

Handout zum Referat vom 11.12.2008

Thomas Gebauer:

„...von niemandem gewählt!“ Über die demokratische Legitimation von NGO

1. Einleitung – die politische Aktualität der Legitimationsfrage

Gebauer beginnt seine Ausführungen mit der Feststellung, dass Nichtregierungsorganisationen (NGOs) dabei helfen, der staatlichen Macht bei der Überwindung ihrer Legitimationsdefizite beizustehen.

Das eigentliche Problem sei jedoch die rasante Zunahme des Einflusses dieser NGOs. Die NGOs konnten mit ihrer rapiden Ausbreitung seit den 1980er Jahren auch ihren gesellschaftlichen und politischen Einfluss enorm erweitern. Aber auch die Anzahl der NGOs ist rasant angestiegen, so sprechen Schätzungen von weltweit 50'000 bis 100'000 NGOs. Das beste Beispiel für ihren Einfluss ist die Konferenz der Welthandelsorganisation in Seattle im Jahre 1999, die nicht zuletzt auf Druck von NGOs scheiterte. Anstatt allein auf die Argumentation im Konferenzsaal zu setzen, haben NGOs mitgeholfen, den Protest auf der Strasse zu organisieren. So sehen große Teile der politischen Klasse in den NGOs einen Gegner, den man unter Kontrolle bringen muss. NGOs sind somit nicht nur Ausdruck des gesellschaftlichen Wandels, sondern sie gestalten ihn auch maßgeblich mit. Somit stellt sich schlussendlich die *Frage nach der demokratischen Legitimation dieser NGOs*.

2. Stellvertretung, „Delegation“ und innere Demokratie

Bezüglich der „*Klientel*“ von NGOs können drei Gruppen unterschieden werden:

1. konkrete Praxiszusammenhänge, für die NGOs unmittelbar oder per Satzungsziel tätig sind
2. Klientel, die über vielfältige Formen von Unterstützungsleistungen die Arbeit von NGOs überhaupt erst ermöglicht
3. formelle Mitgliedschaften, die für innere Demokratie und Repräsentation auf der Ebene der organisatorischen Strukturen von NGOs sorgen

Obwohl NGOs weder gewählt noch in anderen formal-demokratischen Akten bestimmt sind hängen sie in ihrem Handeln in hohem Masse von der Zustimmung in der Öffentlichkeit ab und unterliegen so einer informellen Kontrolle. Dies resultiert vor allem daraus, dass viele NGOs in den sozialen Bewegungen verwurzelt sind und sich als deren professionalisierte Instanzen verstehen.

Frühere Aktivisten, die sich mit dem Niedergang sozialer Bewegungen aus der Politik zurückgezogen haben, hielten ihre politische Identität mit Hilfe der *Delegation auf NGOs* aufrecht. Durch Mithilfe bei der Propagierung von Zielen oder über Spenden wird die Delegation bekräftigt. So wird gleichzeitig auch der Weg geöffnet, wie auf die Politik der NGOs Einfluss genommen werden kann. Die Menschen, um deren Bedürfnisse und Interessen sich die NGOs kümmern, haben jedoch meist keine Einflussmöglichkeiten.

Ansätze von *demokratischer Repräsentation* bestehen in Form von Vereinsgesetzen und formellen Mitgliedschaften, die dafür sorgen, dass NGOs im Innern nicht vollkommen undurchschaubar verfasst sind. Doch auch hier bestehen Unterschiede. Einige NGOs verfügen über ausgedehnte Mitgliederbasen, andere sind als „Kaderorganisationen“ verfasst.

3. Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation oder Staatsersatz

Als Konsequenz des Wandels von Staatlichkeit und der Krise der klassischen Form liberal-demokratischer Repräsentation konnten die NGOs zu einer der wichtigsten Form zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation werden. Gebauer geht davon aus, dass die staatliche Politik auf die Anpassung des Sozialen an technische und ökonomische Erfordernisse verkümmert ist. Darüber hinaus hat die neoliberale Umstrukturierung der Weltwirtschaft aber auch die politischen Spielräume des Nationalstaates insgesamt beschränkt.

Auf politischer Ebene ist es nicht zu einer Bildung eines „Weltstaats“ gekommen, der zu einer demokratisch legitimierten Regulation der Verhältnisse befähigt wäre. So wird eine große Zahl bedeutender politischer Entscheidungen durch internationale Institutionen und Organisationen getroffen.

Die Nationalstaaten sehen sich somit heute in doppelter Weise mit einem Legitimationsdruck konfrontiert. Sie sind kaum noch zu einer Politik fähig, die über Absicherungen ökonomischer Standortinteressen hinausreichen und treffen zugleich wesentliche Entscheidungen in einer immer weniger durchschaubaren und kontrollierbaren Weise. In diese Lücke der besonders im internationalen Kontext fehlenden demokratischen Repräsentation sind die NGOs vorgestoßen. So bilden sich neue politische Akteure, die auf eine soziale Gestaltung der Weltpolitik drängen. Doch auch innerhalb dieser NGO-Netzwerke spiegelt sich die strukturierte Anarchie wieder, von der die gesamte internationale Politik bestimmt wird.

Die hierarchische Strukturierung der NGO-Netzwerke entspricht dem ambivalenten Charakter, den NGOs einnehmen. Sie sind Ausdruck der gesellschaftlichen Umstände, unter denen sie existieren. Hierbei verfügen NGO-Multis über besseren Zugang zu Ressourcen (Geld, Expertise, Medien), sie stehen jedoch auch unter großem Profilierungsdruck. So können sie nicht immer verhindern, Gegenstand einer marktförmigen Medialisierung von Politik zu werden.

NGOs helfen mit, die staatlichen Legitimationsdefizite durch Unterstützung und ideologische Stabilisierungsprogramme zu überwinden. Dabei geraten sie jedoch selbst unter Legitimationsdruck, indem sie ihre zivilgesellschaftliche Anbindung (die eigene politisch-soziale Basis) verlieren und somit zu Akteuren eines erweiterten Staates werden. *Die Privatisierung des Staates korrespondiert mit der Staatswerdung der NGO*.

4. Die Wissensressource NGO

Die Sachzwänge, welche die Politik bestimmen haben eine Form von Herrschaft begründet, an der neben der Wirtschaftsmacht und den politischen Eliten auch Vertreter der Wissenschaft (Experten) teilhaben. Die Verwissenschaftlichung von Herrschaft und Politik führte zu einem Bedeutungszuwachs von Experten und ermöglichte zugleich, dass politische Entscheidungen als objektive Notwendigkeiten dargestellt werden können. Dabei werden aufgrund der vermeintlichen Inkompetenz der Bevölkerung immer weniger demokratische Optionen genutzt. Das entstandene Experten-tum fand in den sich herausbildenden NGOs einen Gegenspieler. Diese konnten ihren Einfluss in dem Masse ausdehnen, wie sie selbst zur Wissensakkumulation fähig waren. Die Basis der „NGO-Expertise“ bildeten die sozialen Bewegungen, in deren Namen NGOs Sachverstand zu mobilisieren begannen, Probleme analysierten und so zu ernst zunehmenden Gesprächspartnern von politischen Entscheidungsträgern geworden sind.

Gerade in der öffentlichen Wahrnehmung können Urteile von NGOs schwerer wiegen als jene von think-tanks, die verdächtigt werden, von partikularen wirtschaftlichen und staatlichen Interessen geleitet zu sein. Für die Legitimation von NGOs ist es jedoch auch nicht unbedeutend, wie sie mit ihrem Wissen umgehen. So stellt sich die **Frage, ob das Wissen im Sinne von Gegenexpertise der wissenschaftlichen Begründung von Gegenmachtpositionen dient oder ob es von staatlichen oder ökonomischen Machtinstitutionen verwertet wird.** So haben sich beispielsweise NGOs in den USA aktiv an der Suche nach Alternativwaffen beteiligt, die an die Stelle von Minen treten könnten um damit den Vereinigten Staaten den Beitritt zur „Konvention über das Verbot von Anti-Personen-Minen“ zu ermöglichen.

NGOs sind mittlerweile auch weltweit mit der Image-Förderung von Wirtschaftsunternehmen beschäftigt. So betreut zum Beispiel die Deutsche Lufthansa in Kooperation mit Naturschutzgruppen die Lebensräume von Kranichen, die von Umweltzerstörungen bedroht sind.

Expertise und Wissen sind also Instrumente der Durchsetzung ökonomischer und politischer Interessen und NGOs mischen sich so in existierende Interessenkonflikte ein und ergreifen Partei. Und gerade über seine Einbeziehung in bestehende Konflikte erfährt der Sachverstand von NGOs seine Bestätigung.

5. Die Metapher des „Zupackens“ als Legitimationsstrategie

Zu den momentan wichtigsten ideologischen Themen gehört neben der Globalisierung vor allem die politische Handlungsfähigkeit staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. NGOs genießen hierbei den Ruf, politisch glaubwürdig zu sein. Mit ihren Aktionen tragen sie jedoch auch dazu bei, jene Handlungen zu definieren, die als glaubwürdig angesehen werden. **Heutzutage wird vor allem tatkräftiges unmittelbares „Zupacken“ als solch glaubwürdiges Handeln aufgefasst.** Glaubwürdiges politisches Handeln ist somit nicht mehr der Verweis auf Verfassung und Rechtsnormen. Von zweitrangiger Bedeutung beim „praktischen Zupacken“ ist zudem die Frage, ob solche Aktionen auch wirksam sind und jene Effekte haben, die sie anstreben.

In den Medien wird die Botschaft des modernen Menschen verbreitet, der es nicht bei Appellen an den Staat belässt, sondern sich selbst engagiert. So hat auch die Resonanz, welche NGOs in den Medien erfahren, Rückwirkungen auf die Ausgestaltung der Praxis. Zu den bedenklichen Konsequenzen gehört die zunehmende Einschränkung des Handelns auf Themen, welche medial verkauft werden können. So müssen NGOs immer öfters jene Probleme aufgreifen, welche von den Medien in Szene gesetzt werden um so auf sich aufmerksam machen zu können.

Auch die Staatsvertreter haben verstanden, dass sich die humanitäre Hilfe zur öffentlichen Inszenierung politischer Handlungsfähigkeiten nutzen lässt. Ein „Zupacken“ bezüglich humanitärer Katastrophen kann von den Legitimationsdefiziten ablenken, die aufgrund ungelöster globaler Fragen bestehen. Ziel hierbei ist gemäss Gebauer eine Durchsetzung einer neuen Hegemonie, welche neoliberaler Politik einen humanitäreren Anstrich verleiht, der über das wahre Elend hinwegtäuscht.

6. Schluss – Perspektiven einer demokratischen NGO-Politik

Die klaren Trennungslinien zwischen Staaten und NGOs verschwinden. Der Staat übernimmt hierbei vermehrt die Rolle eines „Moderators“, der auf diskursiver Ebene zwischen den Positionen unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure vermittelt. Die Einbindung von NGOs vollzieht sich zunächst auf der Ebene des politischen Diskurses, wobei der Druck laufend grösser wird, mit dem NGOs zu verstärkten praktischen Kooperationen mit staatlichen Institutionen bewegt werden sollen.

Entscheidend für eine legitimierte NGO-Politik ist hierbei der Bezug zu eigenständigen sozialen Projekten und Praxisformen. NGOs haben somit zwei Möglichkeiten:

1. sie können sich auf „institutionelle Politik“ beschränken und so zur Überwindung der Legitimationsdefizite staatlicher Macht beitragen.
2. sie können ihr Potential zur Kritik der bestehenden Strukturen von Herrschaft und Ausbeutung nutzen

7. Literatur

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