Normalarbeitstages und die Einführung von sozialen Sicherungssystemen (Kranken- und Rentenversicherung etc.). Die in diesem Prozess entstandenen modernen Parteien definierten ihre Programme im wesentlichen entlang der Verteilungsfrage zwischen Kapital und Arbeit. Dabei schufen der Zwang zum Kompromiss und das Mehrparteiensystem gesellschaftliche Zustände, die sich durch einen spürbaren sozialen Ausgleich und die innere politische Stabilität auszeichnen. Dieses System hat allerdings auch Schattenseiten:

a) Der Zwang zum Kompromiss zwischen sozialen Schichten und Klassen, zwischen Lohnarbeit und Kapital führte alsbald zur Externalisierung von Konflikten und Kosten. Koloniale Aufteilung der Welt um die Jahrhundertwende, Streben nach höherem Anteil am Wohlstand durch zügelloses Wachstum und beschleunigte Ausbeutung der Ressourcen, somit das fordistische Modell des Massenkonsums in den erfolgreichen Industrieländern, hatte den *historischen Kompromiss* zwischen Lohnarbeit und Kapital, zwischen konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Parteien zur Voraussetzung. Das Modell florierte jedoch reibungslos, weil soziale Konflikte und ökologische Belastungen externalisiert werden konnten, und zwar zu Lasten anderer Regionen und Völker und zu Lasten künftiger Generationen.<sup>6</sup> Diese Art des ökonomischen Wachstums wurde durch die Politik zusätzlich gefördert, weil Politiker und ihre Parteien ihre Ziele durch Externalisierung von Kosten und Konflikten mit geringeren Reibungskosten erreichen konnten.<sup>7</sup>

b) Der Zwang zum Kompromiss führt bei politischen Entscheidungsfindungen unweigerlich zu substantiellen Abstrichen bei konkurrierenden Einzelanliegen, oft werden dabei Einzelanliegen und Forderungen sozialer Gruppen bis zur Unkenntlichkeit verwässert. Konsensbildung durch Kompromiss hat sich bei Fragen der Wohlfahrtsverteilung sicherlich bewährt, er hat sich jedoch bei existentiellen Fragen und bei Entscheidungen mit langfristigen Folgewirkungen, die nicht die Interessen einzelner Gruppen, sondern die Interessen aller gesellschaftlichen Gruppen und die Menschheitsfragen tangieren, als untauglich erwiesen. Wenn wissenschaftlich nachweisbar ist, dass Atomtechnologie bei der Energieversorgung ein Irrweg ist und eine Gefahr für Leib und Leben der Menschen darstellt, so macht es keinen Sinn, sich auf weniger Atomenergie zu einigen. Wenn unstrittig ist, dass der militärische Zugriff zu fremden Rohstoffquellen im Dienste eigener Wohlstandssteigerung unweigerlich in die Sackgasse von Hegemonialpolitik und permanenten Kriegen wie in Afghanistan und Irak<sup>8</sup> führt und außerdem auch ethisch verwerflich ist, so macht es auch hier keinen Sinn, einen Kompromiss zu erzielen, dass beispielsweise im Konfliktfall keine Massenvernichtungsmittel eingesetzt werden. Ein Kompromiss über die Grundrechte beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland ist ein genauso untaugliches Mittel der Politik wie ein Kompromiss über existentielle Rechte anderer Völker und Generationen. Um die Grundrechte der gegenwärtigen Generation eines demokratischen Staates vor dem Zugriff einer einfachen Mehrheitsentscheidung zu schützen, sind diese durch die Verfassung geschützt. Wenn jedoch die eigene Verfassung die Grundrechte anderer Völker und künftiger Generationen nicht schützt,

<sup>6</sup> Ausführliche Darstellung der Wirkungsweise und Formen der Kostenexternalisierung siehe Massarrat 1999.

<sup>7</sup> Kurt Biedenkopf, Ministerpräsident des Bundeslandes Sachsen, bringt diese politische Dimension des Wachstums und das Dilemma zwischen Vernachlässigung von ökologischen Folgen des Wachstums und Eigeninteressen der Politik freimütig auf den Punkt: "Die Auflösung oder die Bewältigung dieses Dilemmas wird außerordentlich erschwert durch die in den letzten Jahrzehnten wirksam gewordene Erfahrung, dass Wachstum in demokratischen Gesellschaften eine Bedingung für die Lösung von Verteilungskonflikten ohne Beeinträchtigung entstandener Besitzstände ist. Man hat die Erfahrung gemacht, dass man unter Wachstumsbedingungen besser regieren kann. Und diese Erfahrungen hat man in den siebziger Jahren zur Gesetzmäßigkeit erhoben. Man hat erklärt - das hervorstechende Beispiel dafür ist der 68er Wirtschaftsgipfel -, dass Wirtschaftswachstum die Voraussetzung für die Regierbarkeit demokratischer Gesellschaften sei. ... Für diese scheinbar notwendige Bedingung der Regierbarkeit hat man im Anfang jedenfalls eine Umweltbelastung in Kauf genommen. Zumindest hat man die Prioritäten so gesetzt, dass die Verringerung von Umwelterstörung im Sinne von Ressourcen- und Zukunftsverzehr wiederum Wachstum zur Voraussetzung haben: ein teuflischer Zirkelschluss" (Biedenkopf 1990: 21).

<sup>8</sup> Ausführlicher vgl. Massarrat 2003.

dann sind Verletzungen der Grundrechte anderer Völker, ja mehr noch Verbrechen gegen sie und künftige Generationen durch einfache Mehrheitsentscheidungen und leichtfertige Kompromisse Tür und Tor geöffnet. Solche Gesellschaften sind dann bestenfalls nach innen und gegenwartsbezogen demokratisch, nach außen jedoch expansiv, rücksichtslos und kriegerisch. Und sie sind außerstande, glaubwürdig Anspruch darauf zu erheben, der Demokratie eine universelle Geltung zu verschaffen.

### **Egozentrismus und reduktionistisches Gemeinwohl**

Die Qualität einer Demokratie muss auch daran gemessen werden, inwiefern sie beständig und auf Dauer unabhängig von externen Faktoren existieren bzw. gedeihen kann, inwiefern sie sich nicht zu Lasten anderer Gemeinschaften ausrichtet und sich als Teil einer universellen Demokratie begreift. Eine Demokratie ist nur beständig, wenn sie auf tief verwurzelten demokratischen Werten aufgebaut ist und auf dieser Grundlage auch tiefgreifende ökonomische und soziale Krisen unbeschadet überstehen kann. Die grundlegende Bedingung für eine universell ausgerichtete Demokratie ist allerdings auch ein universelles Gemeinwohlverständnis, das die Verfassung einer demokratischen Gemeinschaft zumindest als anzustrebendes Ziel festgeschrieben werden muss. Diese universelle Ausrichtung des Gemeinwohls ist ethisch längst geboten. Denn die Folgen der ökonomischen und politischen Handlungen, der Lebensweise, des Wohlstands moderner demokratischer Gesellschaften sind überwiegend grenzüberschreitend und global. Sie berühren das Gemeinwohl anderer Gemeinschaften und können sie sogar sehr massiv beeinträchtigen. Insofern ist ein universelles Gemeinwohl auch demokratietheoretisch geboten: Eine Demokratie ist nur dann beständig und auf innerer Stabilität aufgebaut, wenn sie konstitutiv nicht darauf angewiesen ist, ihre Funktionsfähigkeit durch systematische Verletzung des Gemeinwohls anderer Gemeinschaften abzusichern.

Tatsächlich sind die real existierenden Demokratien jedoch allesamt weit davon entfernt, ein universell ausgerichtetes Gemeinwohlverständnis für sich in Anspruch zu nehmen, von nicht demokratischen Gemeinschaften erst gar nicht zu reden. Hier dominiert nach wie vor ein reduktionistisches, ausschließlich auf das eigene Staatsvolk beschränktes Gemeinwohlverständnis. Schlimmer noch: demokratische Parteien wetteifern regelrecht darum, das herrschende Gemeinwohlverständnis zu Lasten universeller Ziele zu verteidigen. Die reduktionistische Ausrichtung des Gemeinwohls in den herrschenden Demokratien unserer Zeit bezieht sich nicht nur auf andere Gemeinschaften und heute lebende Generationen, sondern im Einklang mit dem Machterhaltssyndrom in gleicher Weise auch auf künftige Generationen und legt aus denselben oben angeführten Gründen ein weiteres demokratieethisches Problem offen. Damit reiht sich in die oben skizzierte Auflistung von Defiziten der parlamentarisch demokratischen Systeme eine weitere Demokratielücke ein, die sich aus der Diskrepanz des partiellen zum ethisch gebotenen universellen Gemeinwohl ergibt, universell im doppelten Sinne: im Verhältnis zu heute lebenden und künftigen Generationen.

Demokratisch nicht legitimiert zustande gekommene internationale Vereinbarungen schränken einerseits die nationalstaatliche Souveränität insgesamt ein und sie erweitern andererseits die Handlungsspielräume nationaler Regierungen, diese Vereinbarungen von oben nach unten durchzusetzen, deren Revision in der Regel durch die Legislative entweder überhaupt nicht oder nur in Verbindung mit erheblichen Kosten möglich ist. „Das Parlament wird durch in den USA so genannte *fast track*-Verfahren zum „Exekutor internationaler Beschlüsse degradiert, für die die Volksvertreterinnen und -vertreter letztlich die Verantwortung übernehmen, weil sie diese in nationales Recht umsetzen“.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Altvater/Brunnengräber, 2002: 12.

## Externalisierungsdemokratie und Nachhaltigkeitsdilemma

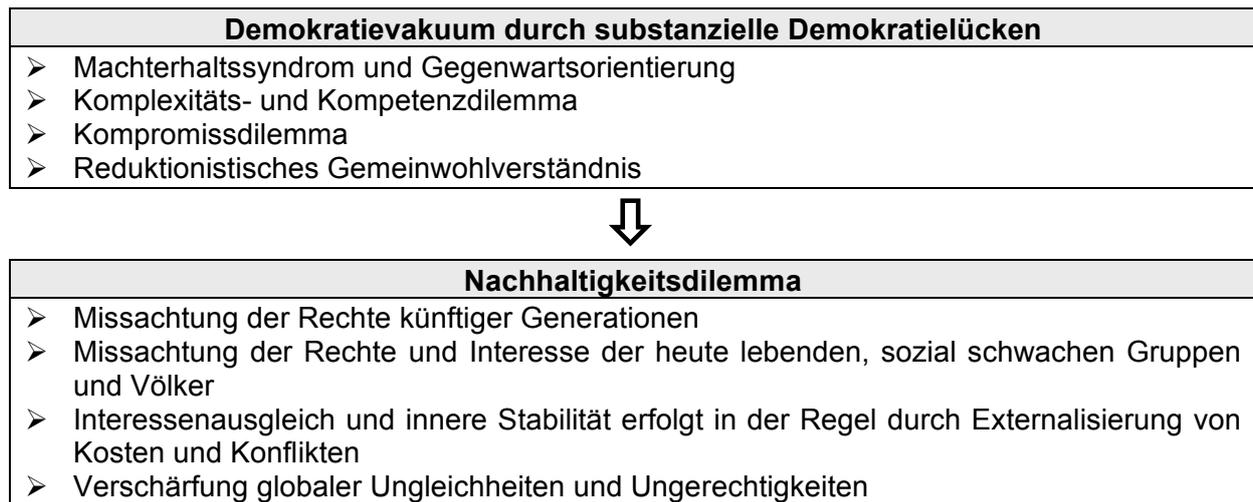
Demokratische Gesellschaften, die in der globalisierten Welt nach wie vor auf einem demokratieethisch schwachen Fundament der Reduktion des *Souveräns* auf die gegenwärtig in eigenen Staatsterritorien lebenden Menschen, der Reduktion des Gemeinwohls auf kurzfristige Interessen eben dieses Staatsvolkes und folglich der entsprechenden Beschränkung der Verantwortung für Politik und der Legitimation des politischen Handelns aufgebaut sind, sind geradezu dafür prädestiniert, die eigenen ökonomischen, sozialen und ökologischen Kosten und Konflikte soweit irgend möglich räumlich und zeitlich zu externalisieren, räumlich zu Lasten der heute lebenden Menschen jenseits des eigenen Gestaltungsraumes und zeitlich in die Zukunft zu Lasten künftiger Generationen. Tatsächlich verfolgten die Industriestaaten seit mindestens zwei Jahrhunderten, besonders aber im 20. Jahrhundert, also dem Jahrhundert des Aufblühens der parlamentarischen Demokratie, eine konsequente Strategie der Verbilligung der Energie und anderer Schlüssel-Rohstoffe, der Abfallentsorgung, der expansiven und mit Kriegen einher gehenden Raumerschließung und der Verbilligung von Transportkosten.<sup>10</sup> Demokratien, die deshalb gedeihen, weil sie sich auf der Basis eines innergesellschaftlich breiten Konsenses an der Ausplünderung der natürlichen Lebensgrundlagen beteiligen und mit allen Mitteln die Kosten ihres Lebensstandards externalisieren, sind nicht nachhaltig, da ihre Existenz mit dem Zwang zur Externalisierung gekoppelt ist, so gesehen sind sie *Externalisierungsdemokratien*.

Welcher Regierung sollte man unter den gegebenen Voraussetzungen auch übel nehmen, nur das Gemeinwohl des eigenen Wahlvolkes - selbst wenn dies nur auf Kosten des Wohls anderer möglich ist - im Auge zu haben, wenn so die eigene Macht mit erheblich geringerem Risiko abgesichert werden kann. Weshalb sollte das ökonomische Wachstum im Interesse künftiger Generationen eingedämmt werden, wenn gerade durch ein zügelloses Wirtschaftswachstum das Regieren leichter wird? Weshalb sollte aus demselben Grund der produzierte Müll nicht in andere Regionen und die produzierten Schadstoffe nicht in den Umweltraum externalisiert werden? Weshalb sollten die politischen Eliten des Systems auf den Import von natürlichen Ressourcen zu Dumpingpreisen verzichten? Wenn dieses "Gemeinwohl" dadurch besonders leicht herstellbar ist, dann ist es konsequent, dass die dafür erforderlichen asymmetrischen Strukturen der Weltwirtschaft und die Institutionen wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation einseitig für eigene Interessen instrumentalisiert werden. Ferner ist es folgerichtig, dass diese in sich instabilen Strukturen auch militärisch abgesichert und Rüstungsproduktion, weltweite Gewaltstrukturen und Krieg in Kauf genommen werden. So gesehen ist es für alle OECD-Staaten vorteilhaft, die unilaterale Hegemonialordnung der Vereinigten Staaten und deren Schutzschirmfunktion für strategische Ressourcen in Krisenregionen trotz der erkennbaren Gefahren die daraus für den Weltfrieden erwachsen, in letzter Instanz doch hinzunehmen.

Im Folgenden (Schaubild Abb. 1) werden die Strukturprobleme der in der obigen Analyse als Externalisierungsdemokratien charakterisierten parlamentarischen Demokratien, die für die Entstehung von globalen ökologischen und sozialen Krisen mitverantwortlich sind, schematisch anschaulich gemacht.

---

<sup>10</sup> Ausführlicher dazu vgl. Massarrat 1993.

**Abb. 1 Struktur und Folgen der Externalisierungsdemokratie****3. Parteienstaat in der Legitimationskrise**

Man muss nicht mit allen Details der obigen Analyse übereinstimmen um festzustellen, dass die parlamentarische Demokratie und die darauf beruhenden politischen Systeme erhebliche strukturelle Lücken aufweisen. Darüber besteht bei Repräsentanten aus der Politik aber auch in der Wissenschaft jenseits von konzeptionellen Differenzen explizit oder implizit große Übereinstimmung. Dass die neue deutsche Bundesregierung seit ihrem Amtsantritt zahlreiche außerparlamentarische Kommissionen mit hochrangigen Experten und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens einschließlich Vertreterinnen und Vertreter aus der „Zivilgesellschaft“ kreierte hat,<sup>11</sup> um für politische Reformprojekte mit weitreichenden Folgen Expertisen für die eigene Positionierung und Entscheidung erstellen zu lassen, muss implizit als Eingeständnis der Effizienzgrenzen der Parteien- und parlamentarischen Demokratie gewertet werden. Indem aber auch die Regierungsparteien selbst die eigene Teilmacht auf kaltem Wege hinnehmen und über die zur Schaffung von neuen, an ihnen und der Volksvertretung vorbei eingerichteten Kommissionen weitestgehend schweigen, wird deutlich, dass auch die Parteien die Grenzen der eigenen Kompetenzen für Lösungsstrategien innergesellschaftlicher Probleme implizit eingestehen, obwohl sie dafür als Volksvertreter in das höchste Repräsentationsorgan des Staates gewählt worden sind.

Die strukturellen Defizite der Parteiendemokratie werden nahezu in allen relevanten deutschen und internationalen Kommissionsberichten mit dem Ziel, Problemlösungs-Expertisen und Empfehlungen für die Politik zu formulieren, beklagt und teilweise sogar in den Vordergrund gestellt. Die 1992 mit 28 Mitgliedern aus allen Teilen der Welt gegründete „UN-Commission on Global Governance“ konstatiert in ihrem 1995 vorgelegten Bericht<sup>12</sup> weltweit Bereiche, „in denen die Regierungen zum Handeln unfähig oder nicht bereit sind“<sup>13</sup>, unterstreicht die Notwendigkeit „der Beteiligung der Menschen an der Gestaltung ihrer eigenen Angelegenheiten“, die „ungeachtet ihrer nationalen oder sonstigen Identität gemeinsame Interessen haben und sich über alle Grenzen hinweg zur Wahrnehmung dieser Interessen organisieren“ und empfiehlt die Schaffung eines globalen Forums der Zivilgesellschaft innerhalb des UN-Systems.<sup>14</sup> In ihrem Manifest „Brücken in die Zukunft“ konstatierte in den nationalen und globalen politischen Institutionen eine von Kofi Annan ins Leben gerufene inter-

<sup>11</sup> So u.a. die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission); Nationaler Ethikrat; Rat für nachhaltige Entwicklung; Kommission zur Erneuerung der Bundeswehr (Weizsäcker-Kommission); Hartz-Kommission; Kommission zur Regelung der Zuwanderung (Süßmuth-Kommission) etc. (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung).

<sup>12</sup> Stiftung Umwelt und Entwicklung (Hrsg.), 1995.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 281.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 286.

kulturelle, aus achtzehn Persönlichkeiten unterschiedlicher Weltregionen und Weltkulturen zusammengesetzte Initiative ein Machtvakuum, das dadurch entstand, „dass viele an der Basis das Gefühl hatten, dass ihre institutionalisierten, formellen Repräsentanten nicht ausreichten oder unfähig oder Unwillens waren, ihre Stimmen zu vernehmen oder weiterzuleiten“.<sup>15</sup>

Auch in zwei neueren Enquête-Kommissionsberichten des Deutschen Bundestages werden Defizite politischer Systeme der parlamentarischen Demokratie durchaus nicht verschwiegen. Im Schlussbericht der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages<sup>16</sup> unterstreicht die Kommissionsmehrheit die Tatsache von „Demokratiedefiziten“, „Partizipationslücken“ und sogar auch des „Demokratievakuums“ in internationalen Institutionen, die sie ausdrücklich für soziale und ökologische Schieflagen im Globalisierungsprozess verantwortlich macht und darauf beruhend Empfehlungen formuliert, wie das Demokratievakuum zu überwinden wäre.<sup>17</sup> Weniger scharf und nur in der Positionsbestimmung der sozialdemokratischen Mitglieder der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages<sup>18</sup> wird indirekt das Strukturproblem des herrschenden politischen Systems umrissen und es werden Konsequenzen gefordert: „Das Reformpotential moderner Gesellschaften liegt weder allein in der Regulationsfähigkeit des Staates noch des Marktes. Reformpolitik bewegt sich im Dreieck von Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Eine ernst gemeinte zivilgesellschaftliche Reformpolitik erfordert, die Sozialdemokratie systematisch auf die Partizipations- und verteilungspolitischen Anforderungen einer Zivilgesellschaft im umfassenden Sinne auszurichten.“<sup>19</sup>

Doch unabhängig davon, ob sich die Politikwissenschaft ernsthaft und in einer den Problemlagen angemessenen Weise mit den Strukturdefiziten der parlamentarischen Demokratie befasst und ob die Repräsentanten sich über die Folgen der Systemkrise im Klaren sind: die Tatsache, dass seit mehreren Jahrzehnten zivilgesellschaftliche Akteure und vor allem neue soziale Bewegungen in den einzelnen Staaten, aber auch weltweit auf die Bühne der Politik getreten sind und sich mit Engagement und fundierten politischen Konzepten, und zwar außerhalb von Institutionen für Reformen einsetzen, ist der authentischste Beleg dafür, dass die Parteienstaaten und die parlamentarischen Demokratien offensichtlich an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind.

Neue soziale Bewegungen und ihr professioneller Teil, die *Non Governmental Organizations* (NGOs), entstanden ziemlich genau dort, wo Institutionen der parlamentarischen Demokratie, die Parteien, Parlamente und Regierungen, versagt haben: Angesichts zunehmender Zerstörung der Biosphäre und der Gefahren von großtechnologischen Anlagen entstanden seit Ende der sechziger Jahre Umweltgruppen gegen Atomkraftwerke, gegen Müllverbrennungsanlagen, gegen den Ausbau des Straßen- und Autobahnnetzes und gegen die Verseuchung der Luft, der Böden und Gewässer durch Schadstoffe. Angesichts wachsender Armut und immer noch fehlender Bedingungen zur Erfüllung von Grundbedürfnissen bei 1,3 Milliarden Menschen nach Nahrung, Wohnraum, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen entstanden in den Industriegesellschaften seit dem Beginn der siebziger Jahre Dritte-Welt-Gruppen, die sich auf verschiedenen Ebenen für eine solidarische Welt einsetzen, weil sie überzeugt sind, dass für zahlreiche Gegenwartsprobleme der Dritten Welt die Industrieländer mitverantwortlich sind. Angesichts der Blockkonfrontation, des Rüstungswettlaufs und der Gefahren der Anhäufung von chemischen, insbesondere der atomaren Massenvernichtungsmitteln für die Menschheit entstand seit dem Beginn der achtziger Jahre die neue Friedensbewegung, die sich sehr rasch zu einer Massenbewegung ausweiten konnte.

<sup>15</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 2001.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002a.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 440f.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 447f.

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002b.

Seit die Konzepte neoliberaler Globalisierung Anfang der 1980er Jahre Schritt für Schritt ihren Triumph feiern, die nationalen politischen Systeme immer stärker zurückdrängen, ihnen Stück für Stück ihre Souveränität im wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Bereich rauben, seitdem sich die nationalen Regierungen, teils sogar freiwillig, durch gezielte Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen und Privatisierung des öffentlichen Handelns auf diese Entwicklung eingelassen und die politische Souveränität an Märkte und Mächte abgetreten haben, seit dem Beginn dieser neuartigen Entwicklung entstanden auch international agierende NGOs, die reziprok zur Souveränitätsabnahme nationaler Regierungen immer größere Bedeutung erlangen.

Das Phänomen der NGOs ist somit sowohl eine entsprechend den Selbstorganisationsmechanismen historisch quasi auf natürliche Weise entstandene Antwort auf (a) die Krise der Parlamentarischen Demokratie und des Parteienstaates angesichts systemimmanenter Strukturdefizite einerseits und (b) die neoliberale Globalisierung und den schleichenden Verlust nationalstaatlicher Handlungsspielräume andererseits. Die Unterscheidung dieser gänzlich unterschiedlichen Ursachengeflechte hier hervorzuheben, zielt auf die inzwischen weit verbreitete, gleichermaßen aber problematische Reduktion der NGO-Aktivitäten auf den Globalisierungszusammenhang. Der Globalisierungsdruck scheint offenbar auch auf den Blickwinkel kritischer Beobachtung ihre negativen Spuren hinterlassen zu haben. Im Abschlussbericht der Enquête-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft" des Deutschen Bundestages und in allen diesem Bericht zugrunde liegenden Global Governance-Expertisen werden die NGOs nahezu ausschließlich im Zusammenhang mit der Globalisierung diskutiert<sup>20</sup>, als ob die NGO-Geschichte ausschließlich mit der Geschichte neoliberaler Globalisierung begänne, als ob das *Good Governance* längst Realität sei und es nunmehr darum ginge, ein *Good Global Governance* durchzusetzen. Die entstandene Schiefelage ist insofern problematisch, da sie davon ablenkt, dass die Strukturdefizite und die Partizipationsbrüche nicht nur auf der globalen Ebene, sondern auch und gerade in den nationalen politischen Systemen für die asymmetrischen Macht- und Reichtumsverteilungsstrukturen und die ökologischen Krisen verantwortlich sind. Reformen globaler Institutionen - kämen sie tatsächlich zustande - hätten keine Wirkung, würden entsprechende Reformen auf der unteren regionalen und nationalstaatlichen Ebene nicht in Gang gesetzt. Umgekehrt verlören Reformansätze in einzelnen Staaten ihre Durchschlagskraft, blieben Reformen globaler Institutionen aus. Global Governance erfordert Local and National Governance. Die Vernachlässigung einer der beiden Pole eröffnet reformabträglichen Kräften die Möglichkeit, von der eigenen Verantwortung abzulenken und sie jeweils dem anderen Pol zuzuschieben.

Die Präsenz und Stärke von neuen sozialen Bewegungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren hängt nicht nur von den funktionalen Unzulänglichkeiten politischer Systeme, sondern auch von der Stärke und vom autoritären bzw. demokratischen Charakter der Staaten ab. So sind sie in allen nach wie vor autoritär und diktatorisch regierten Gesellschaften mit omnipotenten, repressiv „starken“ Staaten zu schwach, in offenen demokratischen Staaten trotz hoch entwickelten, funktional starken staatlichen Strukturen, wie in den OECD-Staaten, dagegen stark, und am zahlreichsten in jenen Gesellschaften und Regionen wie in Afrika, weil hier die staatlichen Strukturen teilweise aufgelöst werden und zerfallen oder überhaupt nicht existieren.<sup>21</sup>

Heute bestreitet niemand mehr die Relevanz von zivilgesellschaftlichen Problemlösungspotentialen und die Notwendigkeit zivilgesellschaftlicher Mitgestaltung innerhalb von Einzel-

<sup>20</sup> Vgl. dazu Deutscher Bundestag (Hrgs.), 2002a: 439 ff; Messner/Nuscheler, 2002; Altvater/Brunnengräber; 2002; und die meisten Beiträge in Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk, (Hrg.), 1997, sowie Brunnengräber/Klein/Walk (Hrg.), 2001.

<sup>21</sup> „In den letzten fünf Jahrzehnten haben Große, Vielfalt und internationaler Einfluss dieser Organisationen (NGOs, M.M.) auf eindrucksvolle Weise zugenommen. Zunächst konzentrierte sich das spektakuläre Wachstum hauptsächlich auf die Industrieländer mit hohem Lebensstandard und demokratischen Systemen. Neuerdings entfalten „sie sich“ aber auch in Entwicklungssystemen und in den ehemals kommunistischen Ländern Europas.“ Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrgs.), 1995, S. 38. „Das stärkste Wachstum der internationalen NGOs ist jedoch in Asien und Afrika zu verzeichnen.“ (ebenda, S. 40).

staaten und im globalen System im Rahmen von Global Governance.<sup>22</sup> Die Zahl der NGOs, die lokal, regional und global auf der politischen Bühne in fast allen Politikfeldern aktiv mitwirken, ist zu groß und ihr Anspruch auf Mitreden und Mitgestaltung wird so lautstark vorgebracht, dass man sie weder übersehen noch überhören kann.<sup>23</sup> Hinsichtlich der Teilhabe der „Zivilgesellschaft“ am politischen System ist nicht strittig, ob, sondern wie diese Teilhabe stattfinden soll. Dabei besteht ein dringender Klärungsbedarf über den Begriff „Zivilgesellschaft“, was darunter verstanden wird und verstanden werden sollte, bevor entscheidende Fragen der Legitimation von NGOs zur Teilhabe an politischer Macht und institutionelle Formen ihrer Rückkopplung zur Forcierung gesellschaftlicher Reformen untersucht werden.

#### 4. Phänomen Zivilgesellschaft - Phänomen Non Governmental Organizations

In akademischen Diskursen wie in politischen Expertisen werden unter Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen oft soziale Phänomene und Organisationen definiert, die ihrem Wesen nach sowie hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte, ihren Zielen, Arbeitsweisen, Aktionsfeldern, ihrer finanziellen Basis, ihren sozialen Trägern, Motiven und Handlungsethiken gänzlich unterschiedlich sind. Daher ist spätestens an dieser Stelle zu klären, welches Verständnis von Zivilgesellschaft diesem Beitrag zugrunde liegt und welchen NGOs hier die Rolle zugeschrieben wird, die allseits beklagte Demokratielücke auszufüllen.

Zunächst wäre in dem anstehenden, bisher jedoch kaum systematischen Klärungsprozess die Frage zu untersuchen, welche neuen Phänomene mit „Zivilgesellschaft“ identifiziert und beschrieben werden, die mit dem in den Sozialwissenschaften allgemein etablierten Begriff und Verständnis von der „Bürgerlichen Gesellschaft“ nicht hinreichend oder überhaupt nicht erfasst werden können. Die Genese des Begriffs ist insofern ein wichtiger Schritt mehr Klarheit zu bekommen. Larry Diamond<sup>24</sup> liefert eine brauchbare Definition der „Zivilgesellschaft“, auf die sich Ansgar Klein<sup>25</sup> in seinen profunden Überlegungen bezogen hat:

„Zivilgesellschaft ist jene vorstaatliche oder nicht-staatliche Handlungssphäre, in der eine Vielzahl pluraler (auch konkurrierender) Organisationen und Assoziationen ihre spezifischen Angelegenheiten autonom organisieren und Interessen artikulieren. Sie ist im Zwischenbereich von Privatsphäre und Staat angesiedelt. Entsprechend sind Gruppen, die nur private Ziele verfolgen, nicht Teil der Zivilgesellschaft (Familie, Unternehmen etc.). Die Zielsetzung betrifft öffentliche Angelegenheiten. Akteure der Zivilgesellschaft sind damit in die Politik involviert, ohne jedoch nach politischen Ämtern zu streben. Zivilgesellschaft als solche ist kein homogener „Akteur“, vielmehr ist sie insofern heterogen strukturiert, als sie ein pluralistisches Sammelbecken höchst unterschiedlicher Gruppen darstellt, die allerdings einen bestimmten normativen Basiskonsens teilen. Dieser beruht auf dem Prinzip der Fairness; ausgeschlossen ist die Anwendung physischer Gewalt. Zivilgesellschaft kann komplementär zu politischer Kultur begriffen werden: Werden mit letzterer die Einstellungen aller Bürger zum politischen System (Normen, Leistungen etc.) bezeichnet, so sind im Falle der Zivilgesellschaft die Handlungen aller organisierten Gruppen gemeint, die auf die Öffentlichkeit (und damit auf das politische System) gerichtet sind.“

<sup>22</sup> In der Agenda 21, dem Aktionsprogramm der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 für das 21. Jahrhundert, wird NGOs für die Bewältigung vielfältiger Herausforderungen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene große Bedeutung beigemessen: „Nichtstaatliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle bei der Ausformung und Umsetzung einer teilhabenden Demokratie. Ihre Glaubwürdigkeit ist durch die verantwortliche und konstruktive Rolle begründet, die sie in der Gesellschaft spielen. ... Nichtstaatliche Organisationen ... verfügen über fundierte und vielfältige Erfahrungen, Fachkenntnisse und Fähigkeiten in Bereichen, die von besonderer Bedeutung für die Umsetzung und Überprüfung einer umweltverträglichen und sozial ausgewogenen nachhaltigen Entwicklung sind, wie sie in der gesamten Agenda 21 angestrebt wird.“ Ziffer 27.1 und 27.3 der Agenda 21; vgl. Bundesumweltministerium (Hrsg.), 1992: 228.

<sup>23</sup> Über die Zahl und die Politikfelder der NGOs vergleiche OECD, 1996; Hauchler u.a., 1999: 370; Klein 2002; Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002. Ein guter Überblick über die wichtigsten internationalen NGOs findet sich bei LE MONDE diplomatique (Hrsg.), 2003: 44f.

<sup>24</sup> Diamond, Larry, 1994: 5f.

<sup>25</sup> Klein, Ansgar, 1997: 321. Bei Kleins Beitrag handelt es sich um eine aufschlussreiche und weiterführende Untersuchung zum Thema Zivilgesellschaft.

Jürgen Habermas grenzt den Begriff „Zivilgesellschaft“ vom Begriff „bürgerliche Gesellschaft der liberalen Tradition“ klar ab. „Was heute Zivilgesellschaft heißt, schließt nämlich die privatrechtlich konstituierte, über Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte gesteuerte Ökonomie nicht mehr - wie noch bei Marx und im Marxismus - ein. Ihren institutionellen Kern bilden vielmehr jene nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis, die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern ... Den Kern der Zivilgesellschaft bildet ein Assoziationswesen, das problemlösende Diskurse zu Fragen allgemeinen Interesses im Rahmen veranstalteter Öffentlichkeiten institutionalisiert.“<sup>26</sup>

Mit diesem, in den historischen Kontext gestellten Verständnis von „Zivilgesellschaft“ verweist Habermas auf einen historischen Wandel, dem für die uns hier interessierende Frage besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist. Es ist offensichtlich: Die bürgerliche Gesellschaft und die Zivilgesellschaft sind Ausdruck von unterscheidbaren Entwicklungs- und Differenzierungsstufen moderner Gesellschaften. Erstere ist typisch für die ursprüngliche Epoche der Auflösung mittelalterlich-feudaler Gesellschaften zwischen dem 16. und 20. Jahrhundert und letztere für die weitere Ausdifferenzierung der bürgerlichen Gesellschaft ab Mitte des 20. Jahrhunderts: „Die bürgerliche Gesellschaft“ schreiben Marx und Engels in der *Deutschen Ideologie* „umfasst den gesamten materiellen Verkehr der Individuen innerhalb einer bestimmten Entwicklungsstufe der Produktivkräfte. Sie umfasst das gesamte kommerzielle und industrielle Leben einer Stufe und geht insofern über den Staat und die Nation hinaus, obwohl sie andererseits wieder nach Außen hin als Nationalität sich geltend machen, nach Innen als Staat sich gliedern muss. Das Wort bürgerliche Gesellschaft kam auf im 18. Jahrhundert, als die Eigentumsverhältnisse bereits aus dem antiken und mittelalterlichen Gemeinwesen sich herausgearbeitet hatten. Die bürgerliche Gesellschaft als solche entwickelt sich erst mit der Bourgeoisie; die unmittelbar aus der Produktion und dem Verkehr sich entwickelnde gesellschaftliche Organisation, die zu allen Zeiten die Basis des Staats und der sonstigen idealistischen Superstruktur bildet, ist indes fortwährend mit demselben Namen bezeichnet worden.“<sup>27</sup>

Diese im Zuge der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und Modernisierung ausdifferenzierte bürgerliche Gesellschaft mit ihrem sozialen Kern: der Bourgeoisie und dem Proletariat war über den mittelalterlich-absolutistischen Staat längst hinausgewachsen. Der bürgerliche Staat mit all seinen vielfältigen Institutionen und Normen entsprach jener gesellschaftlichen Ausdifferenzierung, die sich trotz des absolutistischen Staates vollzogen hatte. Neu aufkommende soziale Klassen konnten ihre gesellschaftliche Partizipation und staatliche Repräsentation mittels Revolution bzw. Reform durchsetzen. Indes entwickelte und differenzierte sich die bürgerliche Gesellschaft im 20. Jahrhundert sowohl sozialstrukturell wie aber auch hinsichtlich neuer Normen und Werte weiter. Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Arbeitsteilung, steigende Freizeit, höhere Bildung, wachsendes Bedürfnis nach mehr Freiheit, persönliche und gruppenspezifische Entfaltungsmöglichkeiten, globale Vernetzungen, spürbare Defizite des für den bürgerlichen Staat charakteristischen Parteienstaates und die Tatsache des zunehmenden Auseinanderklaffens zwischen nationalstaatlich gebundenen Beteiligten und grenzüberschreitend identifizierbaren Betroffenen erklären die Entstehung neuer sozialer Bewegungen und handelnder Akteure mit ihren Organisationen im Zuge der Professionalisierung<sup>28</sup>, und zwar an der Peripherie der bürgerlichen Gesellschaft und des bürgerlichen Staates, die sinnigerweise als ein spezifisches, von den zuvor dominierenden Sozialstrukturen unterscheidbares und über sie hinausgewachsenes Phänomen wahrgenommen wurden, das in *Zivilgesellschaft* seine begriffliche Entsprechung gefunden hat. Die NGOs - von denen im Zusammenhang mit neuen sozialen Bewegungen der letzten Jahrzehnte die Rede ist - sind demnach *zivilgesellschaftliche* Organisationen, die außerhalb

<sup>26</sup> Habermas, Jürgen, 1998: 362-365 und 442-448. Obige Zitate stammen aus einer Zusammenfassung von Habermas' Thesen in: E+Z, 12/2001

<sup>27</sup> Marx, Karl/ Engels, Friedrich, 1983: 36.

<sup>28</sup> Zur Entstehung und Ausdifferenzierung neuer sozialer Bewegungen und NGOs vgl. u.a. Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hrsg.): 1991, und Brunnengräber, Achim/Walk, Heide, 2001.

bzw. am Rande der *bürgerlichen Gesellschaft* entstanden sind und sich weder direkt noch indirekt im jeweiligen *bürgerlichen Staat* repräsentiert fühlen.

Im Lichte dieser historischen Betrachtung des Verständnisses von *Zivilgesellschaft* und *Non Governmental Organizations* wäre es angebracht, ahistorisch und willkürlich entstandene Vorstellungen über diese Begriffe, mit denen nahezu das gesamte nichtstaatliche Leben moderner Gesellschaften beschrieben wird, einer ernsthaften Kritik und Revision zu unterziehen, zumal sich in diesem Zusammenhang sowohl in wissenschaftlichen Diskursen wie aber auch in handlungsorientierten Expertisen ein schleichender Wirrwarr ausgebreitet hat.

Im Bericht der „UN-Commission on Global Governance“ wird die Zivilgesellschaft definiert als „eine Vielzahl von Institutionen, freiwilligen Vereinigungen und Netzwerken, Frauengruppen, Gewerkschaften, Agrar- oder Wohnungsbaugenossenschaften, Vereinigungen der Nachbarschaftshilfe, religiös motivierten Organisationen usw.“<sup>29</sup> In Anlehnung an diese von der UNO verwendete Definition versteht die Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages unter *Nicht-Regierungsorganisation* „generell alle Organisationen, die keine Befugnis zu allgemein verbindlichen politischen Entscheidungen haben, also eben kein Mandat zu „regieren“. Dies gilt für alle privaten Akteure, Interessengruppen, Wirtschaftsunternehmen oder auch für humanitäre Gruppen wie das Rote Kreuz. Umgangssprachlich werden unter „NGOs“ oft solche umwelt- und entwicklungspolitischen Organisationen verstanden, die sich als Non Profit Organisationen weniger für partikulare Interessen ihrer Klientel als für allgemeine Anliegen einsetzen. Aber auch privatwirtschaftliche und Profit orientierte „Global Player“, wie die multinationalen Konzerne, sind nicht-staatliche Akteure, die in Global Governance-Strukturen und -Prozesse eingebunden werden sollen.“<sup>30</sup>

Obleich es zutrifft, dass multinationale Konzerne formell genauso „kein Mandat zum Regieren haben“ wie amnesty international, Green Peace oder IPPNW<sup>31</sup>, bleibt es wissenschaftlich unhaltbar, Organisationen, deren einzige Gemeinsamkeit das fehlende Mandat zum Regieren ist, die sich im Übrigen aber in jeder anderen Hinsicht wie Feuer und Wasser unterscheiden, undifferenziert unter dem allgemeinen Oberbegriff *Zivilgesellschaft* bzw. *NGO* zusammen zu fassen. Nicht nachvollziehbar ist, warum dennoch - wie z.B. von der Enquête-Kommission - an dieser unscharfen Begrifflichkeit festgehalten wird. Für die Enquête-Kommission spielen die Wesensunterschiede von humanitär nach ethischen Maximen handelnden Non Profit Organizations und den ausschließlich am Profit orientierten, Partikularinteressen verfolgenden multinationalen Konzerne offensichtlich keine Rolle. Ausschlaggebend ist für sie vielmehr der irreführende, weil auf formale Gemeinsamkeit beider NGO-Typen reduzierte Umstand, dass sie „kein Mandat zum Regieren haben“, um ihnen hinsichtlich ihrer Mitwirkung in „Global Governance-Strukturen und -Prozessen“ gleiche Rechte zuzuweisen.<sup>32</sup> Dabei kommt es jedoch bezüglich der Legitimationsfrage aber auch der Mitwirkungsformen innerhalb der Governance-Strukturen gerade auf die Wesensunterschiede zwischen den beiden NGO-Typen an: erstens die NGOs neuen Typs, die aus der Zivilgesellschaft hervorgegangen sind und im bürgerlichen Parteienstaat weder direkt noch indirekt verankert sind, sowie zweitens die traditionellen „NGOs“, die in allen bestehenden Institutionen oft in Form einer Personal-Union voll integriert sind. Bei einer genaueren Differenzierung bietet es sich an, die *zivilgesellschaftlichen NGOs* in zwei Untergruppen, in (a) die Gemeinwohl orientierten und (b) Partikularinteressen artikulierenden NGOs, und die *traditionellen „NGOs“* ebenfalls in zwei Untergruppen: (a) nach ethischen Maximen handelnde und (b) nach Partikularinteressen und Profitorientierung, aufzuteilen. Die Wesensmerkmale beider

<sup>29</sup> Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 1995: 38.

<sup>30</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002a: 439.

<sup>31</sup> IPPNW steht für Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges/Ärzte in sozialer Verantwortung e.V.

<sup>32</sup> Während die Mehrheit der Enquête-Kommission immerhin für einen Teil der NGOs gelten lässt, das diese keine Partikularinteressen verfolgen, sondern sich Gemeinwohlzielen verpflichtet fühlen, geht die CDU/CSU-Minderheit davon aus, dass NGOs „wie alle anderen Interessengruppierungen ... immer nur Partikularinteressen verfolgen.“ Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002a: 476.

Hauptgruppen und deren Untergruppen werden zur besseren Überschaubarkeit in Abbildung 2 gegenübergestellt.

Die obige Analyse einer Neubestimmung der Begriffe *Zivilgesellschaft* und *NGOs* zeigt, dass es bei der Diskussion über *Demokratisierung der Demokratie*, über Governance und zivilgesellschaftliche Rückkopplung in erster Linie um die NGOs neuen Typs geht, die vor den Toren etablierter staatlicher Institutionen stehen, und nicht um jene, die längst in diesen Institutionen verankert sind. Nur für die erstgenannten Gruppen macht es auch Sinn, die Frage nach der gruppeninternen Legitimation und nach ihrer gesellschaftlichen Legitimation zu stellen und über deren Teilhabemöglichkeiten an politischer Macht nachzudenken. Die Legitimationsfrage für die zweiten Gruppen stellt sich - zumindest in formaler Hinsicht - nicht. Sie repräsentieren top down ihre Mitglieder und werden bottom up durch sie zur Verantwortung gezogen. Ein Nachdenken über Teilhabemöglichkeiten an politischer Macht für diese Gruppen käme einem sinnlosen Unterfangen gleich, sie sind längst in den Parteien und staatlichen Institutionen auf vielen formellen und informellen Ebenen umfassend verankert. Die etablierten Parteien und ihre akademischen Protagonisten müssten bei sich Klarheit schaffen. Der selektive Umgang mit dem Phänomen NGOs führt nicht zu einer Klärung. Es kann wohl jedenfalls nicht ernst genommen werden, dass sie die zivilgesellschaftlichen NGOs meinen, wenn sie die Legitimationsfrage aufwerfen, und dass sie die traditionellen NGOs ins Spiel bringen, wenn es darum geht, der Teilhabe zivilgesellschaftlicher NGOs an Governance-Strukturen entgegen zu wirken bzw. diese zu relativieren.

**Abb. 2 Wesensmerkmale von Non Governmental Organizations unterschiedlichen Typs**

	<b>Zivilgesellschaftliche NGOs</b>	<b>Traditionelle NGOs</b>
<b>Ziele</b>	(a) Gemeinwohlinteressen, universale Orientierung (Menschenrechts-, Umwelt-, Friedens-, Dritte Welt-NGOs) (b) Partikular- bzw. Gruppeninteressen (Frauen-, Kinder-, Senioren-, Migranten-NGOs)	(a) Ethisch-religiös (Kirchenverbände und kirchliche Einrichtungen) (b) Partikularinteressen, Profit (Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen)
<b>Mitgliederstatus</b>	Ehrenamtlich, nebenberuflich und frei von ökonomischen und politischen Zwängen	Konfessionell bzw. Berufs- und Sektorgruppen
<b>Verhältnis zum politischen System und dessen Institutionen</b>	kritisch, keine Vernetzung	staatstragend, mit bestehenden Parteien und staatlichen Institutionen vernetzt
<b>Finanzierung</b>	Mitgliedsbeiträge, Spenden, öffentliche Mittel	Verbandsintern, eigene Mittel, Kirchensteuern
<b>Administration</b>	Bescheidene Infrastruktur und wenig hauptamtliches Personal	Umfassende Infrastruktur und ein großer Stamm hauptamtliches Personal
<b>Interessengegenstand</b>	Global und auf die Zukunft gerichtet; Einzelanliegen, die bestehende politische Systeme externalisieren	Gegenwartsbezogene Verteilungsfragen, Schutz und Verbreitung der religiösen Anschauung
<b>Repräsentation</b>	Formell und informell	formell
<b>Arbeitsweise</b>	Campagnen, Aktionen, Demonstrationen, Lobbyarbeit	Direkter Einfluss durch Präsenz in Parteien und staatlichen Institutionen, Lobbyarbeit, Streiks

## 5. Teilhabe der NGOs an politischer Macht und die Legitimationsfrage

Nur ganz wenige, wie der Präsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie, Michael Rogowski, gehen so weit, den NGOs grundsätzlich die Legitimation abzuspochen. „Es kann nicht sein“, meint Rogowski, „dass Nichtregierungsorganisationen, die durch nichts außer ihrem Engagement legitimiert sind, die öffentliche Diskussion um die Globalisierung beherrschen. Es kann auch nicht sein, dass die demokratisch Legitimierten ihre Gestaltungsaufgabe nicht ausreichend wahrnehmen.“<sup>33</sup> Anders als der Repräsentant der deutschen Industrie, der den NGOs offenbar nichts Positives abgewinnen kann, beurteilen die Parteien des Deutschen Bundestages nahezu übereinstimmend und mit gewissem Respekt die positive und aus ihrer Sicht komplementäre Rolle der NGOs, die bisweilen „allein die Rolle der ‚Global Opposition‘, die das kritische Agenda-Setting übernimmt“ und „mit ihrem Engagement in einem System von Checks and Balances eine wichtige demokratische Funktion erfüllen.“<sup>34</sup> Diese von der Mehrheitsfraktion SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages vertretene Ansicht wird grundsätzlich auch von der CDU/CSU vertreten, die in ihrem Minderheitenvotum im Abschlussbericht der Kommission „ausdrücklich das Engagement, den Sachverstand und die beratende Mitwirkung an vielfältigen Problemfeldern solcher NGO bei der Kontrolle und Kritik an Entscheidungen, bei der Kontrolle um die Rechenschaft internationaler Organisationen sowie im legislativen Vorfeld“ begrüßen.<sup>35</sup>

Wie schon an dieser Stelle deutlich wird, wollen die Oppositionsparteien CDU/CSU, aber auch die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen um „in Zukunft friedliche Dialoge in Gang setzen und militante Proteste vermeiden zu können“ die NGOs bestenfalls in „demokratische Foren für den offenen Meinungs austausch mit Adressaten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft“ platzieren, „in deren Rahmen auch Kritik geäußert werden kann. Solche neuen Formen der Partizipation sollen dazu beitragen, den ins Hintertreffen geratenen gesellschaftlichen Gruppen Mitsprachemöglichkeiten und die Teilhabe an Global Governance zu verschaffen.“<sup>36</sup> Den NGOs wird somit zwar zugetraut, eine „Partizipationslücke“ die unter „den gegenwärtigen Bedingungen der u.a. für die Öffentlichkeit, aber auch für die dafür demokratisch legitimierten Akteure, die Parlamente, und selbst für die Administration und Regierungen häufig undurchsichtigen internationalen Entscheidungsprozesse“ entstanden ist, zu beheben und „dazu bei(zu)tragen, Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter zu machen.“<sup>37</sup> Eine über „ihre Rolle bei Monitoring, Information, Konsultation und kritischen Dialog, freien Zugang zu den Akten und Verhandlungen von internationalen Organisationen ... Petitionen oder parlamentarische Anfragen auf nationaler Ebene“ hinausgehende partizipatorische Teilhabe lehnen die „schon demokratisch Legitimierten“ jedoch kategorisch ab. Die berühmte Legitimationsfrage für die NGOs stellt sich nachvollziehbar also in dem Moment, sobald die Machtfrage, d.h. die Frage nach ihrer Teilhabe an der bisher ausschließlich dem Parteienstaat vorbehaltenen politischen Macht aufgeworfen wird.<sup>38</sup> Die Parteien machen den NGOs die Teilhabe an der Macht streitig, da das „Engagement der NGOs als alleinige Legitimationsressource nicht ausreicht“ und „Entscheidungen letztlich auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure treffen sollten.“<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Rogowski, Michael, 2001: hier zitiert nach Altvater/Brunnengräber 2002.

<sup>34</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002a: 439f.

<sup>35</sup> Ebenda: 476.

<sup>36</sup> Ebenda: 439.

<sup>37</sup> Ebenda: 441.

<sup>38</sup> Die Diskussionen unterhalb dieser Hauptfrage zur Begründung einer gesellschaftlichen Legitimation, wie beispielsweise Altvater und Brunnengräber in ihrem bemerkenswerten Beitrag „NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest“ anführen, treffen nicht den Kern der sich inzwischen offen als Machtfrage stellenden Legitimationsfrage: „NGOs haben also sehr wohl eine Legitimationsbasis, wenn es ihnen gelingt, die Gesellschaft zu überzeugen, dass sie gebraucht werden, obgleich sie über kein demokratisches Mandat verfügen. ... Die Zustimmung zu ihrem politischen Engagement erfolgt dann nicht über Wahlen, sondern durch öffentliche wie mediale Resonanz und über Spendeneinnahmen.“ (Altvater/Brunnengräber, 2002: 12).

<sup>39</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002a: 441.

Die von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Abschlussbericht der bereits zitierten Enquête-Kommission vertretene und demokratietheoretisch nicht näher begründete Schlussfolgerung kann auch als ein wissenschaftlich verkleideter Versuch der „schon demokratisch Legitimierte“ interpretiert werden, die auf den drohenden Machtverlust präventiv reagieren und bemüht sind, sich die potentielle Konkurrenz vom Hals zu schaffen. Anders ist die demokratietheoretische Begründung für die Alleinherrschaft der Parteien, die Habermas in seinem bereits zitierten Beitrag liefert. Nach Habermas kann „nur das durch institutionalisierte Wahlentscheidungen zustande gekommene Herrschaftssystem bindende politische Entscheidungen treffen.“ Die auf die Teilhabe an der politischen Macht bezogene Legitimationsfrage, die über die Probleme gruppeninterner Legitimation von NGOs hinausgeht, ist von grundlegender Bedeutung, da der den direkten partizipatorischen Ideen und Verfahren ohnehin skeptisch gegenüberstehende politikwissenschaftliche Mainstream - gerade mit Verweis auf die angeblich fehlende demokratische Legitimation - eher dazu tendiert, einer Diskussion über die Demokratisierung der parlamentarischen Demokratie aus dem Wege zu gehen.<sup>40</sup> Ungeachtet dessen müssten seriös vorgetragene Einwände einer kritischen Überprüfung auf ihre logische und historische Stringenz unterzogen werden. Die in der Sache richtige Aussage von Ernst-Ulrich von Weizsäcker, dass es „nicht nur um das Legitimationsproblem der NGOs“, sondern auch „um das Legitimationsproblem einer Weltordnung, die Millionen von Menschen und weite Teile der Umwelt auf die Verliererstraße schickt“,<sup>41</sup> gehen muss, erübrigt die systematische Beschäftigung mit dem Legitimationsproblem in keiner Weise.

Habermas stellt die staatsrechtliche Legitimation zivilgesellschaftlicher Institutionen wie die NGOs in Frage, da „die nach demokratischen Verfahren zu kommunikativer Macht verarbeitete öffentliche Meinung nicht selber ‚herrschen‘, sondern nur den Gebrauch der administrativen Macht in eine bestimmte Richtung lenken (kann). ... Die administrativ verfügbare Macht verändert ihren Aggregatzustand, solange sie mit einer demokratischen Meinungs- und Willensbildung rückgekoppelt bleibt, welche die Ausübung politischer Macht nicht nur nachträglich kontrolliert, sondern mehr oder minder auch programmiert. Unbeschadet dessen kann nur das politische System ‚handeln‘. Es ist ein auf kollektiv bindende Entscheidungen spezialisiertes Teilsystem, während die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit ein weitgespanntes Netz von Sensoren bilden, die auf Druck gesamtgesellschaftlicher Problemlagen reagieren und einflussreiche Meinungen stimulieren.“<sup>42</sup> Habermas' Argumentation läuft auf eine optimistische, allgemein idealtypische Deutung und Status quo-Beschreibung der Wechselwirkung zwischen dem zivilgesellschaftlichen Druck als „kommunikativer Macht“ und dem Parteienstaat hinaus. Sie trägt den strukturellen Demokratie- und Partizipationslücken, die sich aus der Inkompetenz der Generalisten-Institutionen des Parteienstaates (Komplexitäts-Dilemma) ergeben, und vor allem der Repräsentationslücke hinsichtlich künftiger Generationen und dem Externalisierungsproblem hinsichtlich betroffener Subjekte, die sich jenseits handelnder politischer Systeme befinden, nicht Rechnung. Des Weiteren fasst Habermas unzutreffender Weise die konkrete themen- und raumspezifische und von handelnden Subjekten ausgehende Macht, die sich für ein bestimmtes Ziel außerhalb des Parteienstaates engagieren, als eine „kommunikative Macht“ auf, die sich abgehoben von ihrem spezifisch sozialen Kontext in die „verarbeitete öffentliche Meinung ..., in ein weitgespanntes Netz von Sensoren, die auf Druck gesamtgesellschaftlicher Problemlagen reagieren“ als nicht mehr rekonstruierbar auflöst und daher auch keinen Subjekt bezogenen Machtanspruch geltend machen kann. So richtig Habermas' Feststellung ist, dass „nur das politische System handeln kann“, so unzweifelhaft ist auch, dass das politische System nicht bis in alle Ewigkeit mit dem Parteienstaat deckungsgleich bleiben muss, und dass es institutionelle Rückkopplungsmöglichkeiten und Wege geben muss, um die Steuerungsfähigkeit der

<sup>40</sup> Wie weit das Desinteresse, vielleicht sogar die Blockade dieser Diskussion gehen kann, spürte ich selbst beim Bemühen, die deutsche Version meines zum Thema verfassten Beitrages (Massarrat, 2001) 1999 der "Politischen Vierteljahresschrift", der Zeitschrift der "Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft", zur Publikation anzubieten. Die gutachterlichen Stellungnahmen, die zur Ablehnung meines Angebotes führten, lassen die begründete Annahme zu, an einer ernsthaften Kontroverse über die Machtfrage im Parteienstaat nicht sonderlich interessiert zu sein (die Korrespondenz mit der DV-Redaktion in meinem Privatarchiv).

<sup>41</sup> von Weizsäcker, 2001: 26.

<sup>42</sup> Habermas, 2001: 356.

politischen Systeme auf der Basis der reichhaltigen, zivilgesellschaftlich entstandenen Problemlösungskapazitäten verbindlicher und programmatischer als bisher zu erhöhen.

Außer dieser von Habermas vorgebrachten grundsätzlichen Argumentation gegen die Teilhabe der NGOs an institutioneller Macht gilt es ein von der CDU/CSU-Opposition in der erwähnten Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages formuliertes und gewichtiges Argument zu diskutieren, das die Legitimationsfrage der NGOs auf den Punkt bringt. Denn NGOs, so das CDU/CSU-Minderheitenvotum „repräsentieren naturgemäß immer nur einen Ausschnitt der Gesellschaft, den ihrer Mitglieder und das auch nur in einem speziellen Thema. Entsprechend verfügen NGOs meistens über eine sehr spezifische Expertise in wenigen Themenfeldern, sie haben die Gesamtlage nicht notwendig im Blick. Sie können daher gar nicht für die Zivilgesellschaft im Ganzen sprechen, geschweige denn Verantwortung für das Ganze übernehmen.“ Daher „muss also eine deutliche Grenze gezogen werden: Entscheidungen müssen immer von Parlamenten und Regierungen getroffen werden, deren Legitimation sich durch allgemeine, freie Wahlen begründet. Diese übernehmen für ihre Entscheidungen auch die Verantwortung.“<sup>43</sup>

Es ist klar, NGOs können parlamentarische Institutionen und den Parteienstaat nicht ersetzen, bestenfalls ergänzen. So sehen es jedenfalls auch die Repräsentanten der NGOs selbst.<sup>44</sup> Manche NGO-Vertreter begnügen sich gar mit der Rolle, die Repräsentanten des Parteienstaates ihnen gern zuweisen.<sup>45</sup> Es gibt jedenfalls niemanden aus den NGOs bzw. aus der Wissenschaft, der ernsthaft einen Repräsentationsanspruch der NGOs für „das Ganze“ erhebt. Anders verhält es sich bei der Legitimationsfrage für die NGOs ganz im Sinne der „föderalen Demokratie“, sofern es sich nicht um eine Generallegitimation, sondern um eine ihrer Kompetenz und dem gesellschaftlichen Ausschnitt ihres Wirkungsbereiches entsprechend begrenzte Legitimation handelt. Denn in pluralistischen Demokratien steht das demokratische Recht zur Partizipation von Regionen und Ländern am Gesetzgebungsverfahren in den Bundesparlamenten außer Frage. Die Mitwirkung beispielsweise im deutschen Föderalismus, die mit weitreichenden Interventionsmöglichkeiten einschließlich dem Vetorecht der Länderregierungen verbunden ist, lässt sich demokratietheoretisch im Kern nur begründen durch (a) spezifische, regionale Kompetenzen und Wissen, worüber die Repräsentanten in den Bundesparlamenten schlicht nicht verfügen und auch nicht verfügen können, und (b) durch regionale Sonderinteressen, die anders auf Bundesebene nicht einzubringen und zu entscheiden wären. Die Legitimation der zweiten Kammern, die Beschlüsse der ersten Kammer zu korrigieren, entspringt demnach in erster Linie ihrer Kompetenz in materieller Hinsicht. Dieses Grundprinzip der „föderalen Demokratie“ ist - ungeachtet der Möglichkeit von parteipolitischen Blockaden, wie sie dem deutschen Föderalismus allgemein zugeschrieben wird<sup>46</sup> - für den Interessenausgleich, für die Entflechtung von Problemlagen, für die Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen und für die produktive Nutzung von Problemlösungskapazitäten in einer funktionierenden Demokratie unverzichtbar.

Die Legitimation der NGOs zur Teilhabe an politischer Macht verhält sich hinsichtlich ihrer materiellen Kompetenz wie die Legitimation der Länderregierungen, bei ersteren liegt eine

<sup>43</sup> Ebenda: 476. Vergleiche dazu auch Birlé 2002, dessen in einer Schriftenreihe der Konrad-Adenauer-Stiftung publizierte, äußerst dünne Expertise offenbar die Hauptquelle der im Minderheitenvotum der CDU/CSU-Opposition formulierten Position zu Zivilgesellschaft“ darstellt.

<sup>44</sup> „Unsere Berechtigung ergibt sich daraus“, konstatiert der ehemalige Green Peace Geschäftsführer Thilo Bode, „dass es neben den legitimierten Trägern der Macht - den Parteien, den Parlamenten, den Regierungen - Interessengruppen geben muss, damit es im offenen Meinungsstreit zu vernünftigen Entscheidungen kommt. Wir wollen als Pressure-group ja nie selber legitimierte Organe ersetzen, sondern wir wollen durch unser Handeln immer darauf aufmerksam machen, dass diese ihre Aufgaben nicht erfüllen.“ (Bode, 1995).

<sup>45</sup> Die zivilgesellschaftliche Partizipation soll repräsentative Demokratie nicht ersetzen, sondern als „Bereicherung und Erweiterung unserer Demokratie“ konzipiert werden. Im Kern soll sich dies auf „Informationsfluss, Konsultation und Dialog konzentrieren. Letzte Entscheidungen treffen sollten auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure“, so Peter Wahl, Mitglied des geschäftsführenden Vorstands von WEED-Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V.; Wahl, 2001.

<sup>46</sup> Vgl. dazu Margedant, 2003.

thematisch spezifische anstelle einer räumlich regional-spezifischen Sachkompetenz vor, über die die „Generalistenparlamentarier“ im Bundesparlament ebenfalls nicht verfügen. Für Vertreter der „föderalen Demokratie“, z.B. Lutz Roemheld, umfasst der föderative Ansatz eine breite Palette gesellschaftlicher Vielfalt und autonomer Interessen, die nach jeweils besonderen Mitwirkungsmöglichkeiten verlangen. Eine der Grundlagen der föderalen Demokratie ist nach Roemheld „die Achtung autonomer Gruppen auf allen möglichen Ebenen: Nationalitäten, Regionen, Provinzen, Gemeinden, wirtschaftliche und gesellschaftliche Organisationen, kulturelle Einrichtungen, Religionsgemeinschaften usw. Sie gewährt all diesen Gemeinschaften eine eigene Vertretung und lässt sie somit an der Führung der Bundesangelegenheiten teilnehmen.“<sup>47</sup> Die „föderative Demokratie“ sieht „eine doppelte Repräsentanz vor: die der einzelnen Bürger und diejenige einzelner Gruppen; letztere insbesondere deshalb, weil der Mensch sich nicht durch eine einzige, sondern durch viele Gemeinschaften verwirklicht.“<sup>48</sup>

Das Mehrstimmenprinzip oder „die doppelte Repräsentanz“ der „föderativen Demokratie“ hat auch jenseits des Tatbestandes der mannigfachen Bezüge der Interessenartikulation in der pluralistischen Gesellschaft gerade im Zusammenhang mit der wachsenden Komplexität der Problemlagen und Aufgaben der Politik an zusätzlicher Aktualität und Relevanz gewonnen.<sup>49</sup> Es eröffnet Individuen die Möglichkeit, bei Zielkonflikten gleichzeitig auf mehreren Ebenen differenziert zu partizipieren. Konservative Gegner der Atomenergie und Pazifisten sind nicht länger in der Zwangslage, sich entweder oder zu entscheiden. Sie können ihrer bisherigen Parteizugehörigkeit oder konservativen Weltanschauung auch weiterhin treu bleiben und gleichzeitig ihren umwelt- und friedenspolitischen Zielen durch aktives Mitwirken in den jeweiligen NGOs im politischen System Geltung verschaffen, mit der Aussicht, dass dieses eigene aktive Engagement hinsichtlich der politischen Umsetzung mindestens soviel Wert besitzt wie das Kreuz auf den Wahlzetteln in periodischen Abständen. Jeder Mensch hätte so grundsätzlich das Recht, durch die Repräsentanten seiner Wahl auf die übergeordneten Institutionen der parlamentarischen Demokratie Einfluss zu nehmen und sich gleichzeitig auf der komplementären Ebene über die bisherigen Mitwirkungsmöglichkeiten in Kommunal- und Landesparlamenten hinaus auch im Kontext von thematisch sich herausbildenden Einzelanliegen, wie z.B. Umwelt, Frieden etc., an politischen Entscheidungen teilzunehmen.

Zum ersten Mal entstünde so ein echter inhaltlicher Wettbewerb zwischen den Parteien - die in der pluralistischen Demokratie weder mit demokratietheoretischer Begründung noch formal ein Entscheidungsmonopol für sich beanspruchen können - einerseits, und den NGOs aus der Zivilgesellschaft andererseits. Endlich könnten kreative Gestaltungspotentiale an die Stelle von Parteienverdrossenheit treten. Endlich stünden Parteien vor der Alternative, sich stärker als bisher um die zentralen Menschheitsfragen und um alle bequemlichkeitshalber bisher externalisierten Belange der Menschen, um die Belange der Kinder, der Frauen, der Älteren, der Arbeitslosen zu kümmern oder aber Macht- und Legitimationsverlust zu riskieren. Und endlich würde der strategischen Definitionsmacht mächtiger Gruppen, die von oben in den Machtnischen des Parteienstaates, in den Fachausschüssen und in den zentralen Kommissionen ihre Partikularinteressen durchsetzen, ein wirksames Gegengewicht von unten gegenübergestellt. Die im Fall von Länderparlamenten bestehende Gefahr parteipolitischer Instrumentalisierung hätte bei den durch die NGOs zu besetzenden föderativen themenspezifischen Räten, Kommissionen und Parlamenten grundsätzlich keine Grundlage und kann daher als Einwand gegen sie nicht ernsthaft angeführt werden.

<sup>47</sup> Vgl. dazu Roemheld, 1977: 306.

<sup>48</sup> Ebenda: 307.

<sup>49</sup> „Angesichts der Komplexität heutiger Politik und Parteiprogramme darf bezweifelt werden, dass jede Einzelentscheidung - obwohl sie die im Rahmen der repräsentativen Demokratie erforderlichen Mehrheitsfindungsprozeduren der formal-legalen Willensbildung durchlaufen hat - tatsächlich die empirische Mehrheitsmeinung der Bevölkerung widerspiegelt.“ Beisheim, 1997: 27. Beisheims Beitrag ist die bisher beste Untersuchung, die sich systematisch und umfassend mit den Legitimationsproblemen der NGOs befasst.

Wie man sieht, ist die Ablehnung der Teilhabe von NGOs an politischer Macht demokratietheoretisch nicht zu begründen, ganz im Gegenteil: Eine lebendige und zukunftsfähige pluralistische Demokratie verlangt geradezu nach geeigneten Wegen, der Partizipation von sozialen Bewegungen und nichtstaatlichen Organisationen an politischen Entscheidungen den Weg zu ebnen. Ihre Legitimation kann sowohl in formal quantitativer wie in materiell qualitativer Hinsicht schwerlich angezweifelt werden. Im Umweltbereich registrierte das Bundesumweltministerium bereits 1992 „mehr als vier Millionen Menschen als Mitglieder von lokalen, regionalen und bundesweiten Umwelt- und Naturschutzverbänden. Die großen Parteien dagegen hatten zu diesem Zeitpunkt nur rund zwei Millionen Mitglieder.“<sup>50</sup> Auch hinsichtlich der sachlichen Kompetenz sind unzählige Mitglieder der Umweltorganisationen den Repräsentanten des Parteienstaates in den Generalistenparlamenten, von denen sich nur ganz wenige als Umweltexperten bezeichnen können, um ein Vielfaches überlegen. So gesehen weisen die Generalistenparlamente - deren Mitglieder in der Regel nur in wenigen Bereichen über hinreichendes Wissen, die erforderliche Erfahrung und Sachkompetenz verfügen, aber bei allen anliegenden Gesetzesvorlagen, Resolutionen, ökonomischen, technologischen, sozialpolitischen und außenpolitischen Vorhaben mit unüberschaubarer Reichweite mitentscheiden - in qualitativ materieller Hinsicht ein substantielles Legitimationsdefizit auf. Die Legitimationsfrage darf sich daher nicht nur auf die NGOs beziehen, die noch am Rande des politischen Systems agieren, sondern in noch größerem Maße auf die Institutionen des Parteienstaates selbst. Es ist jedenfalls demokratieethisch und -theoretisch nicht einsichtig, dass 95% der Parlamentarier, denen die Sachkompetenz zu z.B. Umweltfragen fehlt, über die umweltpolitische Zukunft eines Landes - und darüber hinaus auch oft der Menschheit insgesamt - wie selbstverständlich entscheiden dürfen, während Umweltverbände trotz ihrer unvergleichbar größeren Expertisekapazitäten und Wissen außen vor bleiben und sich lediglich auf die Erzeugung von politischem Druck auf die Institutionen der parlamentarischen Demokratie beschränken sollen.

Ein weiteres, für die Legitimation politischen Handelns der NGOs wichtiges Merkmal im Unterschied zu Organen der parlamentarischen Demokratie ist ihre *Unabhängigkeit*. Im Unterschied zu den Parlamentsvertretern sind sie frei von Sachzwängen der Fraktions- und Parteidisziplin sowie Sachzwängen der oft gegensätzlichen Interessen ihrer Partei- und Wählerbasis. Nicht ohne Grund misst auch die Agenda 21 dem Unabhängigkeitsaspekt der NGOs als Legitimationsfaktor eine herausragende Bedeutung bei: „Formelle und informelle Organisationen wie auch Basisgruppen sollen als Partner bei der Umsetzung der Agenda 21 anerkannt werden. Die unabhängige Rolle, die den nichtstaatlichen Organisationen innerhalb der Gesellschaft zukommt, verlangt nach einer echten Mitwirkung; deshalb ist Unabhängigkeit ein wesentliches Merkmal nichtstaatlicher Organisationen und eine Voraussetzung für wirkliche Partizipation.“<sup>51</sup>

Die Legitimationsdefizite des Parteienstaates ergeben sich überall dort, wo die Interessenartikulation der Betroffenen nicht gewährleistet ist. Dies trifft in erster Linie für künftige Generationen zu, deren Interessen der Parteienstaat aus den dargelegten Gründen nicht vertritt.<sup>52</sup> Umweltverbände und Friedensorganisationen artikulieren nicht nur den berechtigten Anspruch auf einen Schutz der heutigen Generationen gegen die auf die natürlichen und gesellschaftlichen Grundlagen gerichteten Gefahren durch Zerstörung der Umwelt und Kriege im Zeitalter des Overkills und der Massenvernichtungsmittel. Sie artikulieren quasi als Ersatzsubjekte gleichzeitig auch die Interessen künftiger Generationen. Des Weiteren trifft das Demokratiedefizit des Parteienstaates in dem Maße, wie ökonomische Vorgänge ganz besonders im Zuge der Globalisierung aus dem Nationalstaat „herauswachsen“ (Habermas) auch für Betroffene anderer Regionen zu - vor allem für die, die sich mangels schwacher nationalstaatlicher Interessenvertretung auf transnationaler Ebene nicht wehren können: „Weil der Nationalstaat seine Entscheidungen auf territorialer Grundlage organisieren muss, besteht in der interdependenten Weltgesellschaft immer seltener eine Kongruenz zwischen

<sup>50</sup> Vgl. dazu Beisheim 1997: 27.

<sup>51</sup> Ziffer 27.1 Agenda 21, vgl. Bundesumweltministerium, 1992: 228.

<sup>52</sup> Näheres dazu vgl. Abschnitt 2 dieses Beitrages.

Beteiligten und Betroffenen.<sup>53</sup> Auf diesem Dilemma und Demokratiedefizit beruht grundsätzlich die demokratietheoretische Legitimation der entwicklungspolitisch arbeitenden NGOs. Die Legitimationsdefizite der parlamentarischen Demokratie erstrecken sich grundsätzlich auf alle Einzelanliegen wie Umwelt, Dritte Welt, Frieden, Frauen, Kinder, Senioren, Einwanderer, religiöse und ethnische Minderheiten sowie auf alle weltgesellschaftlichen Ebenen, auf die Ebene der Kommunen, der Länder, der Nationalstaaten, der regionalen Zusammenschlüsse und im Zusammenhang mit dem wachsenden Druck neoliberaler Globalisierung auch auf die globale Ebene.

*Fazit:* Die Institutionen der parlamentarischen Demokratie weisen angesichts der Herausforderungen und des qualitativ neuen Komplexitätsgrades von zu lösenden gesellschaftlichen Problemlagen trotz ihrer formalen Legitimation in materieller Hinsicht beträchtliche Legitimationsdefizite auf. Andererseits entstanden nicht zuletzt auch aus diesem Dilemma heraus in zivilgesellschaftlichen Bewegungen und Organisationen beträchtliche Kompetenz- und Problemlösungspotentiale, die sie zwar materiell zur Teilhabe an demokratischen Entscheidungen im politischen System legitimieren, für die jedoch bisher die formalen Legitimationsgrundlagen fehlen. Daher steht es auf der Agenda der Reform politischer Systeme, dieses gesellschaftliche Dilemma komplementär produktiv und synergetisch aufzulösen.

## **6. Formen der Rückkopplung der Zivilgesellschaft an politische Systeme hin zur Nachhaltigkeitsdemokratie**

"Die Machtstreuung wird früher oder später zu einer unmittelbaren Auseinandersetzung zwischen repräsentativer Demokratie und direkter Demokratie führen. Sind die heutigen Parlamente die Instrumente der Machtrepräsentation von morgen? Eine Antwort darauf fällt nicht leicht, und vielleicht unterstreicht das an sich schon den Paradigmenwechsel. ... Sowohl national als auch international bewegen wir uns wahrscheinlich in eine Richtung, wo unsere Gesellschaften die Mechanismen der Machtrepräsentation angehen und vielleicht neue Formen für umfassendere Beteiligung an den Entscheidungsprozessen finden müssen; und das ist nicht nur eine Frage der zahlenmäßigen Beteiligung. Die Machtstreuung hat bereits gezeigt, dass auch jene, die keine Entscheidungen fällen, diese dennoch beeinflussen können. Sie haben vielleicht auch die Fähigkeit, die getroffene Entscheidung zu kontrollieren (checks and balances), und irgendwann werden sie Beteiligung am Entscheidungsprozess fordern." So lautet die zentrale Botschaft des von Kofi Annan herausgegebenen Manifests „Brücken in die Zukunft“.<sup>54</sup>

Wir stehen zu Beginn des 21. Jahrhunderts hinsichtlich der Partizipationsfrage vor einer ähnlich historischen Herausforderung wie unsere Vorfahren zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Damals ging es um die Einführung des Wahlrechts und die Mitbestimmung von neuen sozialen Klassen der bürgerlichen Gesellschaft, des Bürgertums und des Proletariats am politischen Leben, und zwar gegen das Machtmonopol der absolutistischen Herrschaft. Aus diesem Verlangen resultierte die parlamentarische Demokratie. Heute geht es um die nicht minder wichtige Aufgabe der Erweiterung der aus zivilgesellschaftlicher Differenzierung neu entspringenden Partizipation sozialer Bewegungen und NGOs an politischer Macht gegen den monopolistischen Machtanspruch der Parteien. Heute stehen die Fragen nach Dezentralisierung, Entzerrung und Entflechtung von Entscheidungsstrukturen überall dort auf der politischen Agenda, wo dadurch Problemlösungskapazitäten und Möglichkeiten kreativer Mitwirkung erweitert und Reformblockaden überwunden werden können. Dabei geht es auch um Vorbeugung gegen Politikverdrossenheit und die damit verbundenen, politisch verheerenden Gefahren der faschistischen und fundamentalistischen Heilslehren, es geht um Stärkung der Motivation der Menschen, am politischen Geschehen, das sie selbst betrifft, teilzunehmen, es geht darum, die ethischen und moralischen Machtpotentiale in den Vordergrund zu stellen und die Weltgesellschaft insgesamt zu humanisieren. Dies alles setzt aber

<sup>53</sup> Habermas, Jürgen, 1998: 108.

<sup>54</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden, 2001.

keineswegs voraus, den Parteienstaat und die parlamentarische Demokratie abzuschaffen. Es geht auch nicht um die Einführung der Räterepublik auf indirektem Wege und damit die Erfüllung eines basisdemokratischen Traums aus vergangenen Zeiten. Es geht vielmehr darum, die parlamentarische Demokratie mit der Basisdemokratie synergetisch rückzukoppeln. Es geht um die Rehabilitierung des Politischen nach einem anhaltenden Glaubwürdigkeitsverlust angesichts virulent spürbarer Grenzen der parlamentarischen Demokratie, es geht um Auflockerung verkrusteter Strukturen nationalstaatlicher und internationaler Institutionen, um den Zugang von frischen Ideen und neuen Energien in das politische System und schließlich geht es auch um eine sanfte wie wirkungsvolle Kampfansage an alle Diktaturen und Einparteienstaaten in den östlichen und südlichen Transformationsgesellschaften.

Durch Herauswachsen der Zivilgesellschaft aus dem Schoß der bürgerlichen Gesellschaft steht bei einer historischen Betrachtung die Anpassung der bestehenden politischen Institutionen an die neue Lage auf der weltpolitischen Agenda. Diese Anpassung bedeutet allerdings nicht eine Partei neuen Typs, die im Stande wäre, die von den traditionellen Parteien der bürgerlichen Gesellschaft externalisierten Themen und Fragen der Zivilgesellschaft aufzugreifen. Dies wäre in der Tat ein Missverständnis und - wie die Geschichte von Bündnis 90/Die Grünen auch empirisch unter Beweis stellt - keine echte institutionelle Alternative für die Zivilgesellschaft. Die Anpassung muss die Reproduktion von Geburtsfehlern der Parteiendemokratie auf jeden Fall ausschließen und sie müsste Problemlösungspotentiale der Gesellschaft partizipativ erweitern. Vieles spricht für die Notwendigkeit dieser Anpassung, unabhängig davon, ob zivilgesellschaftliche Akteure sich selbst über ihre Rolle im Klaren sind bzw. eine institutionelle Anbindung an bestehende Strukturen aus unterschiedlichen Motivationslagen bewusst ablehnen und teilweise zu Recht mit Berührungsängsten darauf reagieren. In der *Agenda 21* wird die Notwendigkeit von Rückkopplungsmechanismen der NGOs an bestehende politische Systeme auf allen Ebenen nachdrücklich empfohlen: "Die Gesellschaft, die Regierungen und internationale Gremien sollen Mechanismen entwickeln, die den nichtstaatlichen Organisationen die Möglichkeit geben, ihrer partnerschaftlichen Rolle im Rahmen eines umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklungsprozesses in verantwortlicher und wirksamer Weise gerecht zu werden".... Zur Stärkung ihrer Rolle "als gesellschaftliche Partner" empfiehlt die *Agenda 21* dem System der Vereinten Nationen und den Regierungen "in Absprache mit diesen Organisationen einen Prozess in Gang zu bringen, der die Überprüfung formaler Verfahren und Mechanismen für die Beteiligung dieser Organisationen auf allen Ebenen - von der Gestaltung der Politik und der Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung - vorsieht."<sup>55</sup>

Was die institutionellen Formen und Verfahren zivilgesellschaftlicher Partizipation betrifft, so kann es auf diese Frage bei so vielschichtigen Problemlagen und -ebenen naturgemäß nicht nur eine Antwort geben. Vielmehr kommt es darauf an, Formen und Verfahren zu finden, die auf die jeweiligen Problemlagen zugeschnitten sind und Kriterien wie gesamtgesellschaftliche Relevanz, thematische Reichweite, Betroffenheit, Unabhängigkeit von Sachzwängen und akzeptable Bearbeitungszeit genügen. Zu diesen Partizipationsformen gehören Volksbegehren und Volksentscheid als Instrumente der direkten Demokratie, themenspezifische Räte, Kommissionen, Parlamente, Foren sowie die Möglichkeit der Direktwahl von Kandidaten - darunter auch Parteilose - in den kommunalen Wahlkreisen, und auch andere zivilgesellschaftliche Partizipationsformen wie z.B. durch Mitwirkung in Planungszellen und NGO-Versammlungen auf nationaler bzw. internationaler Ebene.<sup>56</sup> Im Folgenden sollen diese Partizipationsformen und -verfahren unter Berücksichtigung gegenwärtiger Herausforderungen, der Strukturprobleme und Defizite der parlamentarischen Demokratie und deren Zuspitzung im Prozess neoliberaler Globalisierung auf der einen Seite und die historisch gewachsenen zivilgesellschaftlichen Problemlösungspotentiale auf der anderen Seite in aller Kürze diskutiert werden:

<sup>55</sup> Ziffer 27.5 und 27.6 der *Agenda 21* vgl. Bundesministerium (Hrsg.): 1992: 228.

<sup>56</sup> In diesem Sinne bedeuten meine Überlegungen in diesem Beitrag eine Erweiterung und Differenzierung früherer Beiträge (Massarrat 1995; derselbe 2000; derselbe 2001), in denen ich im Wesentlichen für die Schaffung von themenspezifischen Dritten Kammern plädiert habe.

## Volksbegehren und Volksentscheid

Diese sehr weitgehende Partizipationsform wird in einigen Staaten seit längerem mit unterschiedlicher Intensität erprobt. Sie ist auch in den Verfassungen einiger deutscher Bundesländer verankert.<sup>57</sup> Die umfangreichsten Erfahrungen mit diesem Verfahren hat allerdings die Schweiz vorzuweisen. Gerade diese Erfahrungen unterstreichen einerseits die partizipatorische Reichweite, andererseits auch die Anwendungsgrenzen dieses Instruments.<sup>58</sup> Es ist jedenfalls nicht die praktikabelste Antwort auf die Strukturprobleme der parlamentarischen Demokratie, insbesondere hinsichtlich des im Abschnitt 2 diskutierten Komplexitätsdilemmas. Es liegt in der Natur dieses Instruments, dass es mit großem organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden ist und sich daher kaum dazu eignet, politische Entscheidungen herbei zu führen bzw. zu korrigieren, die kurz- und mittelfristig wirksam werden müssten. Um einem Missbrauch und Manipulation des Volkswillens durch mächtige und finanzkräftige Interessengruppen vorzubeugen, setzt dieses Instrument umfassende gesellschaftliche Debatten und vollständigen Zugang zu relevanten Informationen voraus. Insofern eignet sich der Volksentscheid am besten für Verfassungsänderungen bzw. gesellschaftliche Konsensbildung für Regeln und Lösungen mit epochalen Konsequenzen, beispielsweise für historische technologische, sicherheitspolitische Weichenstellungen wie z.B. für oder gegen die Atomenergie, für oder gegen Militäreinsätze als Konfliktlösungsalternative. Dieses Instrument eignet sich jedoch nicht dafür, um selektiv die Stilllegung der einen oder anderen Atomkraftanlage zu erreichen bzw. den einen oder anderen Krieg zu verhindern oder zu legitimieren. Sehr sinnvoll wäre es allerdings, durch Volksentscheide zu erreichen, dass die längst fälligen neuen zivilgesellschaftlichen Partizipationsformen in den Länderverfassungen und den nationalen Verfassungen verankert werden.<sup>59</sup>

## Themenspezifische Räte, Kommissionen, Parlamente:<sup>60</sup>

Als eine Art *Dritte Kammern* für Einzelanliegen entsprechen sie den Grundgedanken der *föderalen Demokratie*. Sie sind das Herzstück des hier vorgestellten Konzepts der *Nachhaltigkeitsdemokratie* und hinsichtlich ihrer beschränkten Legitimations- und Segmentfunktion durchaus mit Länderparlamenten vergleichbar. Durch sie soll in nationalen und internationalen politischen Systemen die Möglichkeit für die direkte Partizipation der NGOs geschaffen werden, in denen diese ihr Einzelanliegen unverfälscht und mit geballter Kompetenz den nationalen Generalistenparlamenten gegenüber stellen und durch direkte Intervention deren Fehlentscheidungen korrigieren bzw. bereits im Vorfeld verhindern. Entsprechende Kammern sollen grundsätzlich einerseits auf einige wenige Themenbereiche, die unstrittig für jedes Volk und die gesamte Menschheit von existenzieller Bedeutung sind, beschränkt bleiben und andererseits allerdings mit Rechten und Kompetenzen, die Landesparlamenten zugestanden werden, ausgestattet sein. Als existenziell gelten analog zu den größten Herausforderungen des zwanzigsten und einundzwanzigsten Jahrhunderts die *Verbannung von Krieg, der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen der Menschheit und die Überwindung der globalen Armut*. In jedem Memorandum, das von hohen moralischen Autoritäten dieser Welt verfasst wurde, jeder Resolution wissenschaftlicher Kongresse zu weltpolitischen Themen, zu besinnlichen Anlässen formulierten Reden nachdenklicher Staatspräsidenten und Regierungschefs werden diese drei Herausforderungen an höchster Stelle hervorgehoben.

<sup>57</sup> Ausführlicher dazu vgl. Heußner/Jung (Hrsg.), 1999.

<sup>58</sup> „Seit 1891 sind bis Juni 1999 in der Schweiz 245 Volksinitiativen lanciert und eingerichtet worden. Von ihnen sind 128 (= 52%) zur Volksabstimmung gekommen - etwa ein Drittel wurde im Zuge der parlamentarischen Diskussion zurückgezogen, 22 sind noch anhängig. Nur zwölf Initiativen waren in der Volksabstimmung erfolgreich.“ (Ebenda: 93).

<sup>59</sup> Seit Anfang der neunziger Jahre gibt es in der Bundesrepublik die bundesweite Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ mit Sitz in München, die bisher eine Reihe von Kampagnen durchführte. Sie arbeitet, wie z. B. bei der bevorstehenden Volksentscheidungsinitiative in Hamburg, die im Herbst 2003 durchgeführt werden soll, teilweise im Sinne des obigen Vorschlages.

<sup>60</sup> Durch Aufzählung dieser Bezeichnungsalternativen wird offen gelassen, welche dieser Bezeichnungen im Kontext der jeweiligen nationalen bzw. internationalen Systeme als geeignet erscheinen.

Es bietet sich an, zunächst Räte (Kommissionen, Parlamente) mit zwei abgrenzbaren Themenbereichen einzurichten: erstens für Krieg und Frieden und zweitens für Umwelt und Entwicklung.<sup>61</sup> Damit weiche ich von meinen früheren Überlegungen, für die Themenbereiche Krieg und Frieden, Umwelt und Entwicklung, Geschlechtergleichstellung, Kinder/Jugend, Senioren, Arbeitslose und Migranten Dritte Kammern mit gleichen Rechtskompetenzen einzurichten<sup>62</sup> ab und plädiere in Anlehnung an Dieter S. Lutz<sup>63</sup> dafür, für existenzielle, die gesamte Menschheit betreffende Themen Einrichtungen zu schaffen, denen hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimation, der Dauerhaftigkeit und Verbindlichkeit der Entscheidungen in künftigen nationalen wie globalen Governance-Architekturen ein erkennbar höherer Rang einzuräumen ist als Einrichtungen benachteiligter zivilgesellschaftlicher Gruppen, deren bisher arg vernachlässigte Interessen grundsätzlich mit weniger institutionellem Aufwand systemimmanent überwindbar sind. Dieser hohe Stellenwert macht es im Grunde auch erforderlich, die Räte ähnlich wie die Länderparlamente als Verfassungsorgane mit besonderen Aufgaben zu konzipieren. Denn nur so kann ihre Unabhängigkeit, Dauerhaftigkeit und echte Korrektur- bzw. Komplementärfunktion gegenüber dem Bundesparlament gewährleistet werden. Um jedoch angesichts der Dringlichkeit von Problemlösungserfordernissen komplizierte und zeitaufwendige Verfassungsänderungsverfahren nicht abwarten zu müssen, können diese Einrichtungen als Räte, Kommissionen, Parlamente - vorerst gewissermaßen als Probelauf und um für spätere Verfassungsänderungen entsprechende Erfahrungen zu sammeln - auch durch Bundesparlamente bzw. im Rahmen des UN-Systems durch die UN-Generalversammlung selbst beschlossen werden. Als solche sollen sie aus einer überschaubaren Zahl von hoch angesehenen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammengesetzt sein, die über moralische Autorität verfügen, sich nicht Partikular- sondern Menschheitsinteressen verpflichtet fühlen, somit von Sachzwängen unabhängig zu handeln in der Lage und mit Kompetenzen und Erfahrungen auf dem Gebiet des jeweiligen Einzelanliegens ausgestattet sind. Sie sollen auf Vorschlag der die Einzelanliegen vertretenden und akkreditierten NGOs (Friedens- und Menschenrechtsgruppen bzw. umwelt- und entwicklungspolitischen Gruppen) durch übergeordnete Organe (Bundesparlament bzw. UN-Generalversammlung) nach klaren Kriterien und Regeln gewählt werden. Durch das Akkreditierungsverfahren soll gewährleistet sein, dass die NGOs sowohl formaldemokratische Kriterien (klare interne Legitimationsstrukturen, Transparenz ...) wie auch materielle Bedingungen (Reichweite des Arbeitsgebietes, Seriosität und gesellschaftliche Anerkennung durch Kontinuität und Langfristigkeit des Engagements etc.) erfüllen.

Über die Schaffung derartiger Einrichtungen wird nicht nur theoretisch nachgedacht, inzwischen sind auch implementierbare Modelle in der Diskussion. Binswanger und Wepler schlugen einen aus Experten bestehenden *Ökologischen Rat mit Vetorecht*,<sup>64</sup> vor, deren gravierende Schwäche allerdings darin gesehen wurde, "zu großes Vertrauen in wissenschaftliche Experten als Mitglieder eines solchen Gremiums" zu legen und von der optimistischen und problematischen Erwartung auszugehen, dass ein solches Gremium kein "Eigeninteresse entwickeln wird" und "dass nur Sachverständige über das Wissen und die Kompetenz verfügen, langfristige Lösungsstrategien zu entwickeln bzw. zu verurteilen."<sup>65</sup> Als Konsequenz dieser kritischen Beurteilung des *ökologischen Rates* wurde in einer im Auftrag der Enquête-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestages durchgeführten Studie der 1996 durch den Verfasser eingebrachte Vorschlag zur Ein-

<sup>61</sup> Umwelt und Entwicklung gehören seit dem 1987 veröffentlichten Brundtlandbericht untrennbar zusammen. Es besteht inzwischen weltweit Konsens darüber, dass der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen genauso untrennbar mit der Überwindung der globalen Armut verbunden ist wie die Überwindung der Armut mit dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen.

<sup>62</sup> Bei meinem letzten Beitrag zum Thema (Massarrat 2000) ging ich noch davon aus, dass Dritte Kammern außer für Krieg und Frieden, Umwelt und Entwicklung auch für weitere Einzelanliegen wie für Frauen, Senioren, Jugend, Arbeitslose und Migranten eingerichtet werden müssten. In Übereinstimmung mit Lutz (2001) halte ich es inzwischen allerdings für erforderlich, die Dritten Kammern - wie in diesem Abschnitt näher begründet wird - nach Räten, Kommissionen, Parlamenten einerseits und Foren andererseits zu klassifizieren.

<sup>63</sup> Lutz, 2001; derselbe, 2002.

<sup>64</sup> Binswanger, 1994; Wepler, 1995.

<sup>65</sup> Minsch u. a., 1998: 263.

richtung von "Dritten Kammern" aufgegriffen<sup>66</sup> und auf dieser Grundlage und unter Einbeziehung anderer ähnlich konzipierter Modelle<sup>67</sup> der Enquête-Kommission die Einrichtung eines *Nachhaltigkeitsausschusses* beim Deutschen Bundestag vorgeschlagen, der "in der Verfassung oder auf Gesetzesstufe vorgeschrieben werden" sollte.<sup>68</sup> Auf der Basis dieser Enquête-Kommissions-Studie wurde tatsächlich 2001 ein *deutscher Nachhaltigkeitsrat* geschaffen, der - entgegen der ursprünglichen Idee - durch die Bundesregierung berufen, daher nicht hinreichend demokratisch legitimiert, ihr untergeordnet und daher auch nicht unabhängig ist und die Aufgabe hat, für sie Expertisen vorzulegen. Zu erwähnen ist auch das Vierparlamente-Konzept, das neben einem politischen Parlament ein Wirtschaftsparlament, ein Kulturparlament und ein Grundwerteparlament vorsieht.<sup>69</sup>

Am nächsten zu dem hier vorgestellten föderativen Räte-Ansatz steht jedoch das Konzept von *Zukunftsräten* bzw. von *Expertenparlamenten*, das Dieter S. Lutz unlängst vorgeschlagen hatte. Sie sollen "mit der Unabhängigkeit und der Autorität des Bundesverfassungsgerichtes" sowie „mit den Hoheitsrechten für existenzielle Menschheitsfragen und der Legitimation von Wahlen wie ein Parlament“ ausgestattet sein. Lutz trug auch dem Aspekt der Beteiligung der NGOs insofern Rechnung, als er diesen und nicht den Parteien das Recht zugestand, die Kandidaten zu nominieren.<sup>70</sup> Verwiesen wird an dieser Stelle auch auf die Schaffung von nationalen und internationalen Friedensräten, die aus aktuellem Anlass der schwelenden Kriege auf dem Balkan eingebracht worden ist.<sup>71</sup> Des Weiteren und nicht zuletzt ist die Initiative Pro UNCOPAC hervor zu heben, die nach intensiver Vorbereitung inzwischen ein Modell für die Einrichtung einer *United Nations Commission on Peace and Crisis-Prevention (UNCOPAC)* vorgelegt hat, das als ein neues UN-Nebenorgan entsprechend der UN-Charta in das bestehende UN-System integriert werden soll. Das UNCOPAC-Konzept, dessen völkerrechtliche Stringenz durch renommierte Völkerrechtler bereits informell überprüft worden ist, zeigt, dass die direkte Mitwirkung von internationalen Friedens- und Menschenrechts-NGOs in einem eigens dafür eingerichteten UN-Organ grundsätzlich und völkerrechtskonform möglich ist.<sup>72</sup> Nach diesem Muster könnte auch für den ebenso wie die Friedensfrage existenziellen Aufgabenbereich *Umwelt und Entwicklung* ein spezielles UN-Nebenorgan für die Mitwirkung von akkreditierten internationalen umwelt- und entwicklungspolitischen NGOs entstehen, das der strategischen Definitionsmacht mächtiger Konzerne und Industriestaaten in den für die Gestaltung der Weltwirtschaft entscheidenden

---

<sup>66</sup> Ebenda.

<sup>67</sup> Vor allem das Modell von Flüh (Forum, 1995).

<sup>68</sup> Minsch u. a., 1998: 268 ff.

<sup>69</sup> Heinrichs, 2001: 94 ff.

<sup>70</sup> Lutz, 2001: 261f. Ein wichtiger Unterschied zu dem von mir vorgeschlagenen Verfahren besteht darin, dass nach Lutz die Mitglieder des Zukunftsrates durch allgemeine Wahlen gewählt werden sollen, während in dem hier vorgeschlagenen Verfahren die Mitglieder dieser Einrichtungen entsprechend dem föderativen Prinzip auf Vorschlag der betreffenden gesellschaftlichen Gruppen mit den jeweils thematischen Spezialkompetenzen nominiert und durch das übergeordnete Verfassungsorgan gewählt werden.

<sup>71</sup> Vgl. dazu Massarrat, 1998.

<sup>72</sup> Die Pro UNCOPAC-Initiative, an der der Verfasser mitwirken durfte, entwickelte sich aus der Verbindung der folgenden drei unabhängig voneinander entstandenen Vorschlägen und Konzepten: den Vorschlägen der deutschen Delegation bei der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995, dem vom Verfasser vorgelegten Vorschlag zur Schaffung „Ziviler Friedensräte für die Friedensbewegung“ (Massarrat 1998) und dem „Linzer Appell für Friedenspolitik“ von 1999. Die Initiative arbeitete vor allem ein Statut für ein UN-Nebenorgan (UNCOPAC) heraus, das aus einer 20-köpfigen Kommission zusammengesetzt sein soll. Diese soll aus je vier Personen aus den fünf von den Vereinten Nationen definierten Weltregionen bestehen, die durch internationale Menschenrechts- und Friedensorganisationen, die bei der UN akkreditiert sind, nominiert und durch die UN-Generalversammlung gewählt werden. Die Kommission soll unabhängig von betroffenen Staaten in Krisenregionen möglichst frühzeitig Vorschläge und Empfehlungen zur Vorbeugung von Gewalteskalation und Kriegen entwickeln und die Voraussetzungen für wirkungsvolle Schritte zur Verhinderung von kriegerischen Interventionen (wie auf dem Balkan in den neunziger Jahren) verbessern. Wünschenswert und auch wirkungsvoller wäre ein UN-Nebenorgan für Frieden und Krisenprävention mit deutlich stärkeren Kompetenzen, wie beispielsweise Einspruchsrecht gegenüber dem UN-Sicherheitsrat. Dies setzt jedoch eine Änderung der UN-Charta voraus, da hiernach für den Aufgabenbereich Frieden und Krisenprävention der alles dominierende Sicherheitsrat zuständig ist. Einer Änderung der UN-Charta werden die fünf Veto-Mächte und ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zustimmen. Nähere Informationen sind zu erhalten über die Internetadresse der UNCOPAC-Initiative: [www.pro-uncopac.info](http://www.pro-uncopac.info)

Institutionen, wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Welthandelsorganisation (WTO) oder der Weltbank, als Gegengewicht gegenüber gestellt würde und wirksamer als bisher im Vorfeld von später schwer revidierbaren und zu Lasten der globalen Umwelt und der armen Staaten des Südens eingefädelt asymmetrischen Weichenstellungen zu intervenieren in der Lage wäre.<sup>73</sup>

Die Schaffung von Räten, Kommissionen und Parlamenten für die direkt-demokratische Kanalisierung der zivilgesellschaftlichen Partizipations- und Problemlösungskapazitäten auf nationaler wie internationaler Ebene dürfte trotz der historischen Notwendigkeit und Aktualität realistischerweise noch längere Zeit in Anspruch nehmen und auch sehr viel Anstrengung erfordern. Sie eröffnet jedoch - ungeachtet der machtpolitischen Hindernisse und der Tatsache, dass die Privilegierten mächtiger Gruppen aller Schattierungen sich der Realisierung dieser historischen Aufgabe entgegen stellen würden - die theoretische und praktische Möglichkeit, die territorial bzw. in die Zukunft ausgelagerten Politikfelder, Gegenwartskonflikte und Kosten in das jeweils dafür verantwortliche politische System wieder herein zu holen. Durch dauerhafte politische Steuerung zur Verhinderung der einseitigen Auswirkungen des auf die Gegenwart und kurzfristige Partikularinteressen orientierten politischen Handelns würden sich die Chancen erhöhen, die bestehenden Interdependenzen zwischen Überausbeutung natürlicher Lebensgrundlagen, den gewaltsamen globalen Konflikten um knappe Ressourcen und der weltweiten Armut zu durchbrechen und Rahmenbedingungen für den inter- und intragenerativen Interessenausgleich von der nationalstaatlichen hin zur globalen Ebene wirkungsvoll zu verbessern.

### **Themen- und gruppenspezifische Foren**

Diese Einrichtungen eignen sich für alle relevanten Problemfelder und zivilgesellschaftlichen Partikularinteressen, die zwar ähnlich wie existentielle und Menschheitsinteressen bisher ebenso wegen mangelnder bzw. schwacher Repräsentation aus dem Blickwinkel des Parteienstaates verdrängt und Opfer der bestehenden asymmetrischen Machtstrukturen geworden sind, deren Problemlagen und adäquate Lösungsmöglichkeiten jedoch von denen der Menschheitsfragen qualitativ zu unterscheiden sind. Es geht insbesondere um Gleichstellung der Geschlechter, Schutz der Interessen von Arbeitslosen angesichts der langanhaltenden strukturellen Massenarbeitslosigkeit, Schutz der Interessen von Kindern und Jugendlichen, von Senioren und Migranten, wobei auch hier der Geschlechterfrage wegen ihrer altersübergreifenden, flächendeckenden, sozialen und kulturellen Relevanz gegenüber der Benachteiligung anderer Gruppen ein höherer Rang einzuräumen ist. Im Unterschied zu Menschheitsfragen, die übergeordneten Charakter haben, Problemlösungskapazitäten größeren Umfangs erfordern und vor allem als Jahrhundertprojekte aufzufassen sind, ließen sich die aufgelisteten Problemfelder grundsätzlich leichter systemimmanent und insgesamt mit vergleichsweise geringem Widerstand der traditionell herrschenden politischen und soziokulturellen Barrieren institutionell erschließen. Daher bedarf es auch institutioneller Formen, die sich mit geringerem Aufwand einrichten und leichter in bestehende Strukturen einfügen lassen und die mit demokratietheoretisch vertretbaren Kompetenzen, wie das Recht auf Anhörung, auf Zugang zu Informationen und auf eigene Gesetzesinitiativen zu den jeweiligen Einzelanliegen, ausgestattet sind. Für diesen Zweck und mit diesen oder ähnlichen Kompetenzen könnten sich themen- bzw. gruppenspezifische Foren als geeignete Möglichkeit erweisen, die neben den Räten für existentielle Menschheitsfragen im Sinne eines zweiten selbständigen Partizipationsstranges durch das Bundesparlament für den Zeitraum bis zur Überwindung der spezifischen Benachteiligungen eingerichtet werden. Diese

<sup>73</sup> Dieses Nebenorgan könnte im Unterschied zu der zur Diskussion gestellten UNCOPAC auch ohne Änderung der UN-Charta mit deutlich mehr Kompetenzen ausgestattet werden, da die UN-Charta kein anderes Organ mit dem speziellen Aufgabengebiet „Umwelt und Entwicklung“ vorsieht. Sollte es tatsächlich zur Entstehung einer „Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung“ innerhalb des UN-Systems kommen, wie es beispielsweise Frank Biermann und Udo-Ernst Simonis vorschlagen (Biermann/Simonis, 1998), so müsste das speziell durch international agierende Umwelt und Entwicklung-NGOs zu besetzende Gremium, das mit entsprechenden Kompetenzen und Infrastruktur auszustatten und auch unabhängig von Mitgliedsstaaten positioniert wäre, in diese „Weltorganisation für Umwelt & Entwicklung“ integriert werden.

Foren setzen sich ebenfalls aus anerkannten Persönlichkeiten zusammen, die sich durch Unabhängigkeit, moralische Autorität, durch Kompetenz und Erfahrung in dem Aufgabenbereich, für den das Forum eingerichtet worden ist, auszeichnen. Sie werden durch die akkreditierten NGOs desselben Aufgabenbereichs nominiert und durch das Bundesparlament gewählt.

Nachdem nun die verschiedenen institutionellen Rückkopplungsmöglichkeiten des zivilgesellschaftlichen Engagements an die parlamentarische Demokratie nach den ihnen zu gewährenden politischen und rechtlichen Kompetenzen differenziert dargestellt worden sind, sollen sie im folgenden Schema (Abb. 3) überblicksartig miteinander in Zusammenhang gestellt und auch graphisch (Abb. 4) als Modell einer erweiterten Partizipation durch Rückkopplung der Basisdemokratie mit der Parteiendemokratie exemplarisch veranschaulicht werden.

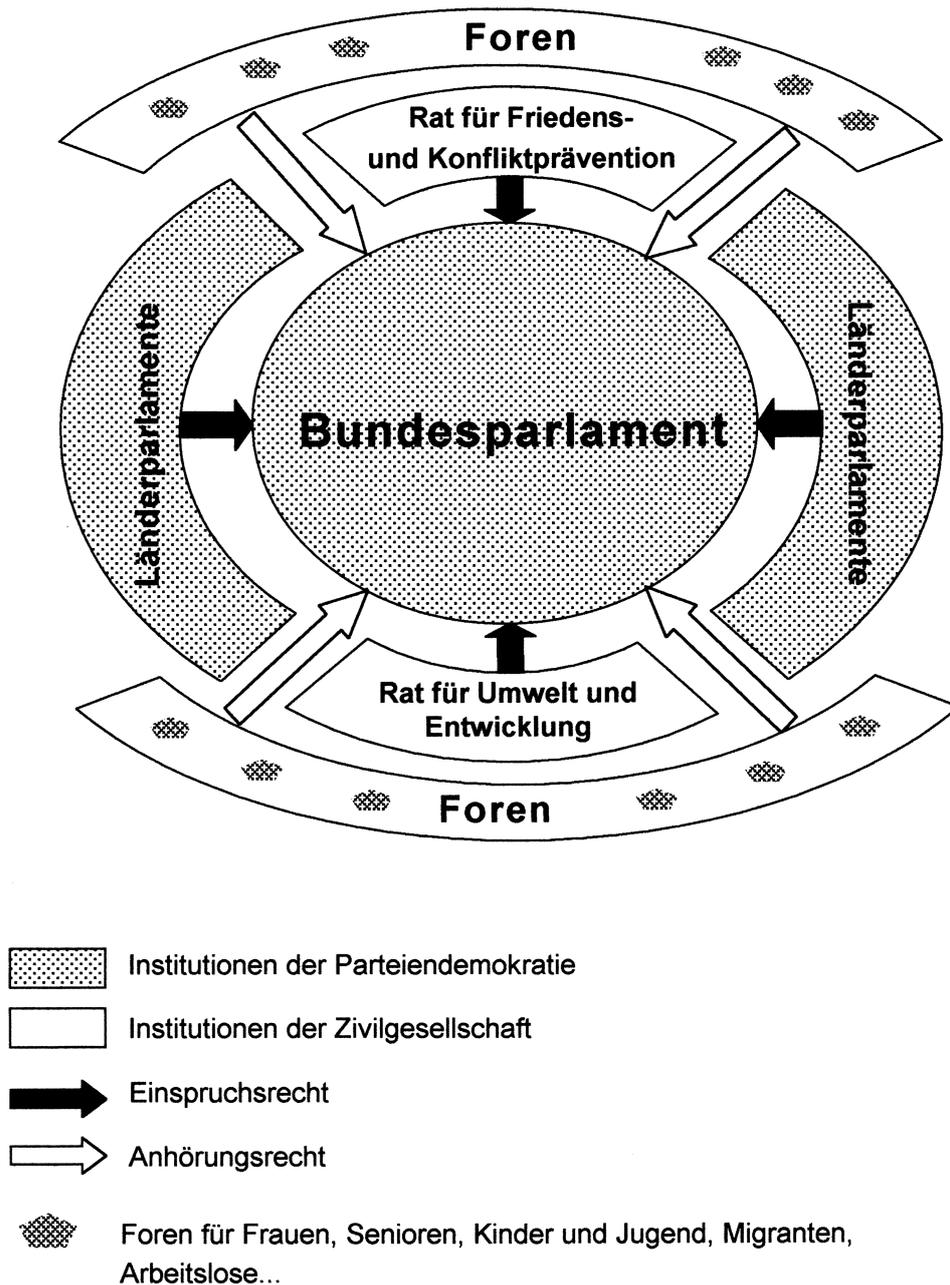
**Abb. 3 Föderative Rückkopplung von Basisdemokratie mit der Parteiendemokratie im politischen System der Bundesrepublik Deutschland**

Organe	Übergeordnet	Komplementär		Spezial
	Parlament	Länderparlamente/ Bundesrat	Räte/Kommissionen/ Parlamente für: Frieden, Umwelt und Entwicklung	Foren für: Frauen, Arbeitslose, Kinder/Jugend, Senioren, Migranten
Akteure	Parteien	Parteien	NGOs	NGOs
Rechtsgrundlage	Verfassung	Verfassung	Verfassung oder Bundesgesetz	Bundesgesetz
Legitimationsverfahren	Allgemeine Wahlen	Allgemeine Wahlen	Wahl durch das Parlament auf Vorschlag der NGOs	Wahl durch das Parlament auf Vorschlag der NGOs

Über diese mittel- und langfristig durchsetzbaren Formen institutioneller Rückkopplung des zivilgesellschaftlichen Engagements parlamentarischer Demokratie hinaus gibt es auch andere, möglicherweise einfacher durchzusetzende bzw. bereits bewährte Möglichkeiten der themenspezifischen und problemorientierten Partizipation. Zu erwähnen ist beispielsweise die Schaffung von Wahlkreisen auf kommunaler Ebene mit der Möglichkeit, bei Kommunalwahlen Direktkandidaten zu wählen, ein Ziel, das die Initiative Mehr Demokratie e.V. durch ein Volksbegehren für Hamburg im Herbst 2003 erreichen will. Dadurch entstünde die Möglichkeit, dass das Wahlvolk größere Auswahloptionen hat und dass Thema und die Kompetenz der Kandidatinnen und Kandidaten stärker als bisher den Ausschlag geben und damit eine themenspezifische Akzentverschiebung erreichbar gemacht wird. Eine weitere Möglichkeit der Mitgestaltung bietet die *Planungszelle* bzw. die *reflexive Demokratie*.<sup>74</sup> Sie besteht in der Mitwirkung einer repräsentativen Auswahl von unmittelbar Betroffenen an der Planung von Einzelprojekten (eine neue Straße, eine Mülldeponie, eine Windkraftanlage etc.) und schafft zweifelsohne einen praktikablen Weg, Fehlentwicklungen der Verwaltung und der Politik, die dadurch entstehen, dass dabei die Interessen der Bevölkerung gänzlich unberücksichtigt bleiben, vorzubeugen.

<sup>74</sup> Vgl. dazu Daniel, 1992.

**Abb. 4 Rückkopplung der Basisdemokratie mit der Parteiendemokratie im politischen System der Bundesrepublik Deutschland**



Die Planungszelle ist allerdings mit vergleichsweise hohen finanziellen und organisatorischem Aufwand verbunden und eignet sich auch kaum dafür, projektübergreifende Entscheidungsebenen zu beeinflussen und die Korrektur von Strukturen und Rahmenbedingungen auf gesellschaftlichen Politikebenen (Kommunen, Ländern, Bund) herbei zu führen.

Weniger zielführend und innovativ sind allerdings Konzepte zur Schaffung themenübergreifender zivilgesellschaftlicher Parallelparlamente, wie z.B. das *Forum der Zivilgesellschaft*, das „The Commission an Global Governance“ in ihrem Bericht von 1995 als ein neben der UN-Generalversammlung zu schaffendes und aus 300-600 Repräsentanten der bei der UN

akkreditierten „Organe der Zivilgesellschaft“ bestehendes Gremium vorgeschlagen hat.<sup>75</sup> Dadurch würden die Strukturprobleme der UN-Generalversammlung, insbesondere hinsichtlich des Komplexitätsdilemmas nicht gelöst, sondern auch in dem neuen, speziell für die Zivilgesellschaft zu schaffenden Organ reproduziert. Die bloße Schaffung eines neuen Organs für die Zivilgesellschaft, neben der für die Staatenwelt bestehenden UN-Generalversammlung, bedeutet per se keine Erweiterung zivilgesellschaftlicher Interventionskapazität innerhalb des UN-Systems. Dabei geht es um die Frage, ob ein derartiges Gremium überhaupt in der Lage ist, sich gegenüber der Übermacht der Staatenwelt im UN-System eine strategische Handlungsmacht anzueignen. Genau dies darf aber bezweifelt werden, da vorprogrammiert ist, dass sich die vielfältigen globalen Einzelanliegen aus der Zivilgesellschaft eher gegenseitig blockieren.<sup>76</sup> Ein Scheitern großer Projekte wie das vorgeschlagene Forum, für dessen Einrichtung viele Jahre vergehen, könnte sich eher als ein probates Mittel erweisen, alle Anstrengungen zur Teilhabe der NGOs an politischer Macht grundsätzlich als sinnloses Unterfangen zu diskreditieren.

## 7. Einwände, die noch offen sind

Auf die staats- und demokratietheoretischen Einwände gegen die Teilhabe der NGOs an politischer Macht, die vor allem in wissenschaftlichen Diskursen diskutiert bzw. seitens politischer Parteien aus nachvollziehbar machtpolitischen Motiven vorgebracht werden, wurde im Abschnitt 3 dieses Beitrages ausführlich eingegangen. Darüber hinaus formulieren aus unterschiedlicher Motivationslage heraus konservative wie progressive Kritiker vielfältige Einwände dagegen, die NGOs im Governance-Prozess institutionell zu etablieren.<sup>77</sup> Im Folgenden soll abschließend auf zwei weitere Einwände eingegangen werden, die für Kritiker von zentraler Bedeutung zu sein scheinen und von diesen oft in den Vordergrund gestellt werden: (1) Die NGOs verlören durch ihre Institutionalisierung ihre Unabhängigkeit und würden sich selbst in einen Bestandteil des politischen Systems verwandeln, und (2) büßten die politischen Systeme durch den dabei zu erwartenden hohen Zeitverlust erheblich an Effizienz ein.

### Instrumentalisierungsgefahr: NGOs als Teil des politischen Systems

Durch Eingliederung in politische Systeme sind die NGOs der Gefahr ausgesetzt, ihre Eigenständigkeit zu verlieren und sind nicht mehr in der Lage, ihrem politischen Einfluss auf die gesellschaftliche Willensbildung wirkungsvoll Geltung zu verschaffen. Vertreter dieser Position übersehen dabei, dass soziale Bewegungen und die NGOs ihre Entstehung zuallererst realen gesellschaftlichen Herausforderungen verdanken, mit denen die bestehenden politischen Systeme nicht fertig werden. Ihre Daseinsberechtigung und Legitimation ist daher auch erst dann ernsthaft gefährdet, sobald jene gesellschaftlichen Herausforderungen ganz verschwinden oder sich spürbar entschärfen, keineswegs jedoch deshalb weil sie den Schritt gewagt haben, durch direkte Rückkoppelung ihren Interventionsradius in das politische System hinein zu erweitern. Solange bestehende politische Systeme gewichtige Problemlagen außen vor lassen, würden neue NGOs entstehen, sobald alte aus welchen Gründen auch immer in den bestehenden politischen Strukturen soweit aufgehen, dass ihre Unabhängigkeit nicht mehr erkennbar ist und der Bezug zur eigenen zivilgesellschaftlichen Basis vollends verloren gegangen ist.

Das Risiko, die erworbene Unabhängigkeit aufs Spiel zu setzen und zum Versatzstück des Systems zu werden, ist übrigens schon jetzt und auch ohne die institutionelle Rückkopplung gegeben, und zwar in noch stärkerem Maße als die NGOs es selbst wahrnehmen, da gerade im Zustand der Recht- und Regellosigkeit der Parteienstaat beabsichtigt oder unbeabsichtigt

<sup>75</sup> Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 1995: 286f.

<sup>76</sup> Vgl. dazu auch Martens, 1995.

<sup>77</sup> Vgl. dazu die meisten Beiträge in Altvater/Brunnengräber/Haake/Walk: 1997, sowie eine Reihe von Kommentaren in Tageszeitungen anlässlich der 1995 durchgeführten "Brent-Spar"-Aktion von Greenpeace. Vgl. dazu Beisheim, 2001: 122.

dazu tendiert, aus der Kooperation zwischen den Ungleichen eine asymmetrische Kooptation zu machen. Zu diesen Risiken gehören „Instrumentalisierungen und die Absorption von gerade bei NGOs meist extrem knappen Ressourcen. Dies alles kann zum Verlust von Autonomie und zur Unfähigkeit führen, die Interessen, für die man angetreten war, noch wirkungsvoll zu vertreten.“<sup>78</sup> Insofern besteht für die NGOs im Grunde eine doppelte Aufgabe: einerseits aus der gegenwärtig schwachen, kaum transparenten und nicht geregelten Bittstellerposition heraus zu kommen und andererseits mit den Risiken der vollständigen Unterordnung in bestehende Systeme bewusst umzugehen. Die oft aus einer prinzipiell systemkritischen Perspektive gezogene Schlussfolgerung, wegen der offensichtlichen Risiken des Identitäts- und Funktionsverlustes von jeglichen institutionalisierten Rückkopplungen abzuweichen, liefe darauf hinaus zu unterstellen, dass der zivilgesellschaftliche Druck, der durch Protest und inhaltliche Kritik entsteht, dazu führt, dass eigene Alternativvorschläge sich von selbst in das System transportieren und in Politik umsetzen lassen. Tatsächlich wäre es inkonsequent, naiv und auch höchst unpolitisch, mit beträchtlichem Aufwand aus eigenen Erfahrungen umfassende, glaubhafte und auch realisierbare Problemlösungsexpertisen zu erarbeiten, deren Umsetzung dann aber freiwillig dem überforderten Parteienstaat und damit jenen zu überlassen, die bisher versagt haben, mehr noch aus strukturellen Gründen haben versagen müssen. Das Risiko des Missbrauchs rechtfertigt jedenfalls nicht die Unterlassung des politisch Notwendigen, es sei denn um einen hohen Preis - den des eigenen Untergangs.

Wäre es statt eines freiwilligen Verzichts auf direkte politische Intervention nicht politisch konsequenter, Bremsmechanismen zu entwickeln, die geeignet sind, das Risiko der eigenen Disfunktionalisierung auf ein Minimum zu reduzieren, um eine Entfremdung von der eigenen sozialen Basis zu erschweren und den Bewegungskarakter der eigenen Herkunft zu bewahren? Dazu gehört beispielsweise, auf die institutionelle Selbstrepräsentation zu verzichten und - so wie es die *Initiative Pro UNCOPAC* vorschlägt - die Repräsentation auserwählten und erfahrenen Persönlichkeiten zu überlassen. Am wirkungsvollsten könnte Instrumentalisierungsrisiken entgegengewirkt werden, indem NGOs den Boden ihres zivilgesellschaftlichen Standbeins durch Vernetzung in themenübergreifenden sozialen und politischen Zusammenhängen festigen und gleichzeitig mit ihrem Spielbein die institutionellen Spielräume an der Nahtstelle zwischen Staat und Zivilgesellschaft themenspezifisch umso selbstsicherer und wirkungsvoller nutzen. Wenn die Grünen mit dieser, bei ihrer Parteigründung für sich beanspruchten Standbein/Spielbein-Doppelstrategie gescheitert sind, so lag dies nicht etwa an der Richtigkeit dieses Konzepts, sondern an dem Parteienkonzept zugrunde liegenden Kompromiss- und Komplexitäts-Dilemmata.<sup>79</sup> Die NGOs müssten daher nicht befürchten, mit einer Standbein/Spielbein-Doppelstrategie ebenfalls zu scheitern.

Und an themenübergreifenden zivilgesellschaftlichen Bewegungen, aus denen die themenspezifischen NGOs neue moralische Kraft schöpfen und dadurch ihr Kritikvermögenspotential gegenüber der Sogwirkung institutioneller Verstaatlichung auffrischen können, mangelt es seit der Entstehung weltweit vernetzter globalisierungskritischer Bewegungen in keiner Weise. Tatsächlich handelt es sich bei dieser Bewegung um ein neuartiges, zivilgesellschaftliches Kräftepotential, das erstmals 1999 anlässlich der WTO-Konferenz in Seattle spektakulär in Erscheinung getreten ist und seitdem immer stärker die traditionelle soziale Basis von immer mehr themenspezifischen NGOs erfasst. Umgekehrt begreifen sich inzwischen nahezu alle NGOs als Bestandteile dieser globalen Bewegung. Die hoch aktuelle Frage ist also nicht, wie so oft gestellt, ob "die NGOs überhaupt legitime Akteure in der internationalen Politik" sind und ob sie "gar eine Legitimationsressource für komplexes Weltregieren sein können",<sup>80</sup> sondern wie die institutionellen Bedingungen für ihre angemessene Beteiligung an politischer Macht beschaffen sein müssten, dass ihre Sachkompetenz sich in Handlungs- und Politikkompetenz niederschlagen kann.

<sup>78</sup> So Peter Wahl, Vorstandsmitglied der deutschen NGO „Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung“ (WEED).

<sup>79</sup> Vgl. Näheres im Abschnitt 2 dieses Beitrages.

<sup>80</sup> Diese Fragen formuliert in ihrem weiterführenden Beitrag Marianne Beisheim, um sie anschließend insgesamt zu bejahen (Beisheim, 2001: 123 ff.)

Mit globalisierungskritischen weltweiten Bewegungen wie *attac* ist inzwischen eine Einzelanliegen übergreifende und neuartige weltweite soziale Bewegung entstanden, die im Begriff ist, den inhaltlich gemeinsamen Rahmen und gesellschaftlich gemeinsamen Aktionsraum für alle NGOs darzustellen, ihre thematische Isolation zu überwinden und das additive Nebeneinander mit dem politisch schlagkräftigeren Miteinander zu verbinden.<sup>81</sup>

### Hoher Zeitverlust

Die parlamentarische Demokratie mit ihrem System von *Checks and Balances* ist selbst schwerfällig und zeitraubend genug. Eine Verlängerung der Entscheidungsprozeduren über das bisherige Zwei-Kammern-System auf nationalstaatlicher und erst recht auf zwischenstaatlicher Ebene hinaus in drei- oder vierspürige Konsultations-Rückkopplungs- und Entscheidungsstrukturen liefe auf eine vollständige Lähmung und Ineffizienz des Systems hinaus, so dass eine *Demokratisierung der Demokratie* schon aus diesem Grund kontraproduktiv und daher abzulehnen sei. Im Umkehrschluss ließe dieser Einwand allerdings auch die nicht beabsichtigte Schlussfolgerung zu, dass die Diktatur das effizienteste politische System sei. Tatsächlich regieren Diktaturen zwar mit geringsten Reibungen und geringstem Zeitaufwand, sie blockieren gleichzeitig aber auch die Entfaltung von Ideen und gesellschaftlichen Produktivpotentialen und verursachen unüberwindliche Fehlentwicklung und Dauerkrisen, wie sie aus der Geschichte Europas und der Gegenwart in den östlichen wie südlichen Transformationsgesellschaften hinreichend bekannt sind. Insofern ist die abstrakte und ahistorische Effizienz-Bewertung und die Beurteilung der Transaktionskosten von „Mehr Demokratie“ mehr als irreführend. Die Erweiterung gesellschaftlicher Problemlösungskapazitäten und die Entfesselung neuer Quellen materieller, vor allem aber kultureller Reichtümer, die aller Voraussicht nach mit der *Demokratisierung der Demokratie* in einem Umfang ungeahnten Ausmaßes einher gehen dürften, legitimieren die dabei unvermeidlichen Reibungsverluste. - Demokratie braucht eben Zeit.

### Literatur

- Altwater, Elmar/ Brunnengräber, Achim, 2002: NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2002
- Altwater, Elmar/ Brunnengräber, Achim/ Haake, Markus/ Walk, Heike, 1997: Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster.
- Arnim, Hans-Herbert von, 2001: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung - am Volk vorbei, München
- Beisheim, Marianne, 1997: Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97
- Beisheim, Marianne, 2001: Demokratisierung einer klimapolitischen Global Governance durch NGOs?, in: Brunnengräber, Achim/ Klein, Ansgar/ Walk, Heike (Hrsg.), 2001: NGOs als Legitimationsressource, Opladen.
- Biermann, Frank/ Simonis, Udo-Ernst, 1998: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, in : Policy Paper 9 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Binswanger, H. Ch., 1994: Europäische Umweltunion, in: GAIA 3/1994.
- Birle, Peter, 2002: Die globale Vernetzung von Zivilgesellschaften, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), 2002: Zukunftsforum Politik; Nr. 41, Sankt Augustin

---

<sup>81</sup> In Deutschland artikulierte sich diese neue Tendenz Anfang 2003 durch das gemeinsame Vorgehen von *attac* und Friedens-NGOs bei der Organisierung und Mobilisierung der größten Demonstration in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gegen den Krieg der USA im Irak mit einer halben Million Demonstranten am 15. Februar 2003 in Berlin. Ende Juni 2003 kam es beim Mc.Planet.com-Kongress „Umwelt in der Globalisierungsfalle“ zu einem ersten und gelungenen Schulterschluss zwischen *attac* und großen deutschen Umweltorganisationen wie Green Peace und dem Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), der richtungsweisend sein dürfte.

- Bode, Thilo, 1995: Wir machen politische Kunst, in: Die Zeit vom 01.09.1995
- Böhret, Carl/ Jann, Werner/ Kronenwett, Eva, 1988: Innenpolitik und politische Theorie, Opladen.
- Brunnengräber, Achim/ Walk, Heike, 2001: NGOs unter Ökonomisierungs- und Anpassungsdruck. Die Dritte Sektor-Forschung und ihr Beitrag zur Analyse des NGO-Phänomens, Opladen.
- Bundesumweltministerium (Hrsg.), 1992: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Agenda 21, Bonn.
- Daniel, Peter C., 1992: Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002a: Schlussbericht der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Opladen.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2002b: Bericht der Enquête-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.
- Diamond, Larry, 1994: Towards Democratic Consolidation, in: Journal of Democracy, vol. 5, no. 3
- Forum für verantwortbare Anwendung der Wissenschaft (Hrsg.), 1995: Das Modell von Flüh. Ein Zukunftsrat als Dritte Kammer. Skizze eines Modells zur Wahrung der Interessen der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz in der politischen Willensbildung, Langenbruck.
- Fraenkel, Ernst, 1973: Strukturanalyse der modernen Demokratie, in ders.: Reformismus und Pluralismus, Hamburg.
- Habermas, Jürgen, 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen, 2001: Diskursive Politik und Zivilgesellschaft. Über die Rolle der Bürger-Assoziationen in der Demokratie, in: E+Z, 12/2001
- Heinrichs, Johannes, 2001: Eine Sozialökologie der Werte-Ebenen, in: Humboldt-Spektrum Nr. 3-4/2001.
- Heußner, Hermann K./ Jung, Otmar (Hrsg.), 1999: Mehr direkte Demokratie wagen. Volksbegehren und Volksentscheid: Geschichte-Praxis-Vorschläge, München
- Klein, Ansgar, 1997: Die NGOs als Bestandteil der Zivilgesellschaft und Träger einer partipativen und demokratischen gesellschaftlichen Entwicklung, in: Altvater, Elmar/ Brunnengräber, Achim/ Haake, Markus/ Walk, Heike (Hrsg.), 1997: Vernetzt und verstrickt, Münster.
- Klein, Ansgar, 2002: Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7/2002
- Le Monde diplomatique (Hrsg.), 2003: Atlas der Globalisierung, Paris-Berlin.
- Lutz, Dieter S., 2001: Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie, wie wir sie kennen? Plädoyer für die Schaffung eines Zukunftsrates, in: Willy-Brandt-Kreis (Hrsg.), 2001: Zur Lage der Nation. Leitgedanken für eine Politik der Berliner Republik, Berlin
- Lutz, Dieter S., 2002: Beispiel: Zukunftsparlament. Noch nicht publizierter Vortrag bei der Jahrestagung „Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW)“ zum Thema „Demokratie und Nachhaltigkeit. Wer kümmert sich um unsere Zukunft?“
- Margedant, Udo, 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30/2003
- Martens, Jens, 1995: Demokratisierung der Vereinten Nationen? Reformversuche gegen die Arroganz der Mächtigen, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst Nr. 7/1995.
- Marx, Karl/ Engels, Friedrich, 1983: Die Deutsche Ideologie, in: Marx/Engels-Werke, Band 3.
- Massarrat, Mohssen, 1993: Endlichkeit der Natur und Überfluss in der Marktökonomie. Schritte zum Gleichgewicht, Marburg
- Massarrat, Mohssen, 1995: Soziale Bewegungen und parlamentarische Repräsentation. Ein Plädoyer für Dritte Kammern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 6/95

- Massarrat, Mohssen, 1998: Zivile Friedensräte für die Friedensbewegung, in: Jarasch, Oliver/ Greven, Thomas (Hrsg.), 1998: Umwege. Für eine lebendige Wissenschaft des Politischen, Frankfurt/M.
- Massarrat, Mohssen, 1999: Nachhaltigkeit durch Kosteninternalisierung. Theorieansätze zur Analyse und Reform globaler Strukturen, in: Thiel, Reinhold E. (Hrsg.), 1999: Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, Bonn.
- Massarrat, Mohssen, 2000: Weniger Staat - mehr Zivilgesellschaft. Ein Schritt zur nachhaltigen Demokratie, in: Universitas, Februar 2000
- Massarrat, Mohssen, 2001: Third Chambers: Less State - More Civil Society - A Step to Sustainable Democracy, in: Széll, György/ Ehlert, Wiking (eds.), 2001: New Democracies and Old Societies in Europe, Frankfurt/M.
- Massarrat, Mohssen, 2003: Amerikas Weltordnung. Hegemonie und Kriege um Öl, Hamburg
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz, 2001: Politik in der Global Governance-Architektur, in: Kreibich, Rolf/ Simonis, Udo Ernst, 2000 (Hrsg.) Global Chance - Globaler Wandel, Ursachen, Komplexe und Lösungsansätze, Berlin.
- Minsch, Jürgen/ Feindt, Peter-Henning/ Meister, Hans Peter/ Schneidewind, Uwe/ Schulz, Tobias (Arbeitsgemeinschaft IWÖ-HSG/IFK), (Hrsg.), 1998: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Berlin/New York.
- OECD, 1996: Directory of Non Governmental Organizations Active in Sustainable Development. Part I: Europe, Paris.
- Roemheld, Lutz, 1977: Integraler Föderalismus. Modell für Europa. Ein Weg zur Personalen Gruppengesellschaft. Band 1: Geschichtliche Entwicklung, München
- Rogowski, Michael, 2001: Handelspolitik ist nicht Sozialpolitik, in: Frankfurter Rundschau vom 12. März 2001
- Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hrsg.), 1991: Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Schelsky, Helmut, 1977: Mehr Demokratie oder mehr Freiheit?, in: Denninger, Erhard (Hrsg.): Freiheitliche demokratische Grundordnung, Frankfurt/M.
- Sebaldt, Martin, 1997: Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen.
- Sontheimer, Kurt, 1980: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 1995: Nachbarn in Einer Welt: Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik - The Commission on Global Governance -, Bonn.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), 2001: Brücken in die Zukunft. Ein Manifest für den Dialog der Kulturen. Eine Initiative von Kofi Annan, Frankfurt/M., S. 143.
- Wahl, Peter, 2001: Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Akteure im Prozess der Globalisierung. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages am 22. Januar 2001
- Weizsäcker, Ernst-Ulrich von, 2001: Zur Frage der Legitimität der NGOs im globalen Machtkonflikt, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.), 2001: NGOs als Legitimationsressource, Opladen.
- Wepler, C., 1995: Umweltschutz und politische Entscheidungsprozesse. Zu den institutionellen Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung. Diskussionsbeitrag, in: Nr. 24 der IWÖ-HSG, Universität St. Gallen.