

# Weniger Demokratie trotz mehr Partizipation

Zum Bedeutungswandel politischer Beteiligung in Mehrebenensystemen,

aus: vorgänge Nr. 194, Heft 2/2011, S. 85-94

„Politikverdrossenheit“ und das abnehmende Vertrauen der Bürger in die politischen Parteien wird zu fast jedem Wahltermin erneut öffentlich diskutiert. Jenseits der Unzufriedenheit mit der amtierenden Regierung gibt es verschiedenste empirische Belege, dass das Vertrauen in Politik, Parteien und Parlamente seit den 1970ern abgenommen hat, obwohl die Bürger der Demokratie als Regierungsform zustimmen. Diese Entwicklung lässt sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen OECD Ländern feststellen (Dalton 2004). Die Abnahme politischer Beteiligung in etablierten Kanälen ist ein Prozess, der seit dem Aufkommen sozialer Bewegungen diskutiert wird. Seit Ende der neunziger Jahre wird er jedoch zunehmend mit Prozessen der Denationalisierung, d. h. mit der Verschiebung von Entscheidungskompetenzen auf die internationale Ebene, in Verbindung gebracht (Bühlmann und Müller 2008). Die Verlagerung und Ausweitung politischer Entscheidungskompetenzen auf die internationale Ebene stellt den bewegten Bürger und seinen Anspruch auf demokratische Teilhabe vor neue Herausforderungen, da Entscheidungskompetenzen des Nationalstaats beschnitten werden und die Kongruenz von Problemen, Entscheidungen und Partizipationsmechanismen aufbricht.

Dieser Artikel diskutiert Entwicklungstendenzen politischer Partizipation im Kontext einer zunehmenden Internationalisierung der Politik. Das Verhältnis zwischen neueren, direkt-partizipativen Beteiligungsformen und konventionelleren Formen (wie Wahlen und politischen Organisationen), sowie dessen Neujustierung durch die Verlagerung politischer Entscheidungen in Arenen jenseits von Parlamenten steht im Mittelpunkt des Artikels.

In etablierten Demokratien lässt sich eine relativ konstante Ausweitung von direkt partizipativen Beteiligungsmöglichkeiten seit den siebziger Jahren feststellen. Diese Entwicklung ist nicht nur eine Reaktion auf die Herausforderungen der Internationalisierung, sondern in erster Linie ein historischer Entwicklungsprozess, an dem soziale Bewegungen maßgeblich beteiligt waren (Raschke 1985). Politische Partizipation in Deutschland hat sich zunehmend ausdifferenziert und pluralisiert in Hinblick auf die Akteure, die kollektives Handeln organisieren, die Partizipationsformen, über die Beteiligung stattfindet, sowie die Adressaten, die beeinflusst werden sollen. Soziale Bewegungen sind dabei Ausdruck neuer Partizipationsformen, sie sind jedoch auch ein entscheidender Motor, der zur Verbreitung und Institutionalisierung neuer Beteiligungsmöglichkeiten beigetragen hat (Roth und Rucht 2008).

Eine ähnliche Funktion für die Erweiterung des Beteiligungsspektrums wird sich von sozialen Bewegungen auch „jenseits des Staates“ erhofft (Steffek et al. 2008). Neue Partizipationsformen jenseits des Staates – so die Hoffnung – sollen Defizite auf nationaler Ebene kompensieren können. Die Denationalisierung der Politik hat die Debatte über das Verhältnis von etablierten Beteiligungsformen über Wahlen und politische Großorganisationen und neueren, direkten Formen der Partizipation neu entfacht.

Das Verhältnis repräsentativer und direkt-partizipativer Beteiligungsformen wurde überwiegend mit Bezug auf den nationalstaatlichen Kontext und dessen politische Institutionen bestimmt. Dort finden sich, je nach Demokratieverständnis, Argumente, die für eine Schwächung repräsentativer Strukturen sprechen; insgesamt wird jedoch eher von einem komplementären Verhältnis bzw. einer weiteren Demokratisierung durch die Ausweitung von Partizipationsverfahren ausgegangen.

In diesem Artikel wird argumentiert, dass die Denationalisierung der Politik die Balance zwischen „alten“ und „neuen“ Beteiligungsformen aus dem Gleichgewicht bringt: Empirisch lässt sich eine Ausweitung von Partizipationsformen und Gelegenheiten innerhalb sowie jenseits des Staates beobachten. Diese Entwicklung geht jedoch nicht nur auf Kosten repräsentativer Strukturen, sondern schwächt zudem die den neuen Partizipationsformen inhärenten Demokratisierungspotentiale. Was von einigen als Demokratisierung des Regierens jenseits des Nationalstaates gelobt wird, verstärkt Disbalancen zwischen den Ent- und Re-Demokratisierungspotentialen neuer Beteiligungsverfahren, so die These dieses Artikels.

Dieses Argument wird in zwei Abschnitten entwickelt. Zunächst wird ein kurzer Überblick über die „partizipatorische Revolution“ (Kaase 1982) und die sie begleitenden Thesen zum Verhältnis konventioneller und unkonventioneller Beteiligungsformen gegeben. Anschließend wird die Transformation politischer Partizipation im Kontext der Abgabe regulativer Kompetenzen an Entscheidungsträger jenseits der Parlamente diskutiert. Der Text schließt mit der Bemerkung, dass trotz der beachtlichen Ausweitung von Partizipationsoptionen in den letzten 20 Jahren dennoch nicht einfach von mehr Demokratie gesprochen werden kann.

## **Die Ausweitung politischer Partizipationsformen auf nationaler Ebene**

In den fünfziger und sechziger Jahren wurden unter politischer Partizipation vor allem Wahlen sowie Engagement von Bürgern in Parteien oder Verbänden verstanden. Parteien, Verbände und Gewerkschaften waren die zentralen Akteure im politischen Prozess, eingebettet in korporatistischen Strukturen bündelten sie die Interessen ihrer Mitglieder und repräsentierten den Willen der Bürger (Streeck 1999).

Die in den sechziger und siebziger Jahren aufkommende Studenten-, Friedens-, Anti-Atom und Umweltbewegung stellte dieses Verhältnis in Frage. Sie lösten die „partizipatorische Revolution“ aus, als deren Folge die „partizipative[n] Neudefinition der Rolle des Bürgers“ gilt (Brand 2010: 123). Seitdem haben sich vor allem unkonventionelle Beteiligungsformen entwickelt.

Mittlerweile zählt die politische Partizipationsforschung um die 70 Partizipationsformen, zu denen konventionelle Formen wie Wahlen und Kontakt zu Politikern ebenso zählen wie unkonventionelle Formen wie Streiks, Petitionen, Bürgerinitiativen, Boykotte, Flash mobs, Medienaktivismus oder politisches Konsumverhalten (Van Deth 2009). Seither wird in Politik und Wissenschaft diskutiert, wie sich neue Partizipationsformen zu konventionellen und etablierten Beteiligungsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie verhalten. Ergänzen sich die verschiedenen Partizipationsformen einfach oder stärken oder schwächen sie sich gegenseitig? Obwohl solche Fragen seit dem Aufkommen neuer sozialer Bewegungen vor allem im Zusammenhang mit der Modernisierungs- und Wertewandelthese diskutiert wurden, haben sie in den beiden letzten Jahrzehnten an Aktualität gewonnen. Nationale Umfragen bestätigen ein Interesse der Bürger an demokratischer Teilhabe und an Gestaltungsmöglichkeiten „im Kleinen“ (Gensicke und Geiss 2010). „Kritische Bürger“ sind politisch interessiert und suchen nach alternativen Beteiligungsformen (Norris 1999). Sie wenden sich aus Unzufriedenheit und mangelnden Gestaltungsmöglichkeiten und wahrgenommener unzureichender Repräsentation von klassischen Formen ab und orientieren sich hin zu flexibleren oder individuellen Beteiligungsformen. Diese Tendenzen werden durch die Denationalisierung der Politik verstärkt, da politische Entscheidungen auf Arenen außerhalb unmittelbarer Reichweite von Parlamenten verlagert werden. Als Reaktion darauf setzen vor allem die Demokratien der OECD-Staaten auf eine Ausweitung direkt partizipativer Beteiligungsverfahren, um der Schwächung repräsentativer Verfahren entgegenzuwirken (Bühlmann und Müller 2008).

Im Folgenden soll ein Überblick über drei Thesen gegeben werden, die die Debatte über das Verhältnis direkter, unkonventioneller Partizipationsformen zu konventionellen Formen bestimmen. Diese sollen hier

als (a), Komplementaritätsthese (b) Unterminierungsthese (Entdemokratisierung) und (c) als Demokratiestärkungsthese (Redemokratisierung) bezeichnet werden.[1]

a) Die Komplementaritätsthese geht davon aus, dass Bürger ihre politischen Ziele nunmehr einfach über andere Wege zu erreichen suchen ohne dass davon Effekte auf andere Partizipationsformen zu erwarten wären. Es handelt sich also in erster Linie um eine Weiterentwicklung von Partizipationsformen, die Alternativen zu bestehenden Formen bieten und repräsentative Strukturen somit ergänzen. Eine Zuspitzung dieser These findet man in dem Kompensationsargument: Der empirische Befund wird als Weiterentwicklung demokratischer Beteiligungsformen gedeutet, bei dem das sinkende Engagement in politischen Großorganisationen und etablierten Teilhabekanälen durch den Aufstieg unkonventioneller Beteiligungsformen ausgeglichen wird (Norris 2002). Diese Perspektive bewertet die Entwicklung neuer Beteiligungsformen somit eher positiv, da drohende Demokratiedefizite dadurch verhindert werden. Diese Argumentationslinie hat durch den Prozess der Denationalisierung Auftrieb erhalten. Demnach soll die Schwächung der Teilhabe der Bürger durch Verlagerung politischer Entscheidungen in andere Arenen durch eine Ausweitung von Mitbestimmungsmöglichkeiten in diesen Arenen kompensiert werden.

b) Gegen diese Sichtweise wendet sich die Unterminierungsthese. Diese Argumentationslinie befürchtet eine Schwächung repräsentativer, demokratischer Strukturen durch die Erweiterung von Partizipationsformen. Dabei postuliert die Unterminierungsthese keinen direkten negativen Zusammenhang zwischen dem Aufkommen neuer sozialer Bewegungen sowie direktdemokratischer Verfahren und einem Bedeutungsverlust von Wahlen, Parteien, Verbänden und Gewerkschaften. Vielmehr wird die Verletzung des Prinzips demokratischer Gleichheit auf Grund der geringeren Repräsentativität der Beteiligten an unkonventionellen, neuen Partizipationsformen betont. Empirische Daten zeigen, dass die Verlagerung von Partizipationsformen einher geht mit einer zunehmenden sozialen Verzerrung, da alternative Beteiligungsformen nicht von allen gesellschaftlichen Schichten gleich genutzt werden (Schäfer 2010; Van Deth 2009). Wahlen bleiben mit Abstand die häufigste politische Beteiligungsform, wohingegen Aktionsformen sozialer Bewegungen sowie direktdemokratische Beteiligungsformen in der Gesamtbevölkerung geringeren Anklang finden. Vor allem besser verdienende Bevölkerungsteile mit höheren Bildungsabschlüssen nutzen stärker alternative Formen als es beispielsweise bei Wahlen der Fall ist. Aus diesem Grund, so das Argument, sind neue Partizipationsformen nicht in der Lage, bereits existierende Ungleichheiten und Schieflagen konventioneller Beteiligungsformen auszugleichen, sondern verstärken diese eher (Van Deth 2009).

c) Die Demokratiestärkungsthese zweifelt den Befund einer stärkeren sozialen Schieflage neuer Beteiligungsformen nicht an. Sie weist jedoch darauf hin, dass den auf sozialstrukturelle Merkmale basierenden Argumenten der Unterminierungsthese ein sehr enges Demokratieverständnis zu Grunde liegt, wodurch wichtige Aspekte der Demokratisierung unberücksichtigt bleiben. Zunächst wird von Vertretern eines weiter gefassten Demokratiemodells die Ausweitung der Beteiligungsverfahren als eigenständiges Merkmal von Demokratisierung und Indikator für eine lebendige Demokratie gewertet (Barber 2003). Aus dieser Sicht wird der bewegte Bürger nicht als ein Krisenindikator der Demokratie verstanden, sondern als ein Motor für politische Reformen und kreatives Potenzial (Geißel 2009). Darüber hinaus wird angenommen, dass alternative Beteiligungsformen eine Reihe demokratieförderlicher Leistungen erbringen, die auch für den Fortbestand der repräsentativen Demokratie zentral sind. Dazu zählt das demokratische Agenda Setting vernachlässigter und marginalisierter Themen ebenso wie die Stärkung der demokratischen Kultur über die öffentliche Orientierung und Diskussion von Werten wie Demokratie, Gleichberechtigung oder Gerechtigkeit und das Einüben einer demokratischen Bürgerkultur durch den argumentativen Austausch zwischen den Bürgern (Della Porta 2005). Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass sich Partikularinteressen gut organisierter, einkommensstarker und bildungsnaher Bevölkerungsschichten durchsetzen; dennoch bietet vor allem die öffentliche Auseinandersetzung Möglichkeiten, Individual- in Kollektivinteressen zu überführen und andere Formen politischer Einflussnahme, beispielsweise über Lobbyismus oder korporatistische Einflussstrukturen, zu korrigieren und somit die Qualität und Repräsentativität demokratischer Prozesse zu erhöhen (Roth und Rucht 2008).

Als weiterer Punkt für die Untermauerung der Demokratiestärkungsthese wird angeführt, dass sich eine

Zweiteilung zwischen konventionellen und unkonventionellen Formen empirisch nicht beobachten lässt. Diejenigen, die sich an Protestereignissen oder Bürgerentscheiden beteiligen, gehen mit höherer Wahrscheinlichkeit zur Wahl oder engagieren sich in Parteien (Schäfer 2010). Auch im Zeitverlauf sind die Übergänge zwischen informellen Organisationsstrukturen und formelleren Formen fließend. In-formellere Verfahren können sich im Zeitverlauf etablieren und Teil der formalpolitischen Struktur werden. Bestes Beispiel für solch eine Institutionalisierung ist die Umweltbewegung, die neben der Entwicklung einer Reihe von umweltpolitisch relevanten Großorganisationen (z. B. Greenpeace) in der Gründung der Partei „Die Grünen“ mündete (Rucht und Roose 2001).[2]

Dieser kurze Überblick zeigt verschiedene Sichtweisen auf das Spannungsverhältnis von repräsentativen Beteiligungsverfahren und neueren Beteiligungsformen auf, die jeweils mit empirisch schlüssigen Befunden belegt werden. Letztendlich bleibt die Bewertung eine Frage des zu Grunde liegenden Demokratieverständnisses. Anhänger eines liberal-minimalistischen Demokratieverständnisses, welches repräsentative Elemente der Demokratie betont (zu den wohl bekanntesten Vertretern zählt Schumpeter 1993 [1942]), betrachten diese Entwicklung kritischer als Anhänger eines partizipatorischdeliberativen Demokratiebildes, die Partizipation als fundamentalen Bestandteil von Demokratie betrachten (Barber 2003).

Diese an den Grenzen des Nationalstaates orientierten Argumentationslinien werden durch die Internationalisierung der Politik um eine neue Komponente angereichert: Wenn Entscheidungen auf Ebenen jenseits der demokratischen Kontrolle durch Parlamente verlagert werden, wie können Bürger daran beteiligt werden? Können hier soziale Bewegungen einen ähnlichen Beitrag zu einer „partizipatorischen Revolution“ leisten wie innerhalb der Nationalstaaten? Ergänzt oder unterminiert die Entwicklung neuer Beteiligungsformen jenseits des Staates konventionelle Formen? Diese Fragen können hier nicht ausführlich diskutiert werden. Vielmehr soll auf zwei Aspekte hingewiesen werden, die andeuten, dass die Ausweitung von Partizipationsformen jenseits des Staates stärkeren Schief lagen unterliegt als auf nationaler Ebene.

## **Die Ausweitung von Partizipationsformen in Mehrebenensystemen**

Seit den neunziger Jahren werden im Kontext der Globalisierungsdebatte die Denationalisierung der Märkte und Regelungsstrukturen und die daraus resultierenden Demokratieprobleme unter Stichworten wie Global Governance oder grenzüberschreitendes Regieren diskutiert (Zürn 1998). Empirisch geht das einher mit dem Anstieg internationaler Organisationen, aber auch der Entwicklung neuer oftmals nichtstaatlicher, transnationaler regelsetzender Organisationen.

Obwohl man sich in der Literatur einig ist, dass man Elemente nationaler Demokratie nicht einfach auf die internationale Ebene übertragen kann, wird die Diagnose eines Demokratiedefizits auf internationaler Ebene von den meisten geteilt (Scharpf und Schmid 1999). Da es keine einheitliche, normative Vorstellung gibt, welche demokratischen Kriterien überhaupt an transnationale Regulierungsformen angelegt werden sollen, findet man in diesem Bereich vor allem abstrakte, theoretische Gedanken. Diskussionen werden darüber hinaus dadurch erschwert, dass es im Vergleich zum nationalen Rahmen keine allgemeinen überblicksartigen Studien zu transnationalen Beteiligungsformen gibt. Empirischen Studien zur Analyse von Partizipationsformen jenseits des Nationalstaates stecken immer noch in den Kinderschuhen (Steffek et al. 2008; Tallberg und Uhlin 2011). Existierende Studien bestätigen jedoch zunächst einen Trend der Ausweitung von Beteiligungsverfahren und Beteiligungsformen in der internationalen Politik. Dazu zählen Analysen zur NGOisierung der Weltpolitik (Brunnengräber et al. 2005) ebenso wie Studien zu transnationalen Aktivistennetzwerken (Keck und Sikkink 1998) und der globalen Zivilgesellschaft (Archibugi und Held 1995).

Damit wird sozialen Bewegungsorganisationen eine ähnliche Funktion wie auf nationaler Ebene zugeschrieben. In der Tat haben soziale Bewegungen auf die Verschiebung von Entscheidungsarenen

reagiert. Dies gilt vor allem für die als globalisierungskritisch bezeichneten Bewegungen. Sie entwickeln neue Partizipationsrepertoires (z. B. Sozialforen), vernetzen sich zunehmend über Ländergrenzen hinweg und adressieren neben staatlichen Akteuren auch Regelsetzer jenseits des Nationalstaates (Tarrow 2005). Zürn et al. sprechen von einer zunehmenden Politisierung politischer trans- und supranationaler Organisationen, denn „die mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestatteten Institutionen werden verstärkt zu Adressaten gesellschaftlicher Ansprüche an effektives und legitimes Regieren — Ansprüche, die vielfach enttäuscht werden und dann manifeste politische Widerstände erzeugen“ (Zürn et al. 2007: 130). Dabei sind nicht nur internationale, sondern auch transnationale Organisationen und Unternehmen Adressat politischer Forderungen sowie von Demokratisierungs- und Regelungsansprüchen. In diesem Sinne knüpfen globalisierungskritische Bewegungen an die Tradition der siebziger Jahre an. So ist es nicht verwunderlich, dass die in den achtziger Jahren prominente Politisierungsthese (Offe 1985), eine Wiederbelebung erfährt, dieses Mal jedoch für Regieren jenseits des Staates.

So scheinen Bedingungen, die auf nationaler Ebene zu einer Demokratisierung beitragen, zumindest in Ansätzen auf internationaler Ebene vorhanden zu sein und zu einer Wiederholung der partizipatorischen Revolution „im Zeitraffer“ beizutragen: Da Regierungsformen jenseits des Staates nur auf sehr schwache Legitimationsressourcen zurückgreifen können, treffen Forderungen zur Ausweitung von Teilhabemöglichkeiten auf große Resonanz. Ähnlich der Kompensationsthese auf nationaler Ebene suggerieren diese Annahmen, dass die Ausweitung von Beteiligungsverfahren auf anderen Ebenen Begrenzungen repräsentativer, demokratischer Gestaltungsmöglichkeiten ausgleichen könnten.

## **Die Neujustierung der Ent- und Redemokratisierungsthesen**

Entgegen dieser neuen Variante des bereits bekannten Kompensationsarguments möchte ich auf zwei Punkte hinweisen, die andeuten, dass im Kontext der Internationalisierung von Politik Aspekte der Entdemokratisierung (Unterminierungsthese) gestärkt werden, wohingegen Elemente der Redemokratisierung (Demokratiestärkungsthese) eher geschwächt werden: Auf der einen Seite wird die Repräsentativität der beteiligten Gruppen weiter verzerrt; auf der anderen Seite werden ihre Möglichkeiten als demokratisches Korrektiv zu wirken, stärker begrenzt als im nationalstaatlichen Rahmen. Die Gründe dafür sind in der Struktur transnationaler politischer Entscheidungsarenen, den komplexen Mehrebenengefügen und der damit zusammenhängenden erschwerten Organisation und Vertretung von Interessen zu verorten.

Transnationale Politik ist verglichen mit nationaler Politik viel stärker zerklüftet und fragmentiert. Es gibt keinen übergeordneten institutionellen Rahmen, keine einheitlichen Regulierungsmechanismen oder klar zu zuordnende politische Verantwortungen. Ein zentrales Charakteristikum neuer Regulierungsformen jenseits des Nationalstaates ist gerade die Vielfalt der beteiligten Akteure, überlappende und unscharf abgegrenzte Regelungskompetenzen, die Fragmentierung von Machtverhältnissen, unklare und umkämpfte Legitimationsressourcen, sowie Prozesse der ständigen Redefinition und Neuaushandlung von Regeln und Umsetzungsmechanismen (Djelic und Quack 2003). In viel größerem Maße als in nationalstaatlich gefassten Demokratien sind Machtzuschreibungen diffus und es bleibt häufig umstritten, ob bestimmte Akteure überhaupt Regeln setzen oder an der Regelsetzung beteiligt werden sollten. Daraus ergeben sich verschiedene Konsequenzen für die Ausgestaltung der Unterminierungs- (a) und Demokratiestärkungsthese (b):

(a) Der Mangel an repräsentativen Verfahren ist Kernbestandteil des internationalen Demokratiedefizits. Parlamente spielen kaum eine Rolle — das Europäische Parlament ist allenfalls in Ansätzen eine Ausnahme. Beteiligung ist in erhöhtem Maße von Ressourcen abhängig, die sich nicht nur auf Zeit und Finanzen erstrecken, sondern auch auf Wissen. So ist es nicht verwunderlich, dass vor allem professionalisierte NGOs oder Think Tanks an politischen Prozessen beteiligt werden und die Bedeutung von Experten basierten

Gemeinschaften steigt (Quack 2009). Professionell organisiertes Wissen sowie die Fähigkeit sich als legitimer Vertreter marginalisierter Probleme zu präsentieren, werden häufig zum Zugangskriterium für Partizipation, ohne dass eine öffentliche Rechtfertigung der Legitimität und Gemeinwohlorientierung stattfindet. Häufig beanspruchen Organisationen eine Advokatenrolle, die nicht an die transnationale Organisation bürgerschaftlicher Interessen und deren Repräsentation geknüpft ist (Steffek und Hahn 2010). Diese Schieflage wird auch nicht durch protestartige Beteiligungsformen ausgeglichen. Im Vergleich zu institutionalisierten Zugangsmöglichkeiten von NGOs verlieren klassische Repertoires sozialer Bewegungen wie Demonstrationen, Straßenprotest oder Initiativen an Bedeutung und sind lediglich eine marginale Form transnationaler Partizipation (Steffek et al. 2008). Das hängt auch damit zusammen, dass komplexe Mehrebenensysteme erhöhte Ansprüche an die transnationale Organisation und Mobilisierung von Interessen stellen. Dennoch haben soziale Bewegungen Wege und Möglichkeiten für transnationalen Aktivismus gefunden. Neue Koordinationsplattformen (wie z. B. Attac) haben sich entwickelt. Themen- und organisationsübergreifender Kontakt findet auch auf Sozialforen statt, die lokal, national, regional und weltweit organisiert werden (Haug et al. 2007). Technische Neuerungen im Kommunikationsbereich erleichtern die transnationale Vernetzung. Doch lediglich medienwirksame internationale Gipfeltreffen oder Image sensitive Unternehmen werden als Gelegenheit zur transnationalen Protestmobilisierung genutzt. Die meisten Beteiligungsmöglichkeiten beschränken sich auf NGOs und Expertenorganisationen.

b) Schwächung Demokratie stärkender Elemente: Die Ausweitung von transnationalen Partizipationsmöglichkeiten wird häufig mit dem Abbau des Demokratiedefizits gleichgesetzt. Es wird angenommen, Organisationen nehmen ähnliche Demokratie förderliche Funktionen wie auf nationaler Ebenen ein. Sie vermitteln zwischen internationalen Organisationen und Bürgern, beeinflussen die politische Tagesordnung und ersetzen Repräsentation durch Deliberation (Tallberg und Uhlin 2011). Transnationale Politik setzt diesen optimistischen Annahmen jedoch Grenzen. Trotz einer Ausweitung an Beteiligungsoptionen mangelt es an tatsächlichen Möglichkeiten zur demokratischen Korrektur. Komplexe Strukturen der Regelsetzung und Regelumsetzung sowie die Vielzahl von beteiligten Akteuren — dazu zählen staatliche Organisationen, Repräsentanten internationaler Organisationen sowie eine große Anzahl von NGOs und Unternehmen — schwächen die Stimme der Bürger und bieten Raum für die Verschiebung von Zuständigkeiten und Verantwortung. Politische Konflikte werden kaum öffentlich ausgetragen, da internationale Themen jenseits von Krisen in nationalen Medien noch immer eine untergeordnete Rolle spielen. Dadurch werden klassische Funktionen von sozialen Bewegungen wie die öffentliche Thematisierung eines Problems, die Überführung individueller in kollektive Interessen, sowie politisches Agenda Setting geschwächt. Auch deliberative Verfahren können nicht dieselbe Demokratie fördernde Wirkung entfalten, wenn sich statt Bürgern Experten austauschen.

## **Komplementarität nationaler und internationaler Beteiligungsformen?**

Dieser Artikel gab zunächst einen Überblick über soziale Bewegungen und das Spannungsverhältnis zwischen konventionellen und neueren politischen Beteiligungsformen. Anschließend wurde gefragt, ob sich ähnliche Prozesse auf internationaler Ebene beobachten lassen und inwiefern diese zu einer Neujustierung der Demokratie führen, mit welchen das Verhältnis zwischen repräsentativen und neueren Beteiligungsverfahren beschrieben wird. In der Tat lässt sich eine Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten jenseits des Staates feststellen. In der Literatur wird häufig die Demokratie förderliche Wirkung der Einbeziehung einer transnationalen Zivilgesellschaft betont, die direkte Partizipation anstelle von Repräsentation ermöglicht. Es wurde argumentiert, dass sich das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativen und neueren Beteiligungsformen durch die Verlagerung politischer Entscheidungen in Arenen außerhalb parlamentarischer Reichweite verschärft. Vor allem wurde sich gegen die Annahme der Kompensation nationaler durch internationale Beteiligungsformen gewendet. Diese Annahme geht davon aus, dass nationale Demokratien gestärkt würden, indem Gestaltungsspielräume,

die in andere politische Arenen verlagert wurden, an die Bürger zurückgegeben werden. Gegenüber dieser Sichtweise wurde argumentiert, dass die Entwicklung neuer Beteiligungsmöglichkeiten vor größeren Herausforderungen in Hinblick auf die soziale Verzerrung demokratischer Teilhabe und die Organisierung und Thematisierung von Interessen als auf nationaler Ebene steht.

Auf nationaler Ebene haben soziale Bewegungen einen wichtigen Beitrag zur Ausweitung und Anerkennung von Partizipationsformen geleistet. Dazu zählen unkonventionelle Beteiligungsformen wie Protest ebenso wie die Demokratisierung politischer Institutionen im Hinblick auf direktdemokratische Verfahren. Transnationale Politik bietet jedoch nicht denselben förderlichen Kontext, der eine Balance zwischen repräsentativen und neuen Partizipationsformen ermöglicht.

Die steigende Bedeutung von Expertenwissen, der Mangel an Binnendemokratie und Repräsentation von Bürgern, mangelnder öffentlicher Diskurs oder die geringen Gestaltungsspielräume trotz Partizipation bestätigen eher die Unterminierungs- als die Demokratiestärkungsthese. Dies liegt auch in den Charakteristika globalen Regierens begründet. Die Komplexität und Instabilität von Mehrebenengefügen erschwert die Zurechnung und Zuschreibung von Regulierungskompetenzen, Verantwortlichkeiten und Betroffenheit. Wer für wen sprechen darf bleibt umstritten und wird überwiegend von den Ressourcen der jeweiligen Organisationen bestimmt.

Neue Beteiligungsverfahren, die von Einigen als Demokratisierung des Regierens jenseits des Nationalstaates gelobt werden, bergen nicht unerhebliche Entdemokratisierungspotenziale. Zugespitzt formuliert: Der Internationalisierungsdruck erzeugt weniger Demokratie trotz mehr Partizipation. Deshalb scheint es sinnvoll, die Ausweitung transnationaler Beteiligungsmöglichkeiten an die Stärkung der Repräsentation zu koppeln.

[1] Diese Kategorien wurden als analytische Unterscheidung und Vereinfachung entwickelt. Manche der im Folgenden erwähnten Wissenschaftler lassen sich nicht eindeutig einer Position zuordnen oder ihre Argumente gehen im Einzelnen über diesen hier gelieferten Überblick hinaus.

[2] Die Messung der Wirkung sozialer Bewegungen gestaltet sich jedoch als äußerst schwierig, da neben soziale Bewegungen weitere Akteure an einem Prozess beteiligt sind und deren Wirkungsanteile sich nicht eindeutig erfassen lassen. Auch ist das Handeln von Individuen nicht so zielstrebig, stabil und intentional wie von Rational Choice Theorien vermutet. Vielmehr findet eine Zuschreibung von Erfolg oder Misserfolg im Nachhinein statt, wobei sich die Bewertung des Effekts je nach aktueller Sachlage ändern kann.

## Literatur

*Archibugi, D., und Held, D., 1995: Cosmopolitan democracy. Cambridge.*

*Barber, B. R., 2003: Strong democracy: Participatory politics for a new age. Berkely, Los Angeles.*

*Brand, K. W., 2010: Die Neuerfindung des Bürgers: soziale Bewegungen und bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik. S. 123-152 in: Klein, A., Olk, T., Hartnuß, B (Hg.), Engagementpolitik als Politikfeld: Entwicklungserfordernisse und Perspektiven.*

*Brunnengräber, A., Klein, A. und Walk, H. (Hg.), 2005: NGOs im Prozess der Globalisierung: Mächtige Zwerge — umstrittene Riesen. Wiesbaden.*

*Bühlmann, M., und Müller, L., 2008: Mitsprache oder Effizienz: Wie begegnen Nationalstaaten demokratischen Herausforderungen? OECD-Staaten im Vergleich. National Centre of Competence in*

Research: Challenges to Democracy in the 21st Century. Zentrum für Demokratie, Zürich.

*Dalton, R. J.*, 2004: Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies. Oxford.

*Della Porta, D.*, 2005: Making the polis: social forums and democracy in the global justice movement. *Mobilization: An International Journal* Jg. 10: S. 73-94.

*Djelic, M.-L., und Quack, S.* (Hg.), 2003: Globalization and Institutions: Redefining the Rules of the Economic Game. New horizons in institutional and evolutionary economics. Cheltenham [u.a.]

*Geißel, B.*, 2009: Kritische Bürger-Gefahr oder Ressource für die Leistungsfähigkeit eines politischen Systems? *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* Jg. 58.

*Gensicke, T., und Geiss, S.*, 2010: Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009: Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009; Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Berlin.

*Haug, C., Teune, S. und Yang, M.*, 2007: Lokale Sozialforen in Deutschland. S. 206-227 in: Schwalb, L und Wlak, H. (Hg.), *Local Governance—mehr Transparenz und Bürgernähe?* Wiesbaden.

*Kaase, M.*, 1982: Partizipatorische Revolution-Ende der Parteien? . S. 173-189 in: Raschke, Joachim (Hg.), *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung.* Opladen.

*Keck, M. E., und Sikkink, K.*, 1998: *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics.* Cornell..

*Norris, P.*, 2002: *Democratic phoenix: Reinventing political activism.* Cambridge.

*Offe, C.*, 1985: New social movements: changing boundaries of the political. *Social Research* Jg. 52, S. 7-68.

*Quack, S.*, 2009: Law, expertise and legitimacy in transnational economic governance: an introduction. *Socio-Economic Review*, Jg. 8, H.1, S. 3-16.

*Raschke, J.*, 1985: *Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss.* Frankfurt/Main.

*Roth, R., und Rucht, D.*, 2008: Soziale Bewegungen und Protest - eine theoretische und empirische Bilanz. S. 635-668 in: Roth, R., und D. Rucht (Hg.), *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945 Ein Handbuch.* Frankfurt am Main, New York

*Rucht, D., und Roose, J.*, 2001: Von der Platzbesetzung zum Verhandlungstisch. Zum Wandel von Aktionen und Struktur der Ökologiebewegung. Dieter Rucht (Hg.): *Protest in der Bundesrepublik Deutschland.* Frankfurt/M., S. 173-210.

*Schäfer, A.*, 2010: Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* Jg.4, S. 131-156.

*Scharpf, F. W., und Schmid, C.*, 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Wiesbaden.

*Schumpeter, J. A.*, 1993 [1942]: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie.* Tübingen/Basel.

*Steffek, J., und Hahn, K.*, 2010: Evaluating transnational NGOs: legitimacy, accountability, representation.



Basingstoke.

*Steffek, J., Kissling, C. und Nanz, P.* (Hg.), 2008: Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit. Basingstoke.

*Streeck, W.*, 1999: Korporatismus in Deutschland: Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Frankfurt/New York.

*Tallberg, J., und Uhlin, A.*, 2011: Civil Society and Global Democracy: An Assessment. S. in: Archibugi, D., M. Koenig-Archibugi und R. Marchetti (Hg.), Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives. Cambridge.

*Tarrow, S.*, 2005: The New Transnational Activism. Cambridge.

*Van Deth, J. W.*, 2009: Politische Partizipation. S. 141 in: Kaina, V. , und A. Römmele (Hg.), Politische Soziologie: Ein Studienbuch. Wiesbaden.

*Zürn, M.*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt am Main.

*Zürn, M, Binder, M, Ecker-Ehrhardt, M. und Radtke, K*, 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen. Zeitschrift für internationale Beziehungen Jg. 14, S. 129-164.

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/194-vorgaenge/publikation/weniger-demokratie-trotz-mehr-partizipation/>

Abgerufen am: 23.02.2024