



Claus Leggewie

Transnationale Bewegungen und demokratische Frage

Das Demokratisierungsparadox

Der Siegeszug der NGOs (Nicht-Regierungs-Organisationen) in den letzten Jahren hat neue, grundlegende Probleme mit sich gebracht; darunter am dringlichsten das sogenannte "Demokratisierungsparadox": Zwar ist ihr erklärtes Ziel, demokratische Strukturen aufzubauen, ihre eigenen Strukturen bleiben jedoch größtenteils unter Verschluss und undemokratisch. Andere Fragen betreffen die Machtverteilung zwischen NGOs und demokratisch gewählten Kammern, sowie den Einfluss, den NGOs überhaupt ausüben können. Claus Leggewie untersucht die komplexen Zusammenhänge und versucht, Lösungswege aus der Legitimitätskrise aufzuzeigen.

Viele Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs), die weltöffentlich und weltbürgerlich tätig sind, profilieren sich Regierungsvertretern gegenüber als die wahrhaft demokratischen Akteure. Indem sie globale Probleme auf die Tagesordnung gesetzt und ein kritisch-oppositionelles Forum für Belange geschaffen haben, kann man ihnen diese demokratisierende Rolle ohne weiteres bescheinigen. Denn sie thematisieren Fragen, die eine gewaltige Zahl von Menschen weltweit betreffen und auch nur grenzüberschreitend bearbeitet werden können, ohne die NGOs vom Establishment der politischen Systeme jedoch kaum erörtert worden wären und auch in den Massenmedien wenig Aufmerksamkeit gefunden hätten. Die Rolle sozialer Bewegungen bestand immer darin, Defizite der öffentlichen Debatte aufzuspüren und die Abschottung mit sich selbst beschäftigter politischer Eliten aufzubrechen. Mit "Arsch huh, Zäng usenander!" hat eine in Köln ansässige Initiative gegen Fremdenfeindlichkeit diese Doppelfunktion von Thematisierung und Mobilisierung drastisch auf den Punkt gebracht: Wenn ihr euch nicht bewegt, tun wir es, und ihr bewegt euch nur, weil wir es tun.

Allgemeiner gesagt: Soziale Bewegungen bringen neue Politikziele (z. B. Nachhaltigkeit), neue Institutionen (z.B. die *Agenda 21*) und neue Prozeduren (z.B. Runde Tische) auf, und eben damit passen sie sich – neben politischen Parteien, Interessenverbänden und Massenmedien – in das Gefüge intermediärer Institutionen zwischen der Privatsphäre und der Verwaltung ein: als Außenseiter in Ausnahmesituationen und als Ideenlieferanten für die Öffentlichkeit, als Frühwarnsystem im politischen System und als Antriebsmotor sozialen Wandels. Solche Bürgerinitiativen müssen sich um die Repräsentativität ihrer "Menschheitsanliegen" nicht kümmern; andernfalls hätten Stellungnahmen radikaler Minderheiten von vornherein keine Berechtigung. Als ein paar Hundert Aufständische die Bastille erstürmten, haben sie nicht erst demoskopisch ergründet, ob die Mehrheit der Pariser das für gut befinden werde; genauso wenig haben sich Demonstranten in Seattle und Genua überlegt, ob ihre Slogans ("This is democracy!", "Voi G-8, noi

6000000000!") durch Umfrageergebnisse gedeckt waren. Das Kapital sozialer Bewegungen sind "weder Wählerstimmen noch beitragszahlende Mitglieder und Expertise, sondern die Hingabe ('commitment') ihrer Anhänger" (Rucht 2000, S. 55).

Soziale Bewegungen haben schon früh universalistisch und weltumspannend *gedacht* – das Verhältnis von Kapital und Arbeit war ebenso wenig auf ein Land beschränkt wie Geschlechterverhältnisse oder Umweltschäden. Heute *agieren* sie aber auch stärker inter- und transnational, und exemplarisch haben "Globalisierungsgegner" aus kleinsten Zirkeln heraus eine weltweite Öffentlichkeit für Probleme und Fragen geschaffen, die im Mainstream der repräsentativ-demokratischen Institutionen für zweitrangig gehalten wurden, denen sich die etablierten Akteure nun aber verstärkt zuwenden müssen. Seit Beginn der 70er Jahre haben neue soziale Bewegungen Kontroversen und Konflikte ausgelöst, die in den herkömmlichen Konfliktlinien postmoderner Industriegesellschaften nicht abgebildet waren, und damit das gegebene institutionelle Arrangement von außen beeinflusst und verändert. Seitdem hat sich die Rolle sozialer Bewegungen in der politischen Interessenvermittlung gewandelt; sie treten professioneller und differenzierter auf, wobei die Grenzen zwischen den ohnehin oft arbeitsteilig vorgehenden Protest-Bewegungen und NGOs noch fließender geworden sind. Im Folgenden sollen sie trotz der fortbestehenden Unterschiede gemeinsam als transnationale Protest- und Reformakteure unter dem Namen "Nicht-Regierungs-Organisationen" (NGOs) behandelt werden.

Unbestreitbar ist, wie gesagt, die *demokratisierende Funktion* dieser Bewegungen. Auf einer primären Stufe der Artikulation und Mobilisierung von Protest richtet sich noch keine "demokratische Frage" an sie, wie man den in der Moderne ständig gewachsenen Anspruch bezeichnen kann, kollektiv verbindliche Entscheidungen (einschließlich der dahin führenden Meinungs- und Urteilsbildung) durch Wahlen und Abstimmungen zu begründen. Das übliche und wesentliche Entscheidungskriterium ist das "Fallbeil" der Mehrheit; extrem knappe Wahlausgänge in den USA und Deutschland haben gezeigt, wie scharf diese Guillotine Mehrheit und Minderheit scheiden kann. Die Leistungen von NGOs erschöpfen sich heute jedoch nicht mehr in Information, Beratung, Monitoring und dergleichen, auch nicht in Bildungsveranstaltungen und Protestkampagnen. Ihre Rolle reicht erheblich über die Herstellung von Öffentlichkeit und themenspezifische Mobilisierung hinaus, und sobald sie – vor allem jenseits der lokalen und nationalen Sphäre, auf welche die sozialen Bewegungen bisher meist ausgerichtet waren – in Entscheidungsprozesse eingreifen, müssen sie sich die Frage der demokratischen Legitimation gefallen lassen und selbst stellen. Bisher ist sie weder von den Akteuren selbst noch von publizistischer oder wissenschaftlicher Seite zufriedenstellend beantwortet, was angesichts des Anspruchs und der Bedeutung der Frage dann doch ein wenig verwundert. Problematisch ist der demokratische Anspruch der NGOs in drei Hinsichten:

- Erstens wirken sie formell oder informell an Entscheidungsprozessen mit, ohne sich einer regelgeleiteten und kontinuierlichen Kontrolle durch die davon Betroffenen zu unterziehen.
- Zweitens wird auch bewegungs- oder organisationsintern unter Mitgliedern und Anhängern von NGOs selten ein Meinungsbild erstellt, ihre Sprecher sind in der Regel also nicht mit einem Mandat ausgestattet.
- Drittens operieren NGOs häufig ohne Rückbezug auf Institutionen, die legitimerweise mit dem Anspruch auftreten können, als Volksvertretungen den Willen der Gesamtbevölkerung oder als Interessengruppen Teile davon zu repräsentieren.

So pointiert NGOs auf das "Demokratiedefizit" internationaler Regimes (etwa die Welthandelsorganisation WTO) hingewiesen haben, so sehr springt ihr eigenes Defizit an Legitimität und Repräsentativität ins Auge und wird von Regierungsvertretern auch gegen sie ins Feld geführt (vgl. Beisheim 1997; Schmidt/Take 1997; Klein 2002). Diese Diskrepanz zwischen Vertretungs-Anspruch und Organisations-Wirklichkeit kann man als *Demokratisierungsparadox* kennzeichnen, insofern NGOs *demokratisierend wirken, ohne selbst demokratisch zu sein*. Für sie gilt *cum grano salis* ebenso, was man der WTO und anderen Agenturen transnationalen Regierens zu Recht vorwirft: In Politikarenen "jenseits des Nationalstaats" herrscht ein Manko an Glaubwürdigkeit.

Darin liegt auch eine historische Bringschuld: Der spontanen Erstürmung der Bastille folgte die Erhebung der Generalstände zu "Repräsentanten des französischen Volkes" und des Dritten Standes zu eben jener Instanz, die anstelle der "hunderttausend Menschen" (gemeint war die Minderheit von Adel und Klerus) die Gesetze beschloss, das heißt, der demokratisch-revolutionäre Aufbruch wurde im Verlauf des 19. Jahrhunderts durch Volkswahlen untermauert. Die transnationalen Globalisierungskritiker müssen den analogen Beweis noch antreten, dass sie und nicht die G-8-Gipfel für "sechs Milliarden" sprechen dürfen, oder in der Sprache der liberalen Demokratietheorie: ihr "title-to-rule" ist noch ungeklärt. Und dabei muss man nüchtern konstatieren, dass "bewährte institutionelle oder prozedurale Blaupausen für demokratisches und erfolgreiches Regieren jenseits des Staates (nicht) existieren [...]" (Wolf 2002, S. 5). Die simple Übertragung von Legitimationsmechanismen aus den nationalen in transnationale Kontexte verbietet sich.

Der kurze Arm demokratischer Institutionen

Mit "demokratisch und erfolgreich" sind zwei zentrale Aspekte von Legitimation angesprochen: die Output-Legitimation durch die Effektivität von Regierungsentscheidungen und die Input-Legitimation durch die Beteiligung des Volkssouveräns an ihnen. Dass Regierungs- wie Nicht-Regierungs-Organisationen an demselben Strukturproblem laborieren, dem Fehlen demokratischer Repräsentation auf globaler Ebene, ist Folge der doppelten Entgrenzung des Nationalstaats, der *Privatisierung und Internationalisierung* von Entscheidungen. Während lokale und nationale Entscheidungen immer öfter über die Grenzen eines Nationalstaats hinauswirken und zugleich immer mehr supranationale Gremien grenzüberschreitende Entscheidungen treffen, sind die Betroffenen daran immer weniger (erkennbar) beteiligt, und überdies wüssten supranationale Akteure nicht, welchen "zuständigen Instanzen" sie Rechenschaft ablegen könnten. Zwei urdemokratische Regeln sind damit verletzt: a) die Kongruenzregel, die besagt, dass die von Herrschaft betroffenen Personen mit den Herrschaft ausübenden kongruent sein sollen, b) die Zurechenbarkeit von Entscheidungen zu verantwortlichen und rechenschaftspflichtigen Subjekten. Adäquate Bemessungsinstanzen, also Parlament und Öffentlichkeit, bestehen derzeit einzig im nationalstaatlichen Rahmen, mit der partiellen Ausnahme der Europäischen Union. Doch auch das von den Europäern direkt gewählte Parlament hat bekanntlich nur begrenzte Rechte, weshalb bei dieser bisher singulären supranationalen Volksvertretung die Klagen über das Demokratiedefizit ebenfalls Legion sind. Auf europäischer und erst recht auf globaler Ebene besteht keine parlamentarische Regierungsbildung und -verantwortung, keine formale Kontrolle der Exekutive, keine Einheit von Gesetzesinitiative und Beschlusskompetenz. Das heißt, sämtliche Essentials

der parlamentarischen Prerogative fehlen im transnationalen Rahmen, während die faktischen Regierungsaktivitäten auf dieser Ebene täglich wachsen. Mehr noch als im Nationalstaat, wo die parlamentarischen Rechte erodieren, leben wir hier ständig in der "Stunde der Exekutive".

Das unverkennbare Demokratiedefizit inter- und supranationaler Regimes wirkt noch krasser vor dem Hintergrund des *globalen Demokratieerfolgs* seit 1945 und vor allem nach 1989. Mehr als die Hälfte der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, vor wenigen Jahrzehnten aus überwiegend autoritären Systemen zusammengesetzt, wird heute demokratisch regiert, viele davon haben mehrere reguläre Wahlen zwischen Regierung und Opposition veranstaltet und garantieren die Grund- und Bürgerrechte dauerhaft. Demokratie, so prekär sie vielerorts geblieben sein mag, ist weltweit kein Minderheitenprogramm mehr. Doch die gute Bilanz zum Ende eines von totalitären Regimes durchzogenen 20. Jahrhunderts bleibt auf die *Innenseite* der (an Souveränität und Gestaltungskraft einbüßenden) Staaten begrenzt, wenn jenseits des Nationalstaats nicht analoge Mechanismen der Herrschaft des Volkes durch und für das Volk (im Sinne der klassischen Definition Abraham Lincolns) gefunden werden.

Mit den Kritikern der realexistierenden Globalisierung hat sich ein Hoffnungsträger globaler Demokratie eingestellt. Die NGOs sind freilich nicht-staatliche Prätendenten von Souveränität, die im staatsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Mainstream an den Staat gebunden war. Für die meisten Denkschulen ist das Volk nur als Staatsvolk vorstellbar, demokratische Selbstbestimmung setzt für sie die Existenz eines Staates voraus. Jenseits des Staates beginnt die Herrschaft anderer Staaten, die durch andere Völker legitimiert ist (oder auch nicht). Supranationale Gemeinschaften sind folglich keine Staaten und – wäre man geneigt fortzufahren – herrschen nicht. Aber das ist natürlich falsch: Die Europäische Union oder der Internationale Währungsfonds üben offensichtlich Herrschaft aus, und selbst die Vereinten Nationen haben sich stellenweise zu einem Instrument supranationaler Regierung entwickelt. Überall sind "public policy networks" zwischen herkömmlichem Government und neuartiger Governance gewachsen, in den zwischenstaatlichen Beziehungen der Staatenwelt hat sich die "Gesellschaftswelt" (Czempiel) eingenistet.

Man muss deshalb anerkennen, dass der Nationalstaat nur eine Form politischer Vergemeinschaftung unter vielen ist. Ähnlich wie Gemeinden oder Regionen (wie die deutschen Länder) eine politische Identität haben und die Mitwirkung der Bürgerschaft anstreben, ist dies selbstverständlich auch bei supra- und transnationalen Regimes der Fall. Wenn der Souverän seine Rechte auf verschiedenen Stufen von Staatlichkeit (z.B. kommunale Selbstverwaltung, Bundesländer) zur Geltung bringen kann, ist nicht ausgeschlossen, dass dies auch jenseits nationalstaatlicher Grenzen geschieht – wo immer Herrschaft ausgeübt wird. Das Demokratieprinzip gilt ungeachtet des territorialen Zuschnitts politischer Herrschaft, ist jenseits der Nationen aber bestenfalls rudimentär institutionalisiert. Und hier muss man sich offenbar von *majoritären* Demokratievorstellungen verabschieden, wonach eine politische Gemeinschaft (*demos*) zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen gelangt, indem sie sich klare, durch politische Parteien und Personen verkörperte Entscheidungsalternativen vorlegt, für die in Wahlen und Abstimmungen Mehrheiten gefunden werden, welche wiederum für einen begrenzten Zeitraum die Richtung der Politik bestimmen.

In der so beschriebenen Konkurrenzdemokratie ist die Mehrheit des Volkes bzw. der Volksvertretung Quelle der Legitimation, doch kann man nur konstatieren, dass es diesem "Modell von Demokratie bezogen auf den politischen Raum jenseits des Staates an jeglicher Anschlussfähigkeit mangelt" (Wolf 2001). Entsprechend begrenzt sind die Möglichkeiten der europäischen Volksvertretung, die zwar bei einzelnen Rechtssetzungsakten mit dem Europäischen Rat zusammenarbeitet, aber nur eingeschränkte Zustimmungsrechte für nicht zwingende Teile des Gemeinschafts-Haushalts und begrenzte Kontrollrechte gegenüber der europäischen Exekutive besitzt. "Dass es auf der Gemeinschaftsebene überhaupt ein parlamentarisches Organ gibt, ist nicht zuletzt mit dessen relativ geringer Kompetenzausstattung erkaufte" (vgl. Gusy 2000). Und trotz beachtlicher Kompetenzzuwächse seit den 70er Jahren wurde eine andere Faustregel gültig: "Je wichtiger eine Aufgabe, desto geringer ist die parlamentarische Beteiligung daran" (ebd.). Damit stellt sich die Frage, ob im Europäischen Parlament überhaupt eine zusätzliche Legitimationsressource erwachsen oder vielmehr eine wechselseitige Schwächung der nationalen Volksvertretungen *und* des supranationalen Parlaments eingetreten ist. Während Bedeutung und Regelungsdichte der europäischen Politikebene zunehmen, können nationale Abgeordnete darauf immer weniger Einfluss nehmen und erhalten zusätzlich Konkurrenz durch ein aufgewertetes Europaparlament, ohne dass dieses in der europäischen Gewaltenteilung wirklich sein Gewicht in die Waagschale werfen kann.

Befürworter der europäischen Integration wollen sozusagen "durchstarten" – ein europäisches "Vollparlament" bilden (und es durch eine zweite Kammer ergänzen, damit kleinere Völker nicht hoffnungslos majorisiert werden). Andere bestreiten das an den mangelnden Kompetenzen des Europäischen Parlaments festgemachte Demokratiedefizit: Da es keinen europäischen Demos (und keine europäische Öffentlichkeit) gebe, benötige man auch keine direkte Legitimation von Kommission und EU-Ministerrat; diese hätten sich ihre Repräsentativität sozusagen geliehen – über die durch nationale Wahlen legitimierte Vertretung staatlicher Interessen in den Leitungs- und Lenkungsgremien der EU. Das Demokratieprinzip, wird argumentiert, verlange nicht zwingend, dass alle Staatsorgane unmittelbar vom Volk gewählt seien, und diese mittelbare Legitimation wird auf die europäische Ebene transferiert. Die im EU-Ministerrat agierenden Regierungen der Mitgliedstaaten beziehen demnach hinreichend Legitimität aus der Volkswahl der Parlamente, aus denen sie hervorgegangen sind. Anders gesagt: Wenn die Sozial- oder Agrarminister in Berlin, Paris und Kopenhagen ausreichend legitimiert sind, sind sie es in Brüssel auch. Damit entstehen unweigerlich Räume, die der Kontrolle aller Volksvertretungen entzogen und von Oligarchien und Interessenvertretungen okkupiert werden; derart lange und verzweigte Legitimationsketten werden fiktiv und können von den Betroffenen ohne spezielle Kenntnisse nicht nachvollzogen werden. Und wenn dies schon auf der relativ homogenen Ebene Europas der Fall ist, müssen transnationale Regimes umso eher als demokratiefeerne und demokratiefreie Räume angesehen werden.

Wege aus der Legitimationskrise

Abhilfen müssen sich aus der politischen Praxis entwickeln, nach dem Motto "form follows function", wobei eine Dogmatisierung der Vorgaben einer territorialstaatlichen, über Parteienkonkurrenz vermittelten Mehrheitsdemokratie nicht zielführend ist. Einen Königsweg kann man hier kaum vorzeichnen, man kann lediglich die Klippen auf den bisher

beschrittenen Wegen aufzeigen. Im Anschluss an die politologische Fachdiskussion der letzten Jahre lassen sich drei Lösungsversuche skizzieren:

- die konsequente Durchparlamentarisierung supranationaler Institutionen,
- der Ausbau einer grenzüberschreitenden Verhandlungsdemokratie (angereichert durch Elemente assoziativer, deliberativer und direkter Demokratie) und
- eine transnationale Bürger-Föderation.

Die letzte Variante zeichnet sich gerade erst am Horizont ab, die beiden anderen sind wohl als Irrweg oder Fluchtweg zu kennzeichnen. Zu vermeiden ist aber zunächst ein (wenn auch ehrenwerter) Holzweg.

Holzweg: Demokratische Isolation

Aus dem liberalen angloamerikanischen Demokratiemodell ebenso wie aus einer strikten Auslegung von Staatssouveränität im kontinentaleuropäischen Denken kann man den Schluss ziehen, der Frage demokratischer Mitwirkung jenseits des Nationalstaats sei deshalb wenig Beachtung zu schenken, weil es automatisch den Verlust nationaler Souveränität bewirke, wenn sich der Souverän den Mehrheitsentscheidungen anderer Völker unterworfen habe. Jede supranationale Gemeinschaftsbildung nach dem Muster eines europäischen Demos ist in dieser Sicht chancenlos: Es kann keine Konkurrenzdemokratie ohne Weltregierung geben – und im Übrigen darf es eine solche Weltregierung auch nicht geben. Der tiefere, meist wenig berücksichtigte Grund für die Weigerung der Vereinigten Staaten und Großbritanniens, sich an supranationalen und multilateralen "Abenteuern" zu beteiligen, ist diesem Wunsch geschuldet, die Autonomie des Westminster-Parlaments bzw. des amerikanischen Kongresses zu bewahren. Gewiss sind die USA und Großbritannien von der ökonomischen und kulturellen Entgrenzung nicht ausgenommen, sie misstrauen aber supra- und transnationalen Demokratieexperimenten, die auf eine politische Entgrenzung hinauslaufen.

Diese Haltung legt den Rückbau der internationalen Politikverflechtung nahe oder einen regulativen Minimalismus, der globale Interdependenzen über Märkte oder Setzungen einer Hegemonialmacht steuert. Der Versuch, "hehre" Parlamentsrechte zu schützen, soll nicht geringgeschätzt werden: Parlamente sind nun einmal die Kerninstitution demokratischer Repräsentation und Öffentlichkeit und bis dato ebenso unverzichtbare wie unübertroffene Garanten demokratischer Gesetzgebung, Regierungsbildung und Regierungskontrolle. In diesem Licht müssen alle Vorschläge bewertet werden, die eine demokratische Legitimation transnationaler Entscheidungen mittels einer territorial erweiterten parlamentarischen Kontrolle erreichen wollen. Das setzt freilich genau jenes multilaterale Vorgehen voraus, dem sich die ältesten liberalen Demokratien widersetzen, nämlich die Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Entscheidungszentren, ob es nun die EU oder die Vereinten Nationen oder die WTO ist. Diesen Schritt hat vor allem das Mutterland des Parlamentarismus bisher sorgsam vermieden, während ein *ex ante* "postnational" konstruiertes Gemeinwesen wie die Bundesrepublik Deutschland 1949 ihn schon in seiner Verfassung vorgezeichnet hat; zugleich hat auch das deutsche Bundesverfassungsgericht als "Hüter der Verfassung" klargemacht, dass eine solche Delegation die Wirkungsweise deutscher Verfassungsorgane nicht beschädigen darf.

Irrweg: Supranationale Parlamente

Es ist nicht ausgeschlossen, dass überregionale politische Gemeinschaften entstehen, die sich als eigenständiger Demos identifizieren und in Gestalt supranationaler Parlamente konstituieren. Darauf setzt die Denkschule, die Demokratisierung vor allem via Parlamentarisierung erreichen und parlamentarische Gremien zunehmend in politische Entscheidungsprozesse einbeziehen möchte. Parlamente haben seit ihrem Ursprung in den Ständevertretungen des späten Mittelalters wachsenden Einfluss auf immer mehr Bereiche der Politik erhalten, einschließlich der Vertragspolitik und der Fragen von Krieg und Frieden, die lange eine Prerogative monarchischer, aristokratischer und gouvernementaler Eliten blieben. Während sich das Demokratieprinzip lange Zeit am ehesten im Ausbau parlamentarischer Prerogativen realisiert hat, ist nun jedoch eine starke Tendenz zur Entparlamentarisierung zu beobachten, die mit der generellen Devolution demokratischer Einflussmöglichkeiten einhergeht. Zu den altbekannten Tendenzen von Oligarchisierung und Bürokratisierung trat die Herrschaft "unsichtbarer Mächte", die Expertokratie und die "Revanche der Interessen" gegenüber dem Gemeinwohl (vgl. Bobbio 1988). Ohne ihren Einfluss dramatisieren zu wollen, muss man dieser Aufzählung von Gefährdungen der repräsentativen Demokratie die Abwanderung von Vermittlungsfunktionen aus den Parlamenten in die elektronischen Medien hinzufügen; das unterstützt noch die Verkürzung parlamentarischer Volksvertretungen auf rein symbolische Politik, nachdem sich schon viele relevante Entscheidungsprozesse aus dem "Hohen Haus" in arkane und intransparente Verhandlungsarenen verlagert haben und Parlamente oftmals nur als Registrierungs- und Ratifizierungskammern andernorts getroffener Entscheidungen fungieren.

Bei den (alten) Klagen über die Erosion parlamentarischer Rechte darf man nicht vergessen, dass der Einflussverlust im "Mehrheitsparlamentarismus" selbst angelegt ist, sobald Regierungsfaktionen ihre primäre Aufgabe darin sehen, eine aus ihren eigenen Reihen hervorgegangene Regierung zu stützen und dies dann auf die supranationale Politikebene übertragen. Ein Parlament, das sich wenigstens teilweise als *Gegenüber* der Regierung begreift, verspürt größere Hemmungen, Rechte an ein anderes Parlament abzugeben, das in die Rechte der nationalen Volksvertretung eingreift und dabei auch eine gewisse Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik einleitet (vgl. Krauß 2000). Als Gegenmittel hat etwa das Bundesverfassungsgericht die stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an der Formulierung von Verhandlungspositionen und Vertragsabschlüssen nationaler Regierungen im Europäischen Rat angeregt. Auch in der Enquetekommission des Deutschen Bundestags zur Problematik der Globalisierung ist eine sich über den gesamten Politikprozess erstreckende, kontinuierliche parlamentarische Begleitung und Beaufsichtigung der nationalen Verhandlungsdelegationen in intergouvernementalen Arenen erörtert und angeregt worden. Viele inter- und supranationale Regimes, darunter Militärbündnisse wie NATO und WEU, haben (inter-)parlamentarische Versammlungen eingerichtet, doch sind diese vor allem auf kooperative Verhandlungssysteme zugeschnitten und als grenzüberschreitende Opposition gegen Entscheidungen der Exekutive nicht einmal angelegt.

Die Alternative zur mehr oder weniger ausgeprägten Vetofunktion der nationalen Parlamente wäre der schon angesprochene Ausbau des EU-Parlaments zu einem regulären Vollparlament. Eine solche Reform der europäischen Verfassung (vgl. Weiler 1999) würde einer europäischen Regierung eine echte, mit allen Rechten ausgestattete Vertretung des europäischen Demos an die Seite stellen – die Exekutive würde sozusagen

selbst ihr Volk hervorbringen. Dem müsste eine grundsätzliche Übereinstimmung der Unionsbürger zugrundeliegen, indem sich erstens Europäer vorrangig als Europäer fühlen, sie sich zweitens eine gemeinsame Wertgrundlage erarbeiten und drittens die europäische Ebene der Politik auch als die wirklich maßgebliche wahrnehmen (vgl. Fuchs 2002a). Eine auf die "Ewigkeit" des Nationalstaats fixierte Rhetorik verweist solche Perspektiven leichtfertig ins Reich der Utopie, aber ihre Realisierung dürfte, wenn überhaupt, am ehesten durch eine politisch-kulturelle Abgrenzung nach außen gelingen (vgl. Fuchs 2000b), beispielsweise in der Behauptung eines für Europa typischen und unverzichtbaren "solidarischen Etatismus" gegen den kompetitiven Individualismus Amerikas oder in der Selbstbehauptung von Individualismus und Rechtsstaatlichkeit gegen postkommunistische Autokratien im Osten.

Realistisch und auf mittlere Dauer gesehen, werden nationale wie supranationale Parlamente künftig vor allem als Orte der Deliberation fungieren, womit auch sie mehr Öffentlichkeit für grenzüberschreitende Entscheidungen schaffen. Sie werden vornehmlich als ein "Forum öffentlicher Beobachtung, Evaluierung und Kritik der internationalen Politik" wirken (Benz 2001, S. 277). Dazu können soziale Bewegungen und NGOs einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie auf den parlamentarischen Prozess in den Nationalstaaten einwirken. Denkbar ist auch, dass Parlamente den NGOs gegenüber eine Art von Akkreditierungsfunktion übernehmen, sobald sie in supranationale Entscheidungsprozesse eingreifen. Der "Deal" bestünde in Folgendem: die Volksvertretungen verleihen den Organisationen der Zivilgesellschaft mehr formale Repräsentativität, während die parlamentarische Opposition stärkere Resonanz in der öffentlichen Meinung erhält. Bisher herrscht freilich zwischen diesen beiden Ebenen der Politikvermittlung wechselseitige Distanz und "Funkstille", und zwischen Protestbewegungen und Volksvertretungen registriert man eine wachsende Entfremdung, was insbesondere das gestörte Verhältnis zwischen "Regierungslinken" und "Bewegungslinken" zu Ende des 20. Jahrhunderts erklärt (vgl. Leggewie 2002). Und das Europäische Parlament ist als Adressat politischer Forderungen für außerparlamentarische Protestbewegungen bisher kaum in Betracht gezogen worden; für sie ist auch ein EU-Gipfel kaum von anderer Qualität als ein Gipfeltreffen der G-7/8-Staaten oder ein Treffen der WTO.

Fluchtweg: Verhandlungsdemokratie

Die Europäische Union wird oft technisch als ein "Mehrebenensystem" charakterisiert, womit der semi- oder quasi-staatliche Charakter dieses Gebildes umschrieben wird, das mehr ist als ein Staatenbund, aber etwas anderes als ein Bundesstaat. Die Anwendung der Mehrheitsregel ist hier nur sehr begrenzt oder gar nicht möglich, womit alternative, postparlamentarisch genannte Legitimationsquellen erschlossen werden müssen. Als "nachparlamentarisch" kann man den Typus von Verhandlungsdemokratie kennzeichnen, der ein auf der nationalen Ebene vielfach erprobtes Modell politischer Steuerung auf die europäische Ebene überträgt und dort sogar in besonderem Maße zur Geltung bringt. Der kollektive Wille wird in diesem Fall nicht mehr durch eine (reversible) Mehrheitsentscheidung gebildet, der sich die unterlegene Seite beugen muss, sondern in Form einer horizontalen Selbstregulierung der beteiligten gesellschaftlichen Interessen, vor allem also mittels Kommunikation. An zwei Arten von Kommunikation ist vor allem gedacht: Verhandeln und Argumentieren. Verhandeln findet statt, wo Verteilungsaufgaben (wer bekommt was?) anstehen, Argumentieren kommt

ins Spiel, wenn auch kognitive Probleme (warum und wie?) zu lösen sind. Ziel solcher Verhandlungsarrangements ist es, unter Heranziehung anerkannter Sprecher von Interessengruppen und unter Einbindung minoritärer Gruppen Konsenslösungen zu erzielen, anders gesagt: Wofür man keine Mehrheit bekommt, darüber muss man Übereinstimmung herstellen – statt Abstimmung also die Zustimmung möglichst aller oder vieler.

Der Staat kann in diesem Szenario die gesellschaftlichen Akteure weniger zu einem bestimmten Verhalten zwingen denn als *primus inter pares* und Moderator oder Supervisor Kompromisse initiieren. Das staatliche Gewaltmonopol wird sozusagen in Reserve gehalten, und die Akteure agieren "im Schatten der Hierarchie", die nur als *ultima ratio* am Verhandlungstisch präsent ist. Die Vorgehensweise des kooperativen Staates zeigt sich, wenn seine Organe in zunehmend mehr Aufgabenbereichen und Konfliktsituationen nicht mehr qua Hoheitsakt (Gesetze) handeln, sondern mit den gesellschaftlichen Akteuren Entscheidungen aushandeln. Ministerien und Interessenverbände wirken zusammen, entweder, um eine wirksame und nachhaltige Gesetzgebung einzuleiten, oder auch, um praktikable Regelungen unterhalb der Gesetzesebene zu finden.

Vorteile für die Effektivität staatlichen Handelns mögen gegeben sein, die Legitimationsprobleme liegen jedoch auf der Hand. So unterbleiben öffentliche Auseinandersetzungen um mögliche Handlungsalternativen; schwach organisierte Interessen und Fragen des Gemeinwohls werden systematisch vernachlässigt. Und während die Parlamente nicht mehr hinreichend informiert sind und auf die Zuschauerrolle reduziert werden, ist den "unsichtbaren Mächten" (Bürokratie, Interessengruppen, Experten) Tür und Tor geöffnet: Elitenkartelle handeln in diesem Arkanbereich der Politik in aller Ruhe Kompensations- und Koppelgeschäfte aus oder blockieren sich wechselseitig. Die Erhaltung des Status quo wird riskanten Veränderungen und Innovationen vorgezogen.

Solche Verhandlungsarrangements sind nicht nur in erklärten Konkordanzdemokratien wie den Niederlanden und Österreich gang und gäbe. Stilbildend geworden ist die "konkordanzpolitische Konfliktinstitutionalisierung" (Maurizio Bach) vor allem für supranationale und transnationale Entscheidungsprozesse, wo eine parlamentarische Mehrheitsentscheidung die Ausnahme darstellt oder ausgeschlossen ist; in diesem Sinne hat man die EU bereits als "konsoziativen Staat" charakterisiert (Schmidt 1999, S. 435), in dem sektorale Politik-Netzwerke mehr oder weniger exklusiv agieren. Erst recht etabliert haben sich solche Netzwerke dann in transnationalen Regimes, wo man mittlerweile eine ganze Palette nicht-territorialer oder funktionaler Politikarenen eingerichtet hat, beispielhaft in der Klima- und Geschlechterpolitik. Solche Themen sind der Sache nach grenzüberschreitend und können auf nationaler, aber auch regionaler Ebene nicht sachgemäß behandelt werden.

In diesen sektoralen Politik-Netzwerken arbeiten nicht-staatliche Akteure systematisch mit, wozu an erster Stelle die NGOs zählen, deren Zahl seit den 70er Jahren enorm zugenommen hat. Sie haben das bisher aus der Regierungspolitik und den Interessenverbänden rekrutierte Elitenspektrum erheblich ergänzt und erweitert, und sofern sie in die Verhandlungen Wertdissens und Gegenmacht einbringen, fungieren sie, wie eingangs apostrophiert, als kritische Öffentlichkeit, besonders dann, wenn sie auf sympathetischen Straßenprotest "vor den Türen" verweisen können. Dadurch sind supra- und transnationale Verhandlungssysteme responsiver geworden,

doch zugleich wurden NGOs als Experten in das sektorale Ausschusswesen inkorporiert. Bestenfalls können sie globale Verhandlungssysteme durch ihre Präsenz und Mitwirkung in sektorale Repräsentativkörperschaften umgestalten, aber zugleich kann aufgrund des erheblichen Erfolgs- und Effizienzdrucks der "exekutivische" Politikstil auf die Alternativ-Experten überspringen und ihnen einen nicht minder technokratischen Politikstil aufzwingen.

Die transnationale Verhandlungsdemokratie, die unter dem Terminus "global governance" firmiert, ist also janusköpfig. Sie kann rascher neue Interessen und Gruppen adaptieren und deren spezifische, oft irritierende Kompetenzen aufnehmen, auch verhindert sie mit einer per se polykratischen Struktur autoritären Zentralismus. Doch ist die Kehrseite unübersehbar: Wer fügt, wie es klassische Aufgabe der Parlamente war, sektorale Politikergebnisse zum Beispiel der Verkehrs- und Agrarmarktpolitik zusammen? Wie kann man die tatsächliche Beteiligung und Kontrolle der "Laien", der politisch interessierten Bürgerschaft gewährleisten? Legt man die oben als bedroht bezeichneten Demokratieregeln (Kongruenz von Herrschern und Beherrschten, Zurechenbarkeit von Entscheidungen) zugrunde, könnten etwa mit dem Rekurs auf "Betroffenheit" Regelungsinteressenten und Regelungsadressaten wieder stärker übereinstimmen, auch könnten in dieser modernen "Rätedemokratie" Teilhabeansprüche privater Akteure verankert werden. Dagegen spricht aber, wie man an der Europäischen Union feststellen kann, die faktische Bevorzugung gut organisierter Privatinteressen und die Herausbildung einer Arkansphäre, womit eher das Experten-Konsortium die NGOs verändert als umgekehrt. Nicht Demokratisierung, sondern fortschreitende Bürokratisierung wäre der ungewollte Effekt der Öffnung transnationaler Gremien für zivilgesellschaftliche Akteure.

Um dies zu verhindern oder wenigstens abzumildern, sind praktische Vorschläge unterbreitet worden, wie man Akteure "von unten" stärken kann – durch die Profilierung des "dritten Sektors", durch die Organisation egalitärer Diskurse und durch direkte Volksabstimmungen. Die Kernelemente dieser wichtigen Debatte seien hier knapp skizziert und im Hinblick auf ihre Folgen für die demokratische Öffnung und Funktion von NGOs diskutiert.

– *Assoziative Demokratie*: Mit dem "dritten Sektor" tritt die bessere Hälfte der oft nebulös bleibenden Zivil- oder Bürgergesellschaft in Aktion, nämlich in Gestalt gemeinnützig tätiger Vereine und Verbände (engl./frz. *associations*). Diesen vielseitigen, gemeinwohlorientierten Akteuren traut man Steuerungsleistungen jenseits von und in Kooperation mit Staat und Markt zu, aber offen bleibt, wie ehrenamtlichem, zum guten Teil auch professionellem bürgerschaftlichen Engagement demokratische oder demokratiefördernde Aspekte abgewonnen werden können. Dem Konzept der "assoziativen Demokratie" (vgl. Cohen/Rogers 1994; Hirst 1994) zufolge kann man die ungleiche soziale Zusammensetzung und Organisationsfähigkeit von Gruppen, die in Verhandlungen ja regelmäßig zutage tritt, korrigieren, indem man mit staatlicher Unterstützung für ressourcenschwache Gruppen "sekundäre Assoziationen" ins Leben ruft und diese mit Sitz und Stimme etwa an Runden Tischen und in Regionalkonferenzen platziert. Damit soll das Verhandlungssystem egalitärer und zugleich offener werden für Gemeinwohlinteressen.

Diesen Appell kann man durch Gutscheine untermauern (vgl. Schmitter 1994), welche Bürger an Verbände und Vereine ihrer Wahl verteilen; sie können gegen staatliche Finanzhilfen eingetauscht werden, womit Anreize entstehen,

auch gemeinwohlorientierte Interessen zu vertreten. Der Nachteil: Auf diese Weise bekämen Bürger zwar die Möglichkeit, das Verhalten von Verbandsfunktionären zu sanktionieren, intransparent blieben aber weiterhin die Vorgänge im Verhandlungssystem selbst und vor allem die Verhaltensweise staatlicher Akteure, um deren Kontrolle es dem Demokratieprinzip zufolge vor allem geht. Für die NGOs würde dieser Ansatz vor allem bedeuten, dass sie selbst ihre "assoziative" Dimension stärken müssen, also das lokale Vereinswesen ausbauen und ihre Organisationen transparenter und zugänglicher gestalten, was in vielen Fällen durchaus möglich erscheint, elitär strukturierten Organisationen (z. B. *Greenpeace*) aber erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte.

– *Deliberative Demokratie*: Ein demokratiespezifischer Nachteil von Verhandlungssystemen besteht darin, dass dort die eingebrachte Verhandlungsmacht und situativ gewählte Verhandlungsstrategien zählen, nicht notwendig das bessere Argument. Abhelfen sollen dem zahlreiche Vorschläge zur Förderung einer "deliberativen Demokratie" (vgl. Dryzek 1990, 2000; Schmalz–Bruns 1999). Der demokratische Raum wird als relativ herrschaftsfreier Diskursraum gedacht, in welchem Autorität vor allem durch die Gültigkeit, Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft von Argumenten erlangt wird und der Zwang besteht, im öffentlichen Gespräch Positionen zu vertreten, die sich am Gemeinwohl orientieren müssen, damit sie breite Zustimmung finden. Auf die Arbeit der NGOs in Verhandlungssystemen bezogen, bestünde der Vorzug solcher Debatten darin, dass sie fachliche Expertise (also Sachangemessenheit) mit moralischer Integrität (Gemeinwohlverträglichkeit) koppeln und ihnen genau dieses Kapital gesellschaftsweiten Einfluss und Repräsentativität verschafft. Auch können in solchen Diskursräume leicht nationale Grenzen überwunden werden, da sich die übliche Externalisierung der Kosten nationaler Entscheidungen argumentativ schwer rechtfertigen lässt. Zu bedenken ist allerdings, wie schwer sich deliberative Foren praktisch verwirklichen lassen; dort, wo man es versucht hat (darunter in Internet–Foren), stößt die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten rasch an Grenzen, die durch die anspruchsvolle Qualität der Kommunikation und den gewollten oder ungewollten Ausschluss kommunikationsunwilliger Privatleute gezogen sind. Diskurse werden von besonders gut informierten Bürgern geführt, sie erreichen aber nicht jene Breite der Beteiligung, die in Wahlen und Volksabstimmungen immer noch zu erzielen ist. Insofern ist "deliberative Demokratie" eher eine Komplementärveranstaltung, welche die Qualität von Entscheidungsprozessen verbessern kann, aber keine Alternative zur parlamentarischen Legitimation.

– *Direkte Demokratie*: Deliberativen Verfahren mangelt es stets an Attraktivität, wenn der öffentliche Austausch von Argumenten vom eigentlichen Entscheidungsprozess abgetrennt bleibt, man also "miteinander geredet" hat, es aber letztlich "um nichts geht". Zur Ausfüllung der Legitimitätslücken in supra– und transnationalen Verhandlungsdemokratien ist deshalb auch das Instrumentarium direkter Demokratie vorgeschlagen worden (vgl. Abromeit 1998), analog zu Volksentscheiden als Mittel gegen die Erlahmung des Parlamentarismus auf nationaler Ebene. Solche Abstimmungen sollen stattfinden, wenn die Autonomie einer regionalen Einheit erheblich tangiert ist, beispielsweise bei grundlegenden Veränderungen der Vertragsstruktur der Europäischen Union. Noch interessanter für die Legitimation transnationaler Politikregimes ist der Vorschlag, hierbei auch *sektorale Volksentscheide* mit analoger Vetofunktion zuzulassen; in solchen werden die in Verhandlungen erzielten Ergebnisse einem "sektoralen Demos" zur Prüfung vorgelegt und transnationale Politik–Netzwerke einer politischen

Kontrolle "von unten" unterzogen.

Wenigstens konzeptionell ist hier der Schritt getan von einer territorial begründeten Legitimation nationalstaatlicher Politik hin zu einer sachlich oder funktional fundierten Legitimation nicht-staatlicher Politik. Die in Politik-Netzwerken tätigen Manager und Experten, Lobbyisten und Polit-Unternehmer, die grenzüberschreitende Politik produzieren, stehen "Konsumenten" gegenüber, die mit effektiver Vetomacht ausgestattet sind, womit die Postulate der Repräsentativität, Inklusivität und Transparenz berücksichtigt sind und man im "sektoralen Demos" auch wieder ansatzweise eine Kongruenz der Herrschaftsausübenden mit den von Herrschaft Betroffenen ansteuert. Die Ableitung solcher Konzepte aus Ständeversammlungen und neokorporatistischen Verhandlungssystemen ist unverkennbar, denkbare Beispiele für solche Referenden über Sachentscheidungen transnationaler Politik-Netzwerke wären die über eine EU-Richtlinie erlaubte genetische Veränderung von Lebensmitteln und eine Palette ähnlicher Fragen des Verbraucherschutzes. Der Teufel steckt freilich wie immer im Detail: Wie grenzt man die sektorale "constituency" ab, wer ist von sektoralen Entscheidungen überhaupt und mehr oder weniger betroffen, welche Art von Vertretern werden in Politik-Netzwerke entsandt, fungieren sie als eine Art "Wahlmänner-Gremium", und wie kooperieren oder konfliktieren sektorale und territoriale Entscheidungsebenen?

Ausweg Weltbürgerföderation?

Fazit: Die demokratische Frage wirft im supra- und transnationalen Kontext erhebliche und neuartige Probleme auf. Die einfache Übertragung von Mechanismen und Prozeduren der direkten und repräsentativen Demokratie von der nationalstaatlichen auf transnationale Entscheidungsebenen ist unmöglich; und darauf zu hoffen, die Effektivität transnationalen Regierens könne allein hinreichend Legitimation schaffen, käme demokratiepolitisch einer Kapitulation nahe. Um konzeptionell und praktisch weiterzukommen, muss man offenbar Abschied nehmen vom Denkmodell des (auf seinem Gebiet) allzuständigen, durch gewählte Vertreter repräsentierten Staatsbürgers und sich einstellen auf den in besonderen Politikbereichen speziell zuständigen Unions- und Weltbürger, also Formen demokratischer Legitimation entwickeln, die nicht mehr (allein) territorial, sondern funktional oder sektoral begründet sind (vgl. dazu auch Frey 2001).

Dabei soll nationale Staatsbürgerschaft keinesfalls ersetzt oder gar abgeschafft werden, sie muss aber um Aspekte weltbürgerlicher Beteiligung ergänzt und in neuen Formen politischer Mitgliedschaft institutionalisiert werden. Man kann dieses Denkmodell als "föderalistisch" charakterisieren, insofern mehrere Ebenen und Verbindlichkeiten politischer Zugehörigkeit subsidiär verschachtelt sind, aber nicht im Stil einer bundesstaatlichen Territorialföderation, sondern als Wechselwirkung nationaler, regionaler und sektoraler Mitwirkungs- und Mitentscheidungsebenen. Damit zeichnet sich, schon auf der Modellebene, ein erheblicher Zuwachs an Komplexität und eine unübersichtliche Überlagerung der Repräsentativorgane ab, aber das schlichte Festhalten an der Hierarchie der Konkurrenzdemokratie und der national definierten Staatsbürgerschaft wäre die falsche Reduktion von Komplexität.

Kein Königsweg zur transnationalen Demokratie

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen können der mögliche Beitrag und die Bedeutung der NGOs diskutiert werden. Eingangs wurde kritisch

festgestellt, dass sie *erstens* häufig formell oder informell an Entscheidungsprozessen mitwirken, ohne sich einer Kontrolle durch die davon Betroffenen zu unterziehen, dass sie *zweitens* bewegungs- oder organisationsintern unter Mitgliedern und Anhängern selten ein repräsentatives Meinungsbild erstellen und ihre Sprecher in der Regel nicht mit einem Mandat ausstatten und dass sie *drittens* oft ohne Rückbindung an solche Institutionen arbeiten, die mit dem Anspruch auftreten können, als Volksvertretungen den Willen der Gesamtbevölkerung oder als Interessengruppen Teile davon zu artikulieren. Diese Bewertungskriterien bleiben als Messlatten bestehen; auch wenn man sie nicht im Sinne klassischer Repräsentativorgane operationalisieren kann, stellen sie sehr wohl ein Kriterium zur Selbstbewertung der NGOs dar, die den öffentlichen und Gemeinwohl-Anspruch ihrer Interventionen nicht auf moralische Appelle und kulturelle Selbstinzenierung beschränken dürfen, sofern sie den hohen Anspruch aufrechterhalten wollen, mit ihrer Hilfe könne man weltgesellschaftlich "mehr Demokratie wagen". Die Legitimation privater Akteure muss auch jenseits von "guter" Information und Expertise, Konsultation und Dialog verankert sein; proklamierte Gemeinwohlorientierung und die Ausrichtung an universalistischen Normen, welche die Konsistenz von normativem Anspruch und praktischem Verhalten überprüfbar machen, reichen in einem anspruchsvollen Design nicht aus. Die Mobilisierung von Weltöffentlichkeit muss aber nicht die einzige und ultimative Funktion von NGOs bleiben, sie können in einem weiteren, nicht-konventionellen Sinn auch repräsentative Funktionen übernehmen. Wie dies geschehen kann, soll abschließend an den drei eingangs aufgeworfenen Fragestellungen konkretisiert werden:

– NGOs müssen, wo sie in Politik-Netzwerken an Entscheidungen mit regionaler oder globaler Reichweite mitwirken, einer sektoral dimensionierten "Wählerschaft" Rechenschaft ablegen, zu deren Konstitution sie durch ihre eigene Netzwerkaktivität im Übrigen selbst beitragen. Auch Stiftungen, Einrichtungen der politischen Bildung und Wählererziehung sowie fachgebundene Foren können an der Bildung dieses demokratischen Unterbaus mitwirken.

– An die skizzierten Modalitäten deliberativer Demokratie angelehnt, müssen sich NGOs stärker um die öffentliche Erörterung ihrer Zielsetzungen und Aktionspläne bemühen, auch jenseits der gewohnten Fachplena und symbolischen Auftritte. Da es sich in der Regel um grenzüberschreitende Problemlagen handelt, können hierbei die Möglichkeiten virtueller Kommunikation genutzt werden, die in den NGOs bisher noch erstaunlich wenig oder als bloße Mobilisierungsinstrumente genutzt werden.

– Schließlich müssen NGOs ihre häufig anzutreffende, meist organisationshistorisch bedingte Distanz gegenüber parlamentarischen Entscheidungsgremien aufgeben und die Illusion beerdigen, man könne die Organe von "global governance" (WTO e tutti quanti) jenseits rein symbolischer Inszenierungen unvermittelt ansprechen und angreifen. Diese Offenheit setzt umgekehrt eine Öffnung der parlamentarischen Ausschüsse für Aktivitäten von NGOs voraus und könnte parlamentarischen Repräsentationsfunktionen aufhelfen.

Mit solchen Initiativen könnte das formlos-utopische Konzept des "Weltbürgertums", das viele Globalisierungskritiker bisher symbolisch-affektiv in Anspruch genommen haben, ein institutionelles Gerippe erhalten und der bisher uneingelöste Anspruch "We are democracy" mit mehr Nachdruck vertreten werden. Mit ihrer Hilfe entstünde eine

Weltöffentlichkeit in einem mehr als bloß appellatorischen, nämlich "demotischen" Sinne – als wirkliche politische Weltgemeinschaft.

Literatur

- Abromeit, Heidrun (1998): *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford.
- Bach, Maurizio (2000): "Die europäische Integration und die unerfüllten Versprechen der Demokratie", in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin, S. 182–213.
- Beisheim, Marianne (1997): "Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität", in: *aus politik und zeitgeschichte* B/43, S. 21–29.
- Benz, Arthur (2001): "Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat", in: Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hg.), *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a.M., S. 263–280.
- Bobbio, Norberto (1988): *Die Zukunft der Demokratie*, Berlin.
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel (1994): "Solidarity, Democracy, Association", in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände*, Opladen, S. 136–159.
- Dryzek, John S. (1990): *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, New York.
- Ders. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford.
- Frey, Bruno S. (2001): "Flexible Citizenship for a Global Society", Working Paper 94, Institute for Empirical Research in Economics, Zürich.
- Fuchs, Dieter (2000a): "Die demokratische Gemeinschaft in den USA und in Deutschland", in: Gerhards, Jürgen (Hg.), *Die Vermessung kultureller Unterschiede. Deutschland und USA im Vergleich*, Opladen, S. 33–72.
- Fuchs, Dieter (2000b): "Demos und Nation in der Europäischen Union", in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin, S. 215–236.
- Gusy, Christoph (2000): "Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union", in: Brunkhorst, Hauke/Kettner, Matthias (Hg.), *Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien*, Frankfurt a.M., S. 131–150.
- Klein, Ansgar (2002): "Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung", in: *aus politik und zeitgeschichte* B/6–7, S. 3–5.
- Hirst, Paul (1994): *Associative Democracy*, Cambridge/Oxford.
- Krauß, Stefan (2000): *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik*, Opladen.
- Leggewie, Claus (2002): "Bewegungslinke schlägt Regierungslinke? Das politische Dilemma der Globalisierungskritik", in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 9, S. 1055–1064.
- Ders./Münch, Richard (Hg.) (2001): *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt a.M.
- Rucht, Dieter (2000): "Soziale Bewegungen und ihre Rolle im System politischer Interessenvermittlung", in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hg.), *Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin, S. 51–69.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): "Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates", in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 6, H. 2, S. 185–244.
- Schmidt, Hilmar/Take, Ingo (1997): "Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme", in: *aus politik und zeitgeschichte*

B/43, S. 12–20.

Schmidt, Manfred G. (1999): *Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union*, Bremen.

Schmitter, Philip C. (1994): "Interests, Associations and Intermediation in Reformed Post-Liberal Democracy", in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände*, Opladen, S. 160–171.

Weiler, Joseph H. H. (1999): *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge.

Wolf, Klaus Dieter (2000): *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratiemodell in der Weltgesellschaft*, Baden–Baden.

Ders. (2001): "Globalisierung: Global Governance und Demokratie".

Gutachten für die Enquete– Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", Darmstadt/Berlin;

www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg10.pdf

Published 2003–02–06

Original in German

Contribution by Transit

© Transit

© Eurozine