

Günter Frankenberg

Ambivalenzen zivilgesellschaftlicher Praxis im transnationalen Kontext

Um die Zivilgesellschaft ist es im nationalen Kontext still geworden. Ihre Protestbewegungen scheinen sich, gleichsam im Vorrubestand, der bewegten 80er Jahre nurmehr zu erinnern. Ihre Theoretiker haben, was zu analysieren und zu kritisieren war, erledigt. Wie so oft trägt der Schein. Denn andernorts werden heftige Gefechte ausgetragen. Bürgerproteste sind, nebst ihren Kommentatoren, hochgewandert ins Supra- und Transnationale. Als Zulieferer der Geheimnis umwobenen Komitologie, jenes Netzwerks von Ausschüssen der EU mit beratender Funktion, und als Heilsbringer in der globalisierten Welt von UNO, G7, WTO, IMF und Weltbank halten sich zivilgesellschaftliche Assoziationen wie Attac, Greenpeace, amnesty international, Friends of the Earth etc. im Gespräch und in Bewegung.

I. Metamorphosen: Zur Geographie der Zivilgesellschaft

Wer auf die höheren Ebenen mitwandert, sollte sich der zwei unterschiedlichen Verwendungsweisen des Begriffs Zivilgesellschaft versichern. Denn die Zivilgesellschaft hat in Theorie und Praxis eine bewegte und wechselhafte Geschichte hinter sich – und eine ungewisse Zukunft vor sich. Fragt man nach dem Ort der Zivilgesellschaft, so zeigen sich im Durchgang durch die Konzeptionen der politischen Philosophie drei markante Ortswechsel.¹ Seit dem Zeitalter der griechischen Polis und bis hin zu den Ahnherren der philosophischen Moderne – Hobbes und Kant – bezeichnet sie zum einen die Zwillingsgestalt von politischer und bürgerlicher Sphäre in Formeln wie »civitas sive societas civilis« (Kant). Zum anderen zieht sie eine quasi natürliche Grenze zwischen dem staatsbezogenen Bereich der gemeinsamen Geschäfte der Gesellschaft und der des Politischen beraubten Privatsphäre, ehemals: der Sphäre des »Hauses«. ² Unter dem Einfluss der frühmodernen Souveränitätslehren sowie der Philosophie Montesquieus treibt die Begriffsgeschichte der Zivilgesellschaft Schritt für Schritt auf den Dualismus von politischer und ziviler (sprich: bürgerlicher) Sphäre zu: Der *Etat civil* liegt nunmehr dem *Etat politique* gegenüber, ohne dass der Zivilbereich dadurch schärfere Konturen gewönne. Häufig bleibt es beim Gegensatz von Staat einerseits und der Gesellschaft der Privateigentümer andererseits, der im liberalistischen Paradigma zum Gegensatz von Herrschaft und Harmonie stilisiert wird.³ Das Prädikat »zivil« oder »bürgerlich« wird zum Synonym für das »Nicht-staatliche«, dessen Inhalt und Grenzen vor allem Eigentum und Markt, später noch der Wettbewerb bestimmen. Konsequenterweise bezeichnet Marx die bürgerliche Gesell-

1 Ausführlich habe ich diese Ortswechsel verfolgt in: Die Verfassung der Republik, Frankfurt am Main 1996, Kap. II mit zahlreichen Nachweisen.

2 Hannah Arendt tritt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit ihren philosophischen Schriften (*Vita activa*, Stuttgart 1960 und *Über die Revolution*, München 1963) das Erbe dieser Polis-Tradition an.

3 Adam Smith, *Wealth of Nations*, 1776.

schaft als die unpolitische »Gesamtheit der materiellen Lebensverhältnisse nach dem Vorgang der Engländer und Franzosen im 18. Jahrhundert«.⁴

Nach der Erschöpfung der Polis-Idee und dem Verblässen des liberalen Paradigmas im Zeitalter des Staatsinterventionismus entwickelt sich eine Konzeption, welche die Zivilgesellschaft, in häufig nicht expliziertem Anschluss an Hegel, zwischen »Haus« (Familie, Ökonomie) und Herrschaft (Staat) situiert. Und zwar nach dem Vorgang der schottischen Moralphilosophen und französischen Physiokraten, die sich über das aristotelische Dogma hinweggesetzt hatten, wonach die Ökonomie als das Fundament des »Hauses« zu verstehen sei und zur politisch-öffentlichen Sphäre keine Beziehung habe. Die Zivilgesellschaft tritt, in Anknüpfung an Tocquevilles Beobachtung über die »Demokratie in Amerika«, als das Assoziationswesen in den Blick. Weder politizistisch noch privatistisch verkürzt, wird die Zivilgesellschaft nunmehr durch die unterschiedlichen intermediären Organisationen mit ihren unterschiedlichen Programmen, Forderungen, Interessen und Aktionen konstituiert. Streng genommen hört der Begriff damit auf, einen *Bereich* zu markieren; vielmehr zeichnet er, auch wenn vom Assoziationswesen die Rede ist, in erster Linie eine bestimmte *Praxis* aus, nämlich die selbstorganisatorische Aktivität der Gesellschaft im Austragen der unvermeidlichen Konflikte mit zivilen Mitteln.⁵ In zweiter Linie bleibt ein Bezug zu den Verfahren und Institutionen organisierter Staatlichkeit dadurch erhalten, dass als zivilgesellschaftlich ein partizipatorisches Engagement der Bürgerschaft beschrieben wird, das darauf gerichtet ist, Einfluss zunehmen auf die institutionalisierte politische Willensbildung.

Ein letzter Nachtrag zur jüngeren Geschichte der Zivilgesellschaft: Das postliberale Paradigma einer aktivistischen Theorie der Politik und der Idee der Selbstorganisation von Gesellschaft durch »voluntary associations« spielte eine zentrale, aber zeitlich und räumlich begrenzte Rolle in der »Progressive Era« der Vereinigten Staaten, als New Yorker Intellektuelle im urbanen Milieu kurzfristig den Laissez-faire-Kapitalismus zugunsten eines systematisch intervenierenden, planenden Staates verabschiedeten. Die aktuelle Karriere der Zivilgesellschaft verdankt sich jedoch dem Vorbild der antitotalitären, an Menschen- und Bürgerrechten orientierten Dissidentenbewegungen in Mittel- und Osteuropa in den späten 70er und 80er Jahren. Sie inspirierten zunächst Ansätze, die Idee der Zivilgesellschaft als Vision eines republikanischen, radikaldemokratischen Gemeinwesens auch für westliche Gesellschaften fruchtbar zu machen.⁶ Nach der (Wieder-)Einbürgerung des Begriffs kam es in den 90er Jahren zu einer beachtlichen, weltweiten Proliferation mit nicht minder beachtlichen Variationen des postliberalen Paradigmas, etwa in China oder islamischen Gesellschaften. Diese Ausbreitung des Begriffs führte zugleich zu erheblichen Unschärfen. Den ideellen und begrifflichen Bankrott signalisiert die chinesische Losung einer »Zivilgesellschaft ohne Demokratie«.

Die zivilgesellschaftliche Stille ist, wenn überhaupt, nur im nationalen Kontext der westeuropäischen Staaten zu lokalisieren. Die großen Friedens-, Öko- und Frauen-Protestbewegungen scheinen ihre aktivste Zeit hinter sich zu haben. Im theoretischen Diskurs sind alle wesentlichen Argumente und Einsichten ausgetauscht worden.⁷ Und auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages hat ihre Beratungen zur

4 Karl Marx, Zur Kritik der politischen Ökonomie, 1859, MEW 13 (Berlin 1951), 12.

5 Kurz und nicht ganz präzise: die demokratische Streitkultur.

6 Aus der umfangreichen Literatur nur: Ulrich Rödel/Günter Frankenberg/Helmut Dubiel, Die demokratische Frage, Frankfurt am Main 1989; Ernest Gellner, Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart 1995; Jean Cohen/Andrew Arato, Civil Society and Political Theory, Cambridge MA 1992.

7 Eine sorgfältige Aufarbeitung findet sich bei Ansgar Klein, Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Opladen 2001, eine neunmalkluger bei Volker Heins, Das Andere der Zivilgesellschaft, Bielefeld 2002.

»Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« eingestellt.⁸ Wie eingangs angedeutet, trägt die Stille. Denn die Gefechte der und um die Zivilgesellschaft werden nun auf der transnationalen Ebene ausgetragen.⁹ Die Entdeckung der Zivilgesellschaft im Kontext der Europäischen Union und der globalisierten Welt, insbesondere nach den Protesten gegen IMF, WTO und die Politik der im G7- und G8-Zirkel versammelten Staatsoberhäupter, legt es nahe nachzufragen, ob die Bedeutungs- und Deutungsstreitigkeiten nunmehr wirklich beigelegt sind, und welche Rolle die Zivilgesellschaft im transnationalen Kontext spielt. Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich daher, nach einer Klärung der Verwendungsweisen des Begriffs Zivilgesellschaft (II.) und einer Auseinandersetzung mit ihren Kritikern (III.), auf die Ambivalenzen zivilgesellschaftlicher Praxis auf der supranationalen Ebene als europäische »organisierte Zivilgesellschaft« (IV.) und auf der internationalen Ebene als »global civil society« (V.).

II. Zivilgesellschaft als Utopie und Selbstbeschreibung

Zu wissen, worüber man spricht, ist stets hilfreich. Das gilt in besonderer Weise für die Befürworter der politisch und semantisch schillernden, zwischen unterschiedlichen Bedeutungen oszillierenden Zivilgesellschaft. Dasselbe gilt allerdings, wie zu zeigen sein wird, auch für die Kritiker des zivilgesellschaftlichen Diskurses. Sinnvoller Weise sollten drei Verwendungsweisen des Begriffs Zivilgesellschaft bzw. *civil society* unterschieden werden:

Erstens bezeichnet Zivilgesellschaft ein Projekt. Und zwar die Utopie einer sich selbst organisierenden, demokratischen, auf der Anerkennung von Bürger- und Menschenrechten aufruhenden Gesellschaft. Seit den philosophischen Begründern des liberalen Paradigmas ist dieses Wort positiv besetzt und meint damals wie heute den Entwurf einer zukünftigen bzw. nur in Ansätzen realisierten zivilen Gesellschaft, in der die Menschen als mündige Bürger friedlich zusammenleben – selbständig und frei, in Assoziationen sich zusammenschließend und kooperierend, auf den öffentlichen Foren die gemeinsamen Geschäfte der Gesellschaft mitentscheidend, unter der Herrschaft des Gesetzes und der Verfassung, ohne Gängelung durch einen despotischen, totalitären oder Obrighkeitsstaat, mit angemessener Toleranz für Vielfalt und der für die Verwirklichung von auch sozialer Gleichheit notwendigen minimalen Solidarität.¹⁰ Tocqueville hat diesem Projekt, dessen wirkliche Gestalt und Praxis er im

⁸ Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« Deutscher Bundestag (Hrsg.), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft (Bd. 1), Berlin 2002.

⁹ Michael Peter Smith/Luis Eduardo Guarnizo (Hrsg.), Transnationalism From Below, New Brunswick & London 2002 mit zahlreichen Nachweisen; Klaus Günther/Shalini Randeria, Recht, Kultur und Gesellschaft im Prozeß der Globalisierung, Werner Reimers Stiftung, Schriftenreihe: Suchprozesse für innovative Fragestellungen in der Wissenschaft, Heft Nr. 4 (2001) 63 ff.; Andrea Bianchi, Globalization of Human Rights: The Role of Non-state Actors, in: Gunther Teubner (Hrsg.), Global Law without a state, Aldershot 1997, 179 ff.; Ethan Nadelmann, Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society, International Organization 44 (1990), 479 ff. (491 ff.); ders., Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus, in: Rechtshistorisches Journal 15 (1996), 255 ff.; Gunther Teubner, Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 88 (2002), 349 ff.; und auch wenn er die Semantik der Zivilgesellschaft zurückwies: Niklas Luhmann, Meinungsfreiheit, öffentliche Meinung, Demokratie, in: Ernst-Joachim Lampe (Hrsg.), Meinungsfreiheit als Menschenrecht, Baden-Baden 1998, 99 ff.; Rahmatullah Khan, The anti-globalization protests: side show of global governance, or law-making on the streets?, ZaöRV 61 (2001), 323 ff.

¹⁰ Dazu Jürgen Kocka, Das Bürgertum als Träger von Zivilgesellschaft – Traditionslinien, Entwicklungen,

Assoziationswesen der amerikanischen Gesellschaft vorzufinden glaubte, kurz und nicht ganz unmissverständlich den Titel »Gleichheitsgesellschaft« gegeben. *Zweitens* und damit zusammenhängend, findet Zivilgesellschaft als kritische Folie Verwendung, die die Elemente des Projekts als normative, herrschaftskritische Maßstäbe ausweist. Diese Maßstäbe gestatten es, die »schlechte Realität« als Abweichung von dem normativen Entwurf zu kritisieren. Unter der Hand verwandelt sich Zivilgesellschaft dabei mitunter in einen Kampfbegriff, der autoritären Regimes, einer staatlich verwalteten Öffentlichkeit, der Abschnürung freier öffentlicher Kommunikation, einem zementierten Verbandswesen oder anderen institutionellen Phänomenen und Strukturen entgegen gehalten werden kann, deren gemeinsamer Nenner ist, dass sie bürgerschaftliches Engagement entmutigen oder unterminieren. *Drittens* fungiert Zivilgesellschaft als deskriptiv-analytischer Begriff,¹¹ der überwiegend bereichslogisch verwendet wird und eine spezifische Sphäre auszeichnet: die nichtpolitische Sphäre, das Assoziationswesen, die Sphäre gesellschaftlicher Selbstorganisation gegenüber dem Staat oder aber zwischen Staat, Ökonomie und Privatsphäre. Freilich signalisiert das »Zwischen« oder auch das »Jenseits« (von Staat und Markt) zum einen den Übergang zu einem postliberalen Paradigma und zum anderen die Verlegenheit der Bereichslogik. Im Folgenden wird daher die Bereichslogik in eine bloße Heuristik umgewidmet: zur analytischen Markierung eines Handlungsfeldes, das durch die Aktivität von Vereinen, Clubs, sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen konstituiert wird. Diese Praxis hegt einen symbolischen Raum der öffentlichen Diskurse mit beweglichen Grenzen ein, in dem das bürgerschaftliche Engagement überwiegend schwach institutionalisierter Gruppen, Initiativen, Vereinigungen und Netzwerke zur Geltung kommt. Jenseits von, aber nicht notwendiger Weise stets in Frontstellung gegen Staat und Markt.

Der deskriptiv-analytische Begriff wird handlungslogisch bezogen auf die öffentliche Praxis freiwilliger Assoziationen. Dabei lassen sich eine interne und eine externe Perspektive analytisch unterscheiden, die in der Praxis miteinander verwoben sind. Für beide ist kennzeichnend, dass das Prädikat »Zivil-« von Belang ist und sowohl die Träger dieser Praxis, nämlich die Aktivbürgerschaft, als auch den Modus der Interessenverfolgung und des Engagements durch eine spezifische Rechtsbeziehung auszeichnet. Der *interne* Aspekt bezeichnet die *integrative* Bedeutung von Zivilgesellschaft. Hier kommt Zivilität in der Art und Weise, wie gesellschaftliche Konflikte ausgetragen werden, zur Geltung. Zivilität impliziert zum einen die Fähigkeit und Bereitschaft der Individuen, in Gruppen zu handeln (*agency*), und zum anderen ein enges Verhältnis zum Gleichheitsgebot. In zivilgesellschaftlich ausgetragenen Auseinandersetzungen signalisieren die Akteure mit der Selbstbeschränkung auf zivile Methoden des Streits, dass sie den Anderen als Kontrahenten bzw. Gegner anerkennen, der seine privaten oder politischen Interessen mit gleichem Recht organisiert und auf den öffentlichen Foren zur Geltung bringen kann. Aufgrund dieser Bedingung (Gleichheitsorientierung) vermag eine zivilgesellschaftliche Konfliktpraxis jenes symbolische soziale Kapital und jenes Minimum an Solidarität zu generieren, derer eine Gesellschaft der Individuen zur Wahrung ihres sozialen Zusammenhalts bedarf. Zwar hat diese Beschreibung einer zivilgesellschaftlichen Konfliktpraxis – oder wenn man so will: einer demokratischen Streitkultur – deutliche normative Konnotationen. Ausschlaggebend für die Angemessenheit des Begriffs als eines beschreibenden und nicht vorschreibenden ist jedoch, dass diese Konnotationen

Perspektiven, in: Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« (Fn. 8), 16; Günter Frankenberg (Fn. 1), Kap. II und V.

11 Jeffrey Alexander (Hrsg.), *Real Civil Societies – Dilemmas of Institutionalization*, London 1998.

nicht der beobachteten Wirklichkeit aufgesetzt werden, sondern sich an der beobachteten Praxis von Assoziationen ablesen lassen. Ist das nicht Fall – wie etwa in Bürgerkriegssituationen oder bei massiven und systematischen Verletzungen des Gewaltverbots, in hierarchisch gegliederten (Ungleichheits-)Gesellschaften oder in staatlich inkorporierten oder vermachteten Gesellschaften –, dann verbietet sich die Rede von Zivilgesellschaft. Mithin ist die chinesische Losung einer »Zivilgesellschaft ohne Demokratie« blanker Unsinn bzw. schiere Ideologie einer autokratischen Strategie der Machtsicherung durch Reformen von oben, hat jedenfalls mit dem hier vorgestellten Konzept nichts gemein. Was allerdings nicht ausschließt, in China oder auch in Bürgerkriegssituationen nach den Ansätzen einer zivilgesellschaftlichen Praxis zu suchen.

Der *externe* Aspekt erfasst die Bedeutung der Zivilgesellschaft für das Zustandekommen mit legitimer Autorität ausgestatteter Entscheidungen. Bei ihren Bestrebungen, Einfluss zu nehmen auf politische Amtsträger und Institutionen, d. h. den Prozess der politischen Willensbildung, oder auch auf die Entscheidungen ökonomischer Akteure und Gremien, machen zivilgesellschaftliche Assoziationen von ihren Bürger- und Menschenrechten, insbesondere den Kommunikations- und Organisationsfreiheiten, öffentlich Gebrauch. In diesem Sinne mediatisiert die Zivilgesellschaft mit ihrer spezifischen Organisationsstruktur der Freiwilligkeit und ihrer spezifischen kommunikativen Rationalität zwischen den unterschiedlichen Sektoren der nationalstaatlich verfassten Gesellschaft und deren Organisationsformen (Bürokratie, Markt) und Rationalitäten (Macht, Tausch). Auf den externen Aspekt ist bei der Vorstellung der europäischen und der globalen Zivilgesellschaft zurückzukommen.

Die Unterscheidung von internem und externem Aspekt knüpft an die alltagsprachlichen Verwendungsweisen des Begriffs an und gestattet, die normativen Implikationen und die möglichen Ambivalenzen zivilgesellschaftlicher Praxis genauer zu erfassen: Zivilgesellschaftlich charakterisiert zunächst als demokratisches Prädikat die Art und Weise des Zusammenhandelns von Bürgern in Gestalt *spontaner, freiwilliger Selbstorganisation*. Es verweist auf die Autonomie der Bürgerschaft und deren verfassungsrechtliche Verbürgung durch die allgemeine Handlungs- und Assoziationsfreiheit. Fraglich ist insofern, ob zivilgesellschaftliche Organisationen durch staatliche Alimentierung oder partielle Integration in den staatlichen Entscheidungsprozess und damit verknüpfte Anforderungen an die Repräsentativität ihrer Vertretungs- und Verantwortungsstrukturen korrumpiert werden und ihrer organisatorisch-assoziativen Zivilität verlustig gehen.

Zivilgesellschaftlich bezeichnet außerdem den Ort und den Bezug des Zusammenhandelns von Bürgern auf den *öffentlichen Arenen*, das heißt: außerhalb der von staatlichen Amtsträgern und Institutionen getragenen staatlichen (oder auch ökonomischen) Entscheidungsprozesse, ist allerdings auf diese und – im weitesten Sinne – auf das öffentliche Interesse ausgerichtet. Diese republikanisch-demokratische Komponente lässt sich verstehen als Ausübung der besonderen Freiheiten politischer Kommunikation und Partizipation auf den öffentlichen Foren. Insofern muss das Prädikat »zivil« entfallen, wenn bürgerliche Aktivität das Licht der Öffentlichkeit scheut und/oder wenn sie strikt eigennützig operiert. Zivilgesellschaftlich erhält schließlich als Synonym von *Zivilität* deutlichere normative Konnotationen, soweit damit eine bestimmte Methode der Konfliktaustragung und Interessendurchsetzung gemeint ist. Zivilität kennzeichnet die Selbstbeschränkung des Handelns auf *gewaltfreie* Auseinandersetzungen, die zugleich eine *Gleichheitsorientierung* und Toleranz impliziert: Zivilgesellschaftliche Akteure treten anderen in gleicher Augenhöhe gegenüber, maßen sich keine Vorrechte an, insbesondere nicht das Privileg, die körperliche Integrität ihrer Kontrahenten durch handgreifliche Übergriffe verletzen

zu dürfen. Folglich verlieren Organisationen das Prädikat »zivilgesellschaftlich«, wenn sie die horizontale Ebene der »Gleichheitsgesellschaft« verlassen und das Recht in die eigene Hand nehmen, und seien die damit verfolgten Ziele auch noch so hehr. Hält man – wie hier – an den Komponenten Freiwilligkeit, Öffentlichkeit und Zivilität fest, dann fungiert das »Zivil« in der Tat als Ausgrenzungsbegriff. Freilich ist, wenn mit zivilgesellschaftlich eine spezifische Praxis unter Bürgern charakterisiert werden und nicht alle Katzen grau sein sollen, nicht recht einzusehen, warum die Mafia, der Ku-Klux-Klan oder paramilitärische, nationalsozialistische Geheimbünde zu Assoziationen einer Zivilgesellschaft geadelt werden müssen. Dass die hier vorgeschlagene Definition keineswegs alle Ambivalenzen ausräumt, wird die Auseinandersetzung mit der europäischen Zivilgesellschaft und der *Global Civil Society* erweisen. Im Übrigen sorgen auch die im zivilgesellschaftlichen Paradigma versammelten Perspektiven für Spannung: Aus liberaler Sicht belebt die Zivilgesellschaft den demokratischen Prozess und sorgt dafür, dass soziale Präferenzen und Interessen angemessen zur Sprache kommen und repräsentiert werden.¹² Damit verschafft sie den politischen Entscheidungen einen Zuwachs an Legitimität. Aus kommunitaristischer Sicht aktualisiert die Zivilgesellschaft mit ihrer Kultur der Freiwilligkeit und ihren konkreten Anliegen »gemeinsame Werte« der Gesellschaftsgemeinschaft.¹³ Aus republikanischer Sicht revitalisiert die Zivilgesellschaft die Idee öffentlicher Freiheit bzw. eine Assoziationsdemokratie oder einfach nur staatsbürgerliche Tugenden gegenüber dem eingerichteten und ausgeübten Betrieb der repräsentativen Demokratie.¹⁴ So eindrucksvoll die der Zivilgesellschaft zugeschriebenen Leistungen sind, so nahe liegen auch die Gefahren, die ihr drohen: dass sie von Liberalen als Problemlöser ausgespielt wird gegen den intervenierenden Staat, dass Kommunitaristen den »community groups« als warmer Heimstatt gemeinsamer Werte den Vorzug geben vor der kühlen öffentlich-staatlichen (Rechts-)Sphäre, dass Republikaner die Mitglieder zivilgesellschaftlicher Assoziationen nur auf ihre aktivbürgerliche Rolle fixieren und damit überfordern. Von Hause aus ist die spontane, selbstorganisierte Praxis der Zivilgesellschaft überdies stets bedroht, entweder durch Verrechtlichung formalisiert und routinisiert oder von Seiten der staatlichen Administration durch Kooptation »gouvernementalisiert«, d. h. in staatliche Entscheidungsprozesse eingebunden und/oder mit der Übertragung staatlicher Aufgaben als Dienstleister überlastet zu werden.

III. Kritik und Antikritik

Bevor ich der Zivilgesellschaft auf die transnationale Ebene folge und um ihre dortige Rolle und Leistungsfähigkeit einzuschätzen, möchte ich mich zunächst mit einigen kritischen Einwänden auseinandersetzen, um zu verhindern, dass vermeidbare Missverständnisse die Reise vom Nationalen zum Transnationalen begleiten.

Die erste Kritik betrifft die theoretische »Hochzonzung« der Zivilgesellschaft von einer Sphäre oder einem Sektor der Gesellschaft (oder wie hier angenommen: einer spezifischen Praxis assoziierter Akteure) zur Beschreibung der Gesamtgesellschaft.¹⁵

12 Hierzu und zum Folgenden: Kenneth A. Armstrong, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in: *European Law Journal*, vol. 8 (2002), 102 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

13 Robert Bellah et al., *The Good Society*, New York 1991.

14 Günter Frankenberg (Fn. 1).

15 Die Ausführungen in meinem Buch »Die Verfassung der Republik« zur »Zivilgesellschaft als Koordination oder Assoziation« (S. 50 ff.) sind in dieser Hinsicht missverständlich, weil auch bereichslogisch zu verstehen.

Diesem Einwand sollte oben mit den einleitenden Bemerkungen und begrifflichen Klärungen Rechnung getragen werden. Danach dürfte nunmehr für die nachfolgenden Überlegungen gesichert sein, dass eine bereichslogische, gar totalisierende Konzeption von Zivilgesellschaft – etwa als Gesamtdemos oder als »Assoziation der Assoziationen« – im nationalen Kontext sowohl theoretisch als auch empirisch unplausibel ist.

Eine weitere Kritik richtet sich gegen Konzeptionen von Zivilgesellschaft, die diese zwar nicht zur Gesamtgesellschaft aufspreizen, ihr gleichwohl als politisiertem Sektor eine Sonderrolle zuweisen: nämlich die eines Steuerungszentrums. Der Vorwurf lautet: damit werde »über die Semantik der Zivilgesellschaft gegen die differenzierte Gesellschaft die Einheit als utopischer Fluchtpunkt« anvisiert.¹⁶ Dass in so kritisierten Konzeptionen die Zivilgesellschaft jene Leistungen übernimmt, die Luhmann in Abrede stellt, »nämlich die Funktion eines normativ-kritischen Maßstabes, eines Beobachtungs- und Steuerungszentrums« (Haltern), wäre keine an sich skandalöse Aussage – es sei denn, die Sätze des Ahnvaters der modernen Systemtheorie hätten bereits den Charakter einer kanonisierten Heilslehre der (Post-)Moderne erreicht, von denen abzuweichen bei Strafe wegen der Beschimpfung von Glaubensgemeinschaften unerlaubt sei. Davon abgesehen ist die Kritik nicht stichhaltig: In der Tat machen sich Akteure der Zivilgesellschaft (wie wohl auch die Akteure in anderen Praxisfeldern, aber aufgrund der Politisierung ihrer Praxis eben eher in der *civil society*) ein Bild der Gesellschaft als Ganzer. Auch die Systemtheorie kann dieser Notwendigkeit nicht ausweichen und spricht immerhin – nicht hinreichend ironisch – von der Gesellschaft der Gesellschaft. Sich ein »Bild der Gesellschaft«, ja der Welt, zu machen, erscheint geradezu als anthropologische Unvermeidlichkeit. Das heißt nicht, in der Praxis werde damit die theoretisch begründete funktionale Differenzierung revoziert. Im Unterschied zur Systemtheorie nehmen allerdings die kritisierten Handlungstheorien der Zivilgesellschaft die Hintergrundverständnisse der Gesellschaftsmitglieder wahr, ohne diese deshalb gleich als korrekte Beschreibung der Gesellschaft für wahr zu halten, und nehmen deren politische Imagination ernst. Es bleibt also bei einer pluralistischen oder, wenn man so will, polyarchischen, Perspektive: »Die Zivilgesellschaft fügt sich ... nicht länger in das Bild einer Einheit ...«¹⁷

Die Einheitskritik, obwohl fehlgeleitet, ist allerdings nicht leichtfertig abzutun. Sie verweist auf eine dem Einheitsdenken verwandte Neigung zivilgesellschaftlicher Konzeptionen: den Politizismus. Dieser bezeichnet die Überschätzung und Überforderung zivilgesellschaftlicher Akteure als »full-time-Aktivist« der partizipatorischen Demokratie bzw. des Raumes öffentlicher Freiheit in der Republik. Gegenüber einem solchen Missverständnis, zu dem »Die demokratische Frage« möglicher Weise eingeladen hat, ist darauf hinzuweisen, dass sich die Mitglieder sozialer Bewegungen, von Attac, Greenpeace oder amnesty nicht im Aggregatzustand politischer Daueraktivität befinden müssen, um als »zivilgesellschaftlich« apostrophiert zu werden.

Ein dritter Einwand betrifft den Normativismus des zivilgesellschaftlichen Diskurses. Dem ist zuzugeben, dass sich einige Konzeptionen in der Tat wie Fortsetzungen des liberalen Konstitutionalismus lesen. Andererseits ist, wie ausgeführt, eine *civil society* nicht ohne normative Konnotationen und Implikationen zu haben. Völlig entnor-

16 Objekt der Kritik: Ulrich Rödel et al. (Fn. 6). Kritiker: Dirk Richter, Zivilgesellschaft – Probleme einer Utopie in der Moderne, in: Rolf Eickelpasch/Armin Nasschi (Hrsg.), Utopie und Moderne, Frankfurt am Main 1996, 170 ff. und diesem zu emphatisch zustimmend Ulrich R. Haltern, Integration als Mythos, Cambridge 1996, 87.

17 Ulrich Rödel et al. (Fn. 6), 101.

mativiert bliebe von der Zivilgesellschaft begrifflich nur die Gesellschaft, und man müsste sich fragen, warum ihr das Prädikat »zivil« beigefügt wird. Mithin fordert das Zivile bzw. die Zivilität normative Überlegungen heraus. Als Synonyme bieten sich zivilisiert, bürgerlich, nichtstaatlich oder regelgeleitet zur Beschreibung und normativen Auszeichnung einer zivilgesellschaftlichen sozialen Praxis an. Unstreitig fungiert »zivilgesellschaftlich« damit als ein Begriff, der andere Handlungsformen, oder wenn man so will: das »Andere der Zivilgesellschaft«, ausschließt. Dabei geht es nicht um die Reinheit der Konzeption, sondern um ihre Schlüssigkeit und Übereinstimmung mit den beobachteten Phänomenen. Nicht jede Protestform verdient eben das Prädikat »zivilgesellschaftlich«. Und es zeugt nicht von Sinn für die Angemessenheit von Kategorien, wenn die Zivilgesellschaft aufgrund ihrer Gleichheitsorientierung und Selbstbeschränkung als »Volksgemeinschaft der Gutmenschen«¹⁸ ironisiert wird.

Im Übrigen lässt sich dem Einwand, die zivilgesellschaftliche Konzeption sei normativistisch, dadurch begegnen, dass überprüft wird, ob den Assoziationen Zivilität als Konflikt- und Protestkomment oktroyiert wird oder aber sich an der sozialen Praxis ablesen lässt. Wenn man davon ausgeht, eine einigermaßen robuste und nachhaltige demokratische Streitkultur signalisiere, dass sich die Akteure an eine »grundlegende Konvention« gebunden fühlten, wird damit ein empirisch aufweisbares Faktum zivilgesellschaftlicher Vernunft und Selbstbeschränkung bezeichnet, nicht jedoch ein von außen an die Praxis herangetragenenes Reinheitsgebot. Vor allem hält die (Selbst-)Beschreibung als Zivilgesellschaft das so Beschriebene nur im Sinne einer Momentaufnahme fest und enthält sich jeder Aussage sowohl über die Stabilität zivilgesellschaftlicher Einstellungen als auch über das latente destruktive Potenzial sozialer Assoziationen und über ihre Bereitschaft, die Ebene der Gleichheitsgesellschaft zu verlassen.

IV. Der »Europäischen Zivilgesellschaft« Zähmung

Wohl nicht ganz zufällig zog an der Seite der Vorschläge für ein European Governance auch die Zivilgesellschaft in die Debatten über die demokratische Neugestaltung des Regierens in der Europäischen Union ein. Das im Juli 2001 von der Kommission veröffentlichte »White Paper on European Governance«¹⁹ setzt offiziell die Diskussion über die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsmethode und die Aufarbeitung des Demokratiedefizits fort. Die Autoren sorgen sich um die wachsende Kluft zwischen den Erfolgen der europäischen Integration einerseits und der Enttäuschung und Entfremdung der »Europäer« andererseits.²⁰ Auf die Frage, wie diejenigen, die von Brüssel aus regiert werden, in das System der Gemeinschaft einbezogen werden und auf dieses angemessen Einfluss haben können, wie sich also das Demokratiedefizit kompensieren lässt, sollen Governance und Zivilgesellschaft die Antwort sein.

¹⁸ Von dieser ebenso schlichten wie überzogenen Kritik lebt der Essay von Volker Heins (Fn. 7).

¹⁹ European Commission, European Governance: A White Paper, COM (2001) 428 final. Dazu Paul Craig/Gráinne de Búrca, EU Law – Text, Cases, and Materials, 3. Aufl. Oxford 2003, 173 ff. und zur Kritik die Beiträge des Symposiums: Responses to the European Commission's White Paper on Governance, www.jeanmonnetprogramm.org; grundlegend: Gary Marks/Fritz Scharpf/Philippe Schmitter/Wolfgang Streeck, Governance in the European Union, London 1996.

²⁰ Ausführlich dazu Joanne Scott/David Trubek, Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, European Law Journal vol. 8 (2002), 1 ff.; Olivier de Schutter, Europe in Search of its Civil Society, European Law Journal vol.8 (2002), 198 ff. und Armstrong (Fn. 12), jeweils mit weiteren Nachweisen.

Was eben noch in Gestalt vielfältiger antitotalitärer Dissidentengruppen und Bürgerbewegungen in Mittel- und Osteuropa und bald darauf, weiter westlich, in den Regenbogenfarben der Friedens-, Öko-, Frauen- und anderer sozialer Bewegungen auf den Plan trat, taucht nunmehr im Kontext der EU als *top-down* Projekt angekündigter Technokraten auf. Zielvorgabe ihres Reformprojekts ist u. a. die Verbesserung von »rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at the European level, particularly as regards accountability, clarity, coherence, efficiency and effectiveness.«²¹ Unter Berufung auf das Prinzip der Subsidiarität und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie ihre Tradition, bei der Formulierung ihrer Politiken stets »outside interest groups« zu konsultieren, schickt sich die Kommission seit einigen Jahren an, den »offenen und strukturierten Dialog« mit den Vertretern der »organisierten Zivilgesellschaft«, so die Brüsseler Sprachregelung im Anschluss an Art. 257 EG hinsichtlich der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (ECOSOC), auszuweiten und zu formalisieren. Emphatisch ist davon die Rede, dass die Bürger »nicht länger passive Objekte des administrativen Prozesses« seien, sondern als »stakeholders« eine aktive Rolle zu spielen haben. Die Losung für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die dieser korrespondierenden »direkten Verantwortlichkeit« lautet in der nüchternen Prosa der Brüsseler Administration: »geregelt und systematische Konsultationen«.

Die formalisierte und institutionalisierte Struktur dieser – angeblich nicht neuen – Partnerschaft zwischen den »Brüsseler Spitzen« und der Zivilgesellschaft äußert sich in Forderungen nach (und entsprechenden Bestrebungen), erstens, einem Gesamtrahmen für die Konsultationspolitik nebst Prinzipien und Kriterien, zweitens, mehr Transparenz für das »Konsultationsarrangement« in Gestalt der Expertengruppen, Beratungsgremien und anderen Foren mit Repräsentanten der Zivilgesellschaft und, drittens, einer Rechtsgrundlage für den strukturierten Dialog mit der NGO-Gemeinschaft. Diese rechtliche Basis soll die Rolle der NGOs anerkennen und diese akkreditieren, ihnen jedoch keine prozeduralen, einklagbaren Rechte gewähren.

Dass solche Reformvorschläge, werden sie denn realisiert, die Entscheidungsverfahren auf der supranationalen Ebene verbessern und den Kommissionsentscheidungen vielleicht mehr Weisheit, sicherlich mehr Legitimität verschaffen, steht außer Frage. Deutlich ist auch der Charme, den das Konzept einer europäischen Zivilgesellschaft auf den ersten Blick hat: nämlich die Hoffnung, dass sie als differenzierter *demos* eine zwischen nationaler Gesellschaft und supranationalem Regieren vermittelnde Praxis tragen und eine dem europäischen Mehrebenensystem angemessene partizipatorische Demokratie instituieren könnte. Aufgrund der Offenheit für plurale Mitgliedschaften wären Assoziationen, Netzwerke und vor allem NGOs eher in der Lage als etwa die Europabürgerschaft, die Konnotationen eines ethnisch imprägnierten Nationalismus abzustreifen. Auch lässt sich vermuten, dass die Einbeziehung der »organisierten Zivilgesellschaft« in das European Governance den Übergang des Integrationsprozesses von einer Ergebnisorientierung zu einer Prozessorientierung erleichtern kann.²² Freilich sollten die Erwartungen nicht überspannt und die zivilgesellschaftliche Wende zunächst als Versuch gewertet werden, das elitär-technokratische Governance-System eher behutsam und kontrolliert zu reformieren und insbesondere Abstand zu halten zu riskanten Experimenten mit direktdemokratischen Verfahren.

Wer die Einbeziehung der »organisierten Zivilgesellschaft« in das Governance-

21 White Paper, Work Area no. 2, 5 auch zum Folgenden. Dazu auch Economic and Social Committee, The Role and contribution of civil society organisations in the building of Europe, CES 851/99 vom 22. 9. 1999, Kap. 5.2.

22 Zu dieser Unterscheidung Fritz Scharpf, Regieren in Europa, Frankfurt am Main 1999 und ders., Democratic Policy in Europe, European Law Journal 2 (1996), 136 ff.

System kritisiert, sollte vorab ein Missverständnis ausräumen. Es kann schlechterdings nicht darum gehen, der EU-Administration vorzuwerfen, sie betreibe die selektive Akkreditierung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Denn aus Brüsseler Sicht ist diese Integrationsstrategie weder überraschend noch illegitim noch gar verwerflich. Die nachfolgenden Anmerkungen unterstellen, dass eine Top-down-Strategie im Eigeninteresse insbesondere der EU-Kommission liegt und dem modus operandi einer aufgeklärten Administration entspricht. Hier wird jedoch ausdrücklich die Perspektive der Zivilgesellschaft eingenommen und deren Repräsentanten die Frage vorgelegt, ob und welche Folgen die Akkreditierungsregeln haben und ob sie sich ihnen vernünftiger Weise unterwerfen sollten. Folgt man der Logik des »White Paper« und früherer Äußerungen der Kommission und von Expertengruppen, dann zeichnet sich nämlich eine nicht unproblematische Ständestruktur der Europäischen Zivilgesellschaft ab: Den Ersten Stand bildet der »Klerus« der etablierten und bereits fest in die Entscheidungsverfahren eingebundenen *Sozialpartner*, d. h. primär der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (vgl. Art. 138, 139 und 257 EG). Sie zeichnen sich durch einen hohen Grad der Institutionalisierung und eine transnationale, verbandsbürokratische Organisation aus, die ohne nennenswerte Schwierigkeiten in einem Mehr-Ebenen-System operieren können. Die Zahl und das Gewicht der von ihnen repräsentierten Mitglieder sichert ihnen allemal Einfluss auf die Entscheidungen der EU-Kommission. Der Schwerpunkt ihrer Interessen, die sie mit bürokratischer Macht vertreten, liegt im sozial-ökonomischen Bereich. Im »Zweiten Stand« treffen wir den »Adel« der Zivilgesellschaft an: eine überschaubare, wenngleich vielfältige und durchaus heterogen organisierte Gruppe von Organisationen, aus denen die NGOs herausragen, die gleichfalls in Brüssel, derzeit überwiegend allerdings nur informell, akkreditiert sind. Anders als bei den Sozialpartnern handelt es sich hier um zum Teil mitgliederschwache, elitäre Organisationen à la Greenpeace, zum Teil NGO-Dachorganisationen wie die »Platform of European Social NGOs« und Netzwerke mit verbandsdemokratischen Strukturen. Sie werden durch ihre Medienpräsenz und spektakuläre Aktionen nobilitiert. Sie verfügen durchweg über hervorragende organisatorische Ressourcen, über professionelle Expertise und enge, eingespielte Kontakte mit der EU-Administration. Die von ihnen vertretenen Interessen sind weniger sichtbar und weniger homogen als die der Sozialpartner. Wohl überwiegend lässt sich ihre Programmatik den Bereichen Umwelt, Soziales und Menschenrechte zuordnen. Ihre Rationalität erweist sich vorwiegend in der professionellen Beratung von Gremien, insbesondere von Unterausschüssen der Administration. Insofern konstituieren sie die in letzter Zeit zu Prominenz aufgestiegene, bisweilen als neue Form von Demokratie gefeierte Komitologie.²³

Hinsichtlich der zivilgesellschaftlichen Assoziationen des »Dritten Standes« ist eine weitere interne Unterscheidung zu treffen: In das Blickfeld der Kommission rücken solche Assoziationen, die aufgrund der von ihnen propagierten überregionalen »issues« und landesübergreifenden Projekte für förderungswürdig erachtet werden. Sie werden dadurch zu Kandidaten für Vernetzungshilfen aus Mitteln der Gemeinschaft. Demgegenüber sind die kaum zu überschauenden, weil zahllosen anderen Organisationen, gleichsam das »grass roots«-Lumpenproletariat, weder als Teilnehmer des »Sozialen Dialogs« noch als regelmäßige Konsultationspartner der Kommission bzw. ihrer Ausschüsse noch als Adressaten für Vernetzungshilfen vorgesehen. Aufgrund ihrer durchweg lokalen oder regionalen Organisation mangelt es ihnen aus

²³ Zur Komitologie: Christian Joerges, »Good Governance« through Comitology?, in: Christian Joerges/ Ellen Vos (Hrsg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford/Portland 1999 und Joe H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge UK 1999.

der Sicht der EU-Administration an hinreichender Repräsentativität. Aufgrund ihrer häufig situativen Entstehung und Orientierung fehlt ihnen die erforderliche stabile Institutionalisierung. Ihre Spontaneität, Unangepasstheit, (Single-)Issue-Orientierung und kommunikative Rationalität qualifizieren sie zwar als geradezu prototypische Organisationen der Zivilgesellschaft, disqualifizieren sie jedoch ganz offensichtlich als Dialogpartner einer supranationalen Großbehörde. An ihnen zeigen sich die Grenzen einer deliberativen europäischen Demokratie bzw. einer deliberativen Polyarchie.²⁴

Die Marginalisierung eines erheblichen Teils der zivilgesellschaftlichen Assoziationen lässt daher die Beschwörung einer europäischen Zivilgesellschaft als fragwürdig erscheinen, wenn nur transnationale Strukturen und repräsentative Organisationen – und diese wiederum auch nur selektiv – erfasst oder gefördert werden. Die »Communications« der Kommission, insbesondere die Vorschläge der »White Paper«-Autoren, laufen mithin auf eine Spaltung der Zivilgesellschaft hinaus: Ein Großteil der Vereinigungen ihres »Dritten Standes« wird negiert, die Assoziationen ihres Ersten und Zweiten Standes werden dagegen akkreditiert und können sich dann auf der Basis eines »soft law«, wie etwa *codes of conduct*, *minimum standards* der bürokratischen Praxis oder *partnership arrangements*, nicht aber einklagbarer Beteiligungsrechte, über die Agenda der Kommission oder ihrer Komitees informieren und ihre Anliegen dort durch ihre Repräsentanten vorbringen. Die halbierte – und insofern (?) »organisierte« – Zivilgesellschaft wird also in formalisierte Konsultationsarrangements eingebunden und dadurch in die neue, flexible, vermeintlich transparentere Praxis des Regierens und Administrierens integriert. Doch diese von Sozialpartnern und NGOs gleichermaßen angestrebte Integration hat freilich ihren Preis. Denn auch von den zivilgesellschaftlichen Partnern wird erwartet, dass sie in puncto Repräsentativität, Verantwortlichkeit und Transparenz auf ihrer Seite bestimmte Minimalstandards einhalten. Insofern gleichen sich EU-Administration und NGOs im Medium eines »soft law« wechselseitig Zug um Zug an.

Am Ende könnte sich die Öffnung der Eurokratie hin zur handverlesenen Europäischen Zivilgesellschaft weniger als genuine Demokratisierung denn als raffinierte Regierungstechnik im Sinne von Foucaults »gouvernementalisation«²⁵ erweisen: Die EU-Technokratie domestiziert die zivilgesellschaftlichen Organisationen und beraubt damit die anerkannten Partner eines erheblichen Teils ihrer Unabhängigkeit und Spontaneität, insbesondere soweit sie in finanzielle Abhängigkeit von der Kommission geraten. Sie bedient sich ihrer als bloßer Frühwarnsysteme, Stichwortgeber und Lieferanten für Expertenwissen. Einerseits ist also zu befürchten, dass das soziale Kapital und die moralische Energie gerade unangepasster zivilgesellschaftlicher Assoziationen, die nach aller historischen Erfahrung besonders geeignet sind, politische Innovationen und soziale und politische Fortschritte anzustoßen,²⁶ damit weitgehend ungenutzt bleibt – zu Lasten des europäischen Gemeinwohls²⁷ und zu Gunsten der eingefahrenen Brüsseler Routinen, denen von Seiten einer kolonisierten Zivilgesellschaft keine nennenswerten Störungen drohen. Andererseits ist die Gouvernentalisierung der Zivilgesellschaft nicht frei von Ambivalenzen, die sich zu deren Gunsten auswirken können: Soweit sich die Administration zivilgesellschaft-

24 Zum Beispiel: Joshua Cohen/Charles Sabel, *Directly Deliberative Polyarchy*, *European Law Journal* 3 (4), 1997, 313.

25 Michel Foucault, In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège des France, Frankfurt am Main 1999.

26 So die These von Claus Offe, *Civil Society and Social Order: demarcating and combining market, state and community*, *Archives Européennes de Sociologie*, vol. XLI (2000), 71 ff.

27 Konträr die eher optimistische Einschätzung von De Schutter (Fn. 20).

licher Partner bedient, gerät auch sie in Abhängigkeit von deren »input«. Zivilgesellschaftliche Forderungen und Programmatiken werden übernommen, in der Hierarchie von den Unterausschüssen nach oben getragen, legitimieren letztlich auch Kommissionsvorschläge und geben ihnen gegenüber dem Rat mehr Gewicht.²⁸ Soweit zivilgesellschaftliche Assoziationen dagegen von vorn herein exkludiert werden, verweist die Administration diese auf den Aktionsmodus der »Belagerung«²⁹ der Brüsseler Festung, d. h. auf die ureigenste Rolle nichtstaatlicher Initiativen, Netzwerke und Vereinigungen.

V. Macht und Mythos der »Global Civil Society«

In den frühen 90er Jahren geboren, unter anderem auf dem »Weltgipfel« von Rio 1992, und dann rasant angewachsen,³⁰ hält sich die *Global Civil Society* seitdem im Gespräch und in den Schlagzeilen mit spektakulären Protesten, mit »Global Forums«, auf denen tausende von Repräsentanten auftraten, mit militanten Aktionen in Seattle, Genua und anderswo, mit Kampagnen gegen Landminen, Kinderarbeit und Armut sowie für die Rechte von Frauen, politischen Gefangenen und Ureinwohnern. Neben hochgesteckten Zielen, wie »planetary citizenship«, »cosmopolitical democracy« oder »new world order«, die von internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) propagiert werden, finden sich auch moderatere, die uns aus dem europäischen Kontext vertraut sind, wie öffentliche Partizipation, Konsultation, Transparenz und politische Verantwortlichkeit.³¹

Fragt man nach den Geburtshelfern der *Global Civil Society*, so wird zu Recht immer wieder, wenngleich zu pauschal, die Globalisierung genannt. Bei sorgfältigerer Analyse zeigen sich an ihrer Wiege weitere »Paten«. *Erstens*, der schwächelnde Nationalstaat, der die Öffnung politischer Möglichkeiten außerhalb und jenseits konventioneller nationaler Politik nach dem Ende des Kalten Krieges begünstigt, begleitet von Theorien des Minimalstaates neoliberaler Prägung. *Zweitens*, die inter- und transnationalen politischen und ökonomischen Regime, wie EU, Mercosur, IMF, WTO etc. *Drittens*, das Internet, oder genauer: die technologische Revolution, die Kommunikations- und Organisationskosten dramatisch reduziert und einen Cyberspace-Aktivismus ermöglicht hat. *Viertens*, ein Wandel in den industrialisierten Staaten hin zu immateriellen Werten, die individuelle Möglichkeiten und Verantwortlichkeit gegenüber staatlicher Intervention und Kontrolle betonen. Und schließlich, *fünftens*, eine weltweite Ausbreitung der demokratischen Idee und der Kommunikationsfreiheiten sowie eine Verdichtung internationaler rechtsstaatlicher (*rule of law*) Prinzipien und Verfahren, die den Aktionen einer *Global Civil Society* entgegenkommen.³² Diese Bedingungen erleichtern es NGOs, sich transnational

28 Ein Beispiel hierfür ist der Einfluss der Migration Policy Group auf die Formulierung der Migrationspolitik der EU.

29 Zum Aktionsmodus der Belagerung von Institutionen durch die Zivilgesellschaft: Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt am Main 1992.

30 Zum eindrucksvollen Anwachsen der Zahl von Organisationen, die der »Global Civil Society« zugeordnet werden: Helmut Anheier/Nuno Themudo, *Organisational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global*, in: *Global Civil Society 2002*, hrsg. v. Centre for the Study of Global Governance – <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/outline2002.htm>.

31 Dazu die Beiträge in Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hrsg.), *Democracy's Edges*, Cambridge UK 1999; David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, 1995, und James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance without Government*, Cambridge 1992.

32 Hierzu Helmut Anheier/Nuno Themudo (Fn. 30), 198 f., m. w. Nachw.

zu organisieren, die Folgeprobleme der Globalisierung (wie Krieg, Armut, Überschuldung der Staaten, Unterdrückung – kurz: Exklusion) mit moralischer Autorität weltweit zu thematisieren und sich gegenüber den »global players« in Politik und Ökonomie als einflussreiche Sprecher der Protestbewegungen ins Spiel zu bringen. Zur groben Klassifizierung der kaum zu überschauenden Vielfalt von Organisationen und Netzwerken, die transnational operieren, lässt sich die Unterscheidung von karitativen Dienstleistungsorganisationen und transformativen, demokratieorientierten NGOs sowie von privatnützlichen BINGOs und »public interest« PINGOs heranziehen. Allerdings prägen sowohl transformativ wie auch altruistisch ausgerichtete NGOs – besonders prominent und erfolgreich: Attac, Friends of the Earth International, amnesty international, Citizens' Action Against Hunger, Medico International, The Amazon Coalition, Kenya Green Belt Movement, Greenpeace, Global Policy Forum und Public Citizen – das vielleicht zu humanitär-universalistisch geschönte Bild. Organisationen und Netzwerke dieser Art und Programmatik legen durchweg Wert auf Distanz zu den Verbänden, die im Dienst der internationalen Wirtschaft stehen. So wurden weder die International Chamber of Commerce noch das World Economic Forum, das über 900 Unternehmen zu seinen Mitgliedern zählt, zum »Earth Summit« zugelassen.³³ Es könnte jedoch sein, dass weniger die offen privatnützlichen BINGOs den guten Ruf der *Global Civil Society* gefährden, sondern eher solche, die sich altruistisch maskieren und die Foren und Treffen der *Global Civil Society* unterwandern. Rufschädigend sind in erster Linie Organisationen in ihrer Mitte, deren offen antisemitische, frauenfeindliche, rassistische oder radikalfundamentalistische Programmatik oder deren autoritäre Organisationsstruktur sich schwer mit einem demokratischen, menschenrechtlich fundierten Image vertragen. Ihnen kann nur mit einem engen, d. h. möglichst präzisen Begriff des Zivilen und in energischer argumentativer Auseinandersetzung das zivilgesellschaftliche Prädikat bestritten werden.

Was eine *Global Civil Society* sein und was sie leisten könnte, sollte nicht ohne eine wenigstens cursorische Klärung des Phänomens der Globalisierung beantwortet werden. Die unterschiedlichen Definitionsversuche heben zwei Aspekte der neuen Globalität hervor: einerseits einen Bereich bzw. Raum, der Grenzen, Entfernungen und Orte transzendiert (»Supraterritorialität«);³⁴ andererseits eine Quasi-Gleichzeitigkeit von Prozessen politischer Entscheidung, ökonomischer Produktion und sozialer Kommunikation. Dass sich Globalisierung als Transformation der sozialen Geographie und Aufhebung der Zeitschranken verstehen lässt, zeigt sich an der Herausbildung neuer komplexer und flexibler Formen transnationaler politischer Regulierung und Steuerung (Global Governance, Multilateralismus), transnationaler ökonomischer Produktion (Produktionsketten), am grenztranszendierenden Fluss von Finanzströmen und Kommunikationen (Internet, Cyberspace) und an nicht national gebundenen Werten, wie Menschenrechten, Demokratie und ökologischer Integrität. Es liegt auf der Hand, dass die Governance transnationaler Räume mangels entsprechender institutioneller Arrangements einer einigermaßen gehaltvollen Vorstellung demokratischer Legitimität und Transparenz entbehrt.³⁵

Wie im Kontext der EU die europäische »organisierte Zivilgesellschaft« helfen soll, das Demokratiedefizit zu kompensieren – neben institutionellen Reformen, versteht

33 Klaus Günther/Shalini Randeria (Fn. 9).

34 Jan Aart Scholte, *Civil Society and Democracy in Global Governance*, CSGR Working Paper No. 65/01, Januar 2001.

35 Zur Kritik des Diskurses über Global Governance: Ulrich Brand et al., *Global Governance – Alternative zur Globalisierung*, Münster 2000 und Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main 1998.

sich, – wird im globalen Kontext der *Global Civil Society* eine ähnliche Rolle zugemutet, nämlich die Überbrückung der Disjunktion von Supraterritorialität und territorialer Selbstbestimmung. Für den Realitätsgehalt dieser Zumutung spricht zunächst, dass auf der transnationalen Ebene, wie eben angedeutet, eine Vielzahl von Assoziationen, Initiativen und Netzwerken agiert, die über eine die staatlichen Grenzen transzendierende Organisations- und Mitgliederstruktur verfügen und ihre Agenda an den Folgeproblemen der Globalisierung orientieren.³⁶ Freilich sollte man sich vor einer allzu raschen Idealisierung der häufig wenig kooperativen und eifersüchtig ihre »Hausmacht« wahren NGOs hüten, sie also nicht gleich zu Fahnenträgern einer kosmopolitischen Demokratie³⁷ stilisieren, und ihre Leistungsfähigkeit nicht überschätzen.

Gegen die Überschätzung der *Global Civil Society* als Heilsbringer spricht deren ambivalentes Verhältnis zum nationalen Staat, zu den internationalen politischen Institutionen und zur internationalen Wirtschaft.³⁸ Wie für den Staat auf der nationalen gilt für die Zivilgesellschaft auf der globalen Ebene, dass sie von institutionellen Voraussetzungen lebt, die sie selbst weder herstellen noch garantieren kann. Denn zum einen sind notwendige Entwicklungsbedingungen eines globalen zivilgesellschaftlichen Aktivismus ganz offensichtlich einigermaßen funktionierende demokratische und rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren.³⁹ Die *Global Civil Society* kann nicht im institutionenfreien Raum operieren, sondern greift – wie ihre nationalen und supranationalen Schwestern – auf den Staat bzw. auf internationale Institutionen zurück, deren Entscheidungen die INGOs zugleich kritisieren und zu beeinflussen suchen. Sie bedient sich zudem des (internationalen) Rechts: erstens, um sich zu organisieren, zu artikulieren und Gehör zu verschaffen; zweitens, um ihre Forderungen nachhaltig umzusetzen. So vertrauen zivilgesellschaftliche Gruppierungen allemal auf staatliche Institutionen, rechtliche Verfahren und Garantien – Menschenrechtskommissionen, Richter und eine rechtstreu und menschenrechtssensible Polizei – zu ihrem Selbstschutz und zur Sanktionierung der von ihnen identifizierten Folterer, Umweltverschmutzer oder Unternehmen, die Kinder arbeiten lassen. Zivilgesellschaftliche Assoziationen übersetzen ihre Forderungen geradezu rituell in die Universalsprache der Menschenrechte. Sie bedienen sich damit des Rechts als eines Resonanzbodens für die skandalisierten Missstände, wenn ihre Kampagnen nicht sogar darauf abzielen, diese als rechtliche Verbote – der Kinderarbeit, der Produktion von Landminen etc. – kodifizieren zu lassen.⁴⁰ Im Erfolg zeigt sich paradoxer Weise die Ambivalenz dieses Verhältnisses von *Global Civil Society* und staatlichen Institutionen und staatlichem bzw. internationalen Recht: Besonders anschlussfähige

36 Candido Grzybowski, *Civil Society's Responses to Globalisation*, Corporate Watch vom 8. November 1995; The Center for the Study of Global Governance (Hrsg.), *Yearbook Global Civil Society 2002*, Teil II (Issues in Global Civil Society) – <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Yearbook/outline2002.htm>.

37 Daniele Archibugi/David Held (Hrsg.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge 1995; David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1997; Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999, der allerdings seine Konzeption nicht auf die Zivilgesellschaft aufbaut. Zu einer nüchternen Einschätzung siehe die Beiträge in Elmar Altvater et al. (Hrsg.), *Vernetzt und verstrickt – Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster 2000; Ronnie D. Lipschutz, *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*, Millennium vol. 21 (1992), 389 ff.

38 Dazu Wolfgang Streeck, *Einleitung: internationale Wirtschaft und nationale Demokratie*, in: ders. (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft und nationale Demokratie*, 1998, 11 ff. Zum desintegrativen Effekt der fragmentierten NGO-Szene auf das Institutionensystem der internationalen Gesellschaft: Ronnie D. Lipschutz (Fn. 37), 419.

39 Zum derzeitigen institutionellen Gefüge und den völkerrechtlichen Regelungen: Stephan Hobe, *Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht*, AVR 1999, 152 ff.

40 Andreas Fischer-Lescano, *Globalverfassung: Los desaparecidos und das Paradox der Menschenrechte*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2002, 217 ff.

und publicitygeeignete Forderungen werden – unter Enteignung der zivilgesellschaftlichen Protagonisten – von den Regierungen übernommen, umgewandelt und in staatliche Menschenrechtspolitik übersetzt.⁴¹

Zum anderen ist auch das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Ökonomie ambivalenter, als es die auf Abgrenzung bedachten NGOs haben wollen. Die Ambivalenz weist freilich in beide Richtungen. So wie die *Global Civil Society* eine florierende kapitalistische Wirtschaft stillschweigend voraussetzt, müssen umgekehrt auch die Marktbeziehungen in assoziative Nicht-Marktbeziehungen eingebettet sein, um einigermaßen erfolgreich zu funktionieren. So setzen ökonomische Transaktionen, wie bereits die Klassiker des Wirtschaftsliberalismus erkannten,⁴² ein diszipliniertes, berechenbares und »richtig« sozialisiertes Verhalten voraus. Hier leisten Familie und Schule unerlässliche »Zubringerdienste« als Sozialisationsinstanzen. Daneben bedarf die kapitalistische Akkumulation als Grundlage eines erheblichen sozialen Kapitals, d. h. des Vertrauens⁴³ der Akteure und des Rückhalts in »weichen«, die Erwartungen stabilisierenden sozialen Normen. Diese können unstreitig nicht marktförmig produziert werden.⁴⁴ Vielmehr wird solches soziale Kapital – intakte soziale Beziehungen und bürgerschaftliches Engagement – auch, wenngleich nicht ausschließlich, durch multiple Mitgliedschaften in Assoziationen generiert. Mithin sind Zivilgesellschaft und Ökonomie – auf allen Ebenen – wechselseitig aneinander interessiert, weil aufeinander angewiesen.

Die Organisierung bürgerschaftlichen Engagements ist auch im globalen Kontext wiederum nicht ohne Folgeprobleme zu haben, die wiederum aus dem Blickwinkel der Zivilgesellschaft beleuchtet werden sollen. Den Theorien kollektiven Handelns verdanken wir die Einsicht, dass engmaschige soziale Organisationen zu ineffizienter Kartellbildung und zu Korruption neigen.⁴⁵ Auf der transnationalen Ebene lässt sich in der Tat beobachten, dass unkooperative, eigensüchtig ihre Ziele verfolgende Organisationen die *Global Civil Society* refeudalisieren und in Hinsicht auf die Institutionen der internationalen Gesellschaft, die doch gegen die aufgedeckten Missstände ins Spiel gebracht werden sollen, desintegrative Effekte haben.⁴⁶ Diese Refeudalisierungstendenzen werden verstärkt durch die Akkreditierungs- und Konsultationspraxis der internationalen Organisationen, die die *Global Civil Society* – ähnlich wie im Kontext der EU – in akkreditierte Dialogpartner und nichtakkreditierte Andere spalten. Den zurückhaltenden, ja, höflichen Analysen etwa des *Global Policy Forum* und anderer Beobachter⁴⁷ ist unschwer zu entnehmen, dass wiederum die unangepassten NGOs auf der Strecke bleiben und dass die angepassten ihren stets unsicheren und eingeschränkten Konsultativstatus mit einem erheblichen Preis bezahlen. Vom Generalsekretariat der UNO werden sie hinhaltend und mit einem auf *soft law* gestützten Arrangement bedient, das derzeit zudem durch Pressionen der amerikanischen Regierung gefährdet ist. Die WTO-Richtlinien für Arrangements mit NGOs⁴⁸ befürworten einerseits Transparenz, Kooperation und Konsultation, sehen

41 Zu dieser Problematik Cornelia Vismann, Das Recht erklären. Zur gegenwärtigen Verfassung der Menschenrechte, Kritische Justiz 3/1996, 321 ff.

42 Grundlegend Adam Smith, Theory of Moral Sentiments, 1759. So Nanda Chandhoke, The Limits of Global Civil Society, 35 ff./50 f. auch zum Folgenden.

43 Francis Fukuyama, Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity, New York 1995.

44 Robert Putnam, Bowling Alone: America's Declining Social Capital, Journal of Democracy, 6/1995, 65 ff.

45 Putnam, Bowling Alone, (Fn. 44), S. 76 unter Bezugnahme auf Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations, New Haven 1982, S. 2.

46 Ronnie Lipschutz (Fn. 37).

47 Zum Beispiel: James A. Paul, NGO Access at the UN, Juli 1999 – <http://www.globalpolicy.org/ngos/analysis/>; Jan Aart Scholte, Civil Society and Democracy in Global Governance, in: Global Governance No. 3 (2002).

48 Guidelines for arrangements on relations with Non-governmental Organizations – <http://www.wto.org>.

dazu jedoch im Wesentlichen nur unverbindliche Konferenzen zu speziellen Themen und seit 2001 immerhin die Teilnahme ausgewählter und registrierter NGO-Repräsentanten an Plenarsitzungen und *briefings* vor. Ziel ist »to increase the awareness of the public in respect of WTO activities«. Die Richtlinien lassen sich zwanglos als Strategie einer »Legitimation durch Verfahren« im Luhmann'schen Sinne interpretieren, als Verstrickung der Zivilgesellschaft in einige der WTO-Entscheidungsprozesse zur Enttäuschungsverarbeitung und zur Absorption möglicher Proteste.⁴⁹

Trotz dieser vorsichtigen Öffnungen und Suchbewegungen – etwa bei UNO, UNESCO und wohl auch WTO – kann von deren Demokratisierung und von einer nennenswerten Inklusion der Global Civil Society keine Rede sein.⁵⁰ Ist dieser Befund bereits ernüchternd, so verdüstert sich das Bild, wenn man zudem bedenkt, dass die zentralen Institutionen des Systems der »intergovernmental governance« – insbesondere G7, OECD, Weltbank und IMF – nicht nur die Zivilgesellschaft, sondern bereits den Großteil der Mitgliedstaaten von den sie betreffenden Entscheidungsprozessen ausschließen.⁵¹ Wir haben es folglich nicht nur mit einer gespaltenen *Global Civil Society*, sondern zusätzlich mit einem gespaltenen transnationalen Institutionensystem zu tun. Hinsichtlich dessen deutlich gewichtigerem Teil wird nicht einmal daran gedacht, mit Konsultationsarrangements und einer transparenteren Entscheidungspraxis der Zivilgesellschaft entgegen zu kommen.

Von einer gespaltenen und zudem von den dominanten planetaren Agenturen der »intergovernmental governance« ausgeschlossenen Zivilgesellschaft ist nicht zu erwarten, dass sie eine Alternative zur marktorientierten internationalen Ordnung entwirft. Vielmehr werden die akkreditierten NGOs weiter auf verbesserte Bedingungen der Kooperation und Konsultation dringen, um ihren eben erworbenen Status zu sichern. Wohl dürfte es ihnen gelingen, die Tagesordnung der internationalen Finanz- und Handelsorganisationen um soziale und ökologische Anliegen anzureichern und die Transparenz der Entscheidungsprozesse zu verbessern. Mehr sollte der *Global Civil Society* ebenso wenig wie der europäischen »organisierten Zivilgesellschaft« zugemutet werden. Vor allem nicht, dass sie normative Strukturen institutionalisieren, die sich den Prinzipien und Interessen mächtiger Staaten oder im Zweifel noch mächtigerer Konzerne widersetzen, und die extrem ungleiche Verteilung des globalen Wohlstands korrigieren. Der vornehmste »Beruf« zivilgesellschaftlicher Assoziationen ist, Missstände zu skandalisieren, nicht unbedingt aber die Welt zu retten. Insofern ist ihnen zu raten, sich akkreditieren, aber möglichst nicht domestizieren zu lassen. Sie sollten bedenken, falls es ihnen nicht gelingt, ihre legitimen Forderungen – wie auch immer – in die Institutionen zu transportieren: Im Modus der wohltemperierten Belagerung von Institutionen treffen sie die immer schon exkludierten zivilgesellschaftlichen Schwesterorganisationen wieder und operieren selbst im geradezu idealen Aggregatzustand zivilgesellschaftlicher Praxis. Dieser Trost gilt für die zivilgesellschaftliche Praxis auf nationaler, supranationaler oder globaler Ebene.

49 Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied/Berlin 1969.

50 So auch die kritische Einschätzung von Robert Dahl, *Can international organizations be democratic?*, in: Shapiro/Hacker-Cordón (Fn. 31), 19 ff., der diese Organisationen, einschließlich der EU, als »bureaucratic bargaining systems« charakterisiert.

51 Nachweise bei Scholte (Fn. 34). Speziell zum IMF hat sich der ehemalige Vizepräsident der Weltbank, Joseph Stiglitz, mit kaum zu überbietender Deutlichkeit kritisch geäußert: ders., *Globalization and its Discontents*, New York 2002.