

## (Ohn-)Mächtige Helden?

### Die Gestaltungskraft von NGOs in der internationalen Politik

Von Heike Walk

In diesem Beitrag

- wird das vermehrte Auftreten von NGOs ab den 1990er Jahren erläutert (S. 1);
- wird geklärt, was NGOs sind, was sie auszeichnet und wie sie abgegrenzt werden können (S. 2);
- werden die veränderte Rahmenbedingungen der Arbeit von NGOs im Zeitalter der Globalisierung und in Verbindung mit Global Governance thematisiert (S. 6);
- werden die Funktionen von NGOs zwischen Basis- und Lobbygruppe besprochen (S. 8);
- wird schließlich die Frage der Gestaltungskraft und des Demokratisierungspotential von NGOs diskutiert (S. 11).

#### *Die 1990er - Dekade der NGOs*

Die Karriere der NGOs<sup>1</sup> begann mit der Vorbereitung und Durchführung der internationalen Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen, der UNCED 1992 in Rio de Janeiro<sup>2</sup>. Obgleich die Geschichte der Vereinten Nationen eng mit der Arbeit von NGOs verbunden ist, erlebte die zivilgesellschaftliche Gemeinschaft im Zuge dieser Konferenz eine nicht vorhersehbare öffentliche Aufmerksamkeit, die auch in den darauf folgenden Jahren anhielt und die zum Organisationsboom zivilgesellschaftlicher Interessen führte.

#### *NGOs: Vielfältigste Organisationen*

Heute kennzeichnet der Begriff NGO vielfältigste Organisationen: zu den Bekanntesten hierzulande gehören sicherlich *Greenpeace*, *amnesty international*, *Ärzte ohne Grenzen*, das *Rote Kreuz*, aber auch der *Allgemeine Deutsche Automobil Club* und der *Bundesverband der Deutschen Industrie* werden als NGO bezeichnet.

Sie alle eint der gesellschaftliche Ort, dem sie zugeordnet werden, der weder zum Staat, noch zum Markt, sondern zum so genannten "Dritten Sektor" (vgl. Birkhölzer/Kistler/Mutz 2004) oder zur "Zivilgesellschaft" (vgl. Klein 2001) gezählt wird.

<sup>1</sup> Engl.: Non-Governmental Organization; dt: Nichtregierungsorganisation.

<sup>2</sup> Die United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) war die erste größere internationale Konferenz, die Umweltfragen in einem globalen Rahmen diskutierten sowie die Integration von Umwelt- und Entwicklungsfragen zum Ziel hatte. Wichtige Ergebnisse der UNCED sind die Agenda 21, die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, die Klimarahmenkonvention, die Wüstenkonvention und die Biodiversitäts-Konvention.

Wie aber lässt sich diese Konjunktur von NGOs erklären?

- Zum einen haben sich NGOs durch Professionalisierung und Institutionalisierung sowie durch ihre Orientierung auf einzelne Teilaspekte gesellschaftlicher Problemlagen und durch das damit verbundene Know How für die staatlichen Akteure interessant gemacht.
- Zum anderen lässt sich die Karriere der NGOs auch auf staatliche Bemühungen um eine erhöhte Problemlösungsfähigkeit bzw. Steuerungsfähigkeit zurückführen (Frantz/ Mertins 2006)

Der im Zuge des Globalisierungsprozesses entstandene Einfluss- und Vertrauensverlust von Regierungen, Parteien, Gewerkschaften und Kirchen schaffte ein Vakuum, in das die NGOs vordringen konnten. Demzufolge wurde der Aufstieg der NGOs vor allem von den Vereinten Nationen und vielen anderen internationalen Organisationen, aber auch von vielen Regierungen vorangetrieben.

### *Mögliche Gefahren*

Mit der wohlwollenden Förderung von NGOs durch Regierungen sind gleichzeitig aber auch nicht zu unterschätzende Abhängigkeiten und Instrumentalisierungsmöglichkeiten verbunden. Auf die Gefahr, dass NGOs als alternative Elite im Verbund mit Regierungsinstitutionen ohne gesellschaftliche Legitimation das Weltgeschehen gestalten, wird von vielen Kritikern immer wieder hingewiesen (Roth 2005, Leggewie 2003, Klein/ Walk u.a. 2005). So stehen bspw. viele Regierungen aus den Ländern des Südens den NGOs aus den Industrieländern durchaus skeptisch gegenüber, denn nicht selten sind die NGOs Konkurrenten im Kampf um Entwicklungshilfegelder.

Im nachfolgenden Beitrag sollen zunächst die Ursprünge und die Begriffshintergründe der NGOs dargestellt und auf die Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen eingegangen werden. Anschließend werden die vielfältigen Funktionen von NGOs im Zusammenspiel mit der (inter-)nationalen Politik und die Gestaltungskraft bzw. das Demokratisierungspotential von NGOs diskutiert.

## **1 NGOs: wer sind sie und was zeichnet sie aus?**

Internationales zivilgesellschaftliches Engagement, das NGOs in erster Linie kennzeichnet, gab es natürlich schon lange vor der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung, ebenso kann weit in die Vergangenheit zurückgeschaut werden, wenn es um die Anfänge nichtstaatlicher Organisationen geht. Die Spurensuche reicht bis zur Gründung des Roten Kreuzes, 1863 in Genf, zurück. Diese

NGO agiert nicht nur seit 143 Jahren äußerst erfolgreich und ist in fast jedem Land der Erde vertreten, sondern wurde auch kurz nach ihrer Gründung mit einem völkerrechtlichen Auftrag ausgestattet, der vorsieht, dass der Organisation Rechte wie die Versorgung von Kriegsverletzten und die Kontrolle von Kriegsgefangenenlagern eingeräumt werden.

Nach dem ersten Weltkrieg gründeten sich viele NGOs im Zuge der Anstrengungen um einen Völkerbund, der sich in verschiedenen Schwerpunktbereichen der Aufgabe eines geregelten, friedlichen Zusammenlebens der Völker widmen sollte. Die NGOs hatten in den Ausschüssen des Völkerbundes Rederecht und konnten Beratungsvorschläge einbringen. Zu einem kontinuierlichen Wachstum von NGOs kam es dann nach dem zweiten Weltkrieg. Das *Yearbook of International Organizations* gibt Auskunft über das enorme Wachstum von NGOs: waren es zur Zeit um 1900 nur ca. 200 Organisationen, 1930 ca. 800 und 1980 ca. 4000 so liegen die Zahlen aktuell bei ca. 7.630 NGOs, die weltweit tätig sind (*Union of International Associations 2009*).

Nicht in allen Themenfeldern sind die NGOs stark vertreten bzw. wird das NGO-Engagement gern gesehen. Nach wie vor sind es eher die weichen Themenfelder der Politik wie Umwelt, Entwicklung, Frauen, Menschenrechte und Gesundheit, die die NGO-Expertise einbeziehen. Demgegenüber sind die Möglichkeiten der Beteiligung von NGOs in der internationalen Wirtschaftspolitik eher gering. Zwar haben die Weltbank, der internationale Währungsfonds und die Welthandelsorganisation (WTO) in den letzten Jahren ihre Dialogbereitschaft gegenüber NGOs bekundet, allerdings weisen erste Untersuchungen darauf hin, dass die Öffnung gegenüber NGOs lediglich für die Öffentlichkeitsarbeit instrumentalisiert wird, um sich weiterer Kritik zu entziehen (Mohr 2005).

Der Blick in das NGO-Register der UN verdeutlicht, dass unter dem NGO-Begriff die unterschiedlichsten Organisationen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Verbände von Bauern und Handel oder wissenschaftliche Einrichtungen ebenso wie Wohlfahrtsverbände, Hilfsorganisationen, Stiftungen, Kirchen, Netzwerke, Selbsthilfevereine und Bürgerinitiativen fallen.

### ***NGOs: Begriffsklärung***

In den meisten Analysen wird ein sehr breiter Zugang zu NGOs gewählt: sie werden als zivilgesellschaftliche Akteure definiert, „die unter Verzicht auf Gewalt und orientiert an den Menschenrechten handeln. Sie stellen moralische Forderungen und vertreten dem Anspruch nach Anliegen, die sich nicht auf die Interessen bestimmter Gruppen beschränken (“public interests”).

Insofern erweitern sie das Feld des Lobbyismus. Sie sind Akteure im öffentlichen Raum, die weder durch staatliche Initiativen zustande gekommen bzw. einer politischen Partei zuzuordnen sind noch auf Profit zielen. Ihr Handeln zielt auf Einflussnahme auf politische Entscheidungen, doch ist zunehmend auch die Wirtschaft Adressat ihrer Forderungen. Wesentlich für NGOs ist außerdem, dass sie über einen (wenn auch manchmal minimalen) organisatorischen Apparat bzw. eine organisatorische Struktur verfügen“ (Klein/Walk u.a. 2005).

Es lassen sich also einige Kriterien der Zuordnung formulieren, die das breite Feld der NGOs und ihrer Aktivitäten überschaubar macht:

- Neben organisationsbezogenen Kriterien (der spezifischen Problemorientierung sowie offenen Kommunikations- und Beteiligungsformen)
- ist auch die Bedeutung öffentlicher Argumentation und Stellungnahme für das Handeln des Sprechers von Bedeutung. Diese sollten weder Interessen geleitet sein, noch sollte der Bezug auf die öffentliche Diskussion in der Stellungnahme fehlen.

Die Rechtsform von Akteuren (Stiftung, Verein etc.) hilft für Unterscheidungen nur begrenzt, da prinzipiell alle gemeinnützigen Organisationen als zivilgesellschaftliche Akteure in Betracht kommen können. Auch mit Bezug auf eine Orientierung öffentlicher Stellungnahmen am Gemeinwohl und auf Fragen, die öffentliche Güter betreffen (Umwelt, soziale Gerechtigkeit etc.), können nicht nur soziale Bewegungen und NGOs, sondern auch Stiftungen, Universitäten, Parteien, Kirchen oder Gewerkschaften als zivilgesellschaftliche Akteure verstanden werden.

Die verschiedenen Organisationen, die sich selbst häufig auch als Grassroot-Organisation, Bürgerinitiative, Forschungsinstitut, etc. bezeichnen oder sich vielen anderen Begrifflichkeiten zuordnen würden, übernehmen das Kürzel NGO häufig für die Zusammenarbeit mit staatlichen und internationalen Organisationen, da hier der Begriff favorisiert wird.

### ***NGOs: Grenze zur Wirtschaft***

Abgrenzungsbedarf gibt es, wenn auch Unternehmensverbände bzw. Wirtschaftsunternehmen als NGO bezeichnet werden. Dann entstehen häufig in den internationalen Verhandlungssystemen neue, informelle Einordnungen, wie bspw. in der Klimapolitik: hier setzten sich nach dem enorm wachsenden Interesse der Wirtschaft an den internationalen Verhandlungen die Begriffe ‚grüne‘ und ‚graue‘ NGOs durch. Während Erstere explizit ökologische Themen bzw. Lösungen vorantreiben wollen, sind letztere vor allem auch am Profit mit dem Klimathema interessiert.

Diese Abgrenzung zur Wirtschaft hat bei näherem Hinsehen allerdings auch Tücken: Müssen etwa NGOs, wenn sich an deren Finanzierung auch Unternehmen beteiligen, ausgegrenzt werden? Was ist mit von Unternehmen finanzierten Stiftungen oder mit Unternehmen, die sich als „gute Bürger“ (Corporate Citizens) in der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements betätigen?

Denn nicht zuletzt auch durch die massiven Kampagnen von NGOs und Bewegungen erkannte die Wirtschaft, dass sie in einer globalen Ökonomie die Folgen ihres Handelns vor einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit verantworten muss, um Konsequenzen auf Verbraucherseite zu vermeiden, die durchaus auch das Mittel des Verbraucherboykotts einschließen können und empfindliche Umsatzeinbußen zur Folge haben können.

### ***NGOs: Grenze zu Regierungen***

Auch hinsichtlich der Orientierung an Regierungen gibt es in der internationalen Politik zusätzliche Kennzeichnungen, bspw.

- für aus staatlichen Organisationen ausgelagerte NGOs, die als „Quasi-NGOs“ oder QUANGOS bezeichnet werden.
- Organisationen, die von Regierungen stark gesteuert werden, werden mit GRINGOS (Government Run/Inspired NGOS) betitelt.
- Von Regierungen gegründete und kontrollierte NGOs nennt man auch GONGOS (Governmental Organized NGOs) und
- von Fremdressourcen anhängige NGOs werden mitunter als FFUNGOS (Foreign Funded NGOs) bezeichnet.

Diese Zuordnungen weisen vor allem auf die unterschiedlichen Rollen und Funktionen von NGOs hin, auf die weiter unten näher eingegangen wird.

Entscheidend für die Karriere von NGOs und zum Teil für deren öffentliche Überhöhung waren zweifelsohne auch die Medien. NGOs wurden vor allem in den 1990er Jahren als „*Dritte Kraft zwischen Markt und Staat*“ gefeiert (*Die Zeit* vom 25.8.95). Ein Spiegel Special sprach auf der Titelseite von der „*Macht der Mutigen*“ und verkündete: „*Je häufiger die Politik bei der Bewältigung der Zukunftsfragen des Planeten versagt, desto mehr Einfluß gewinnt die Neue Internationale der Weltbürgerinitiativen*“ (*Spiegel Special* 1995: 67). Damit wurde den NGOs nicht nur verstärkte Problemlösungskompetenz zugesprochen, sondern auch das Potential zur Demokratisierung der internationalen Beziehungen oder der internationalen Zivilgesellschaft.

Diese vielfältigen Zuschreibungen offenbaren, dass NGOs in der internationalen Politik vielfältige Rollen einnehmen können: Sie sind investigativ tätige Aufklärer, skandalisieren als Wächter Verfehlungen von Staat und Wirtschaft, setzen sich als Advokaten für schwache und unterrepräsentierte Interessen ein, stellen Expertise bereit, setzen sich als moralische Unternehmer für Kollektivgüter ein und erbringen Dienstleistungen, etwa in der Entwicklungshilfe oder im humanitären Bereich (Leggewie 2003: 98). NGOs sind in der Regel in internationalen Netzwerken aktiv unter Nutzung der Möglichkeiten der neuen Kommunikationsmedien, um internationale Solidarität und Vernetzung zu erzeugen.

## 2 **Veränderte politische Rahmenbedingungen im Globalisierungszeitalter**

Die Blütezeit der NGOs bzw. die neuen politischen Rahmenbedingungen sind zweifelsohne auf das Ende des kalten Krieges und die Überwindung der Blockkonfrontation zurückzuführen. Mit dem Ende des Wettrüstens verbanden sich große Hoffnungen auf eine neue internationale Solidarität, die die Lösung der Weltprobleme im Rahmen globaler Konferenzen und internationaler Institutionen bewältigen könnte. Gleichzeitig wurde offensichtlich, dass die Probleme der Weltpolitik es immer schwieriger machen, dass sich nationalstaatliche Institutionen auf die territoriale Souveränität berufen. Der globale Klimawandel kennt keine Grenzen; die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) sind verpflichtend wie ein internationaler Vertrag, wenn ein Land erst einmal der WTO beigetreten ist.

Mittlerweile werden in der internationalen Politik über 300 so genannte Verhandlungssysteme gezählt (Walk 2010). Sie können sich auf die politische Bearbeitung eines einzigen Konfliktgegenstandes beschränken oder aber einen ganzen Problembereich (z. B. Welthandelsregime) umfassen. In diesen Verhandlungssystemen (auch Regime genannt) stellt sich der Einfluss von Staaten oder Staatengruppen, von Interessengruppen und NGOs jeweils unterschiedlich dar.

Die wachsende Zerklüftung und Unüberschaubarkeit der internationalen Politik ist zwar günstig für das Wachstum und die Beteiligung von NGOs in einzelnen internationalen Regimen, doch signalisieren diese Entwicklungen zugleich auch die Schwächung nationaler Regulierungsmöglichkeiten und die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die Ebene der internationalen Politik.

Der schillernde Begriff der Globalisierung (Beck 1997) deutet darauf hin, dass politische Territorialität und wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen zunehmend nicht mehr deckungsgleich sind: Die Internationalisierung von Wirtschafts- und Finanzbeziehungen, von Kommunikati-



onsnetzen und Verkehrswegen, von Konsum- und Kulturmustern, Technologieentwicklung und Forschung vollzieht sich zunehmend in Eigenregie von Netzwerken, die keinesfalls den demokratischen Ansprüchen nationalstaatlich organisierter Willensbildung genügen.

### ***Veränderung der Staatlichkeit***

In der Folge all dieser Entwicklungen kommt es zu einer veränderten Staatlichkeit (Brand 2005). Die internationale Politik entfaltet eine Wirkungsmacht, die den Nationalstaaten Anpassungsleistungen an die dort gesetzten Restriktionen und „Sachzwänge“ abringt. Jenseits staatlicher Regulierungsformen sind auf transnationaler Ebene neue Kooperationsformen und Zusammenschlüsse (EU, WTO, globale Regime zu einzelnen Themenfeldern) entstanden, die immer mehr Einfluss ausüben. Das Konzept der Global Governance versucht diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Zurückverfolgt werden kann die Idee einer Global Governance auf den Abschlussbericht der *Commission on Global Governance: Our global Neighbourhood* (SEF 1995). Mit diesem Bericht sollten Vorschläge für die politische Gestaltung der neuen globalen Probleme festgelegt werden.

### ***Global Governance***

Als zentraler Ansatz bzw. Regulierungsmechanismus wurde Global Governance herausgestellt, die mit folgenden Worten umschrieben wurde: „Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ (SEF 1995:4).

Nach den Vorstellungen der Kommission sollte das globale Regieren in einem kontinuierlichen Prozess erfolgen, der kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgleicht und kooperatives Handeln initiiert. Sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen werden mit dem Begriff der Governance umschrieben.

Das Konzept der Global Governance ist eine Reaktion darauf, dass politische Steuerung in Zeiten der Globalisierung komplexer und das Akteursspektrum auf globalem Parkett breiter geworden ist.

- *Erstens* sind viele Akteure mit ganz unterschiedlichen Zielvorstellungen beteiligt, die
- *zweitens* gleichzeitig auf unterschiedlichen Ebenen, von der globalen bis zur lokalen Ebene, agieren, und dabei
- *drittens* häufig die klassischen Themen- bzw. Politikfelder verlassen.

Dem Konzept wird eine starke normative Ausrichtung zugewiesen, d.h. dass in ihm starke als wünschenswert erachtete Bezugspunkte verhaftet sind wie bspw. die Orientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung (vgl. Enquete-Kommission 2002).

Auf globaler Ebene wurde dementsprechend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen ergänzt um zivilgesellschaftliche Akteure. Für die NGOs ergaben sich aus den veränderten politischen Rahmenbedingungen sowohl neue Möglichkeiten als auch verstärkte Anforderungen: Repräsentation und Partizipation erfolgen zukünftig vermehrt im Wechselspiel nationaler, regionaler und sektoraler Mitwirkungs- und Entscheidungsebenen. D.h. die meisten internationalen NGOs sind auf nationaler Ebene tätig und in die nationalen Kontextbedingungen eingewoben, darüber hinaus aber gleichzeitig auch im europäischen und internationalen Verhandlungssystem aktiv.

### **3 Von der Basisorganisation zum Lobbyisten - die vielfältigen Funktionen von NGOs**

Für NGOs ergeben sich aus den oben beschriebenen Entwicklungen, wie schon angerissen wurde, sowohl neue Möglichkeiten als auch neue Anforderungen, die über die Mobilisierung von Öffentlichkeit hinausweisen:

- sie müssen ihre professionelle Kompetenz stärken,
- ihre Mitwirkung in Politik-Netzwerken mit den Öffentlichkeiten stärker rückkoppeln,
- ihre Arbeit und Zielsetzungen insgesamt transparenter machen,
- ihre innerorganisatorischen Beteiligungsverfahren ausbauen und überprüfen sowie
- einen engeren Kontakt zu Entscheidungsgremien suchen (Eigen 2003).

Internationale NGOs ordnen sich häufig dem anspruchsvollen Begriff der „internationalen Zivilgesellschaft“ zu. Dieser setzt voraus, dass sich grenzüberschreitende gesellschaftliche Zusammenhänge entwickelt haben oder dass zumindest Ansätze einer grenzüberschreitenden Gemeinschaftsbildung erfolgen und auch Formen der transnationalen Öffentlichkeit bestehen, die es möglich machen, weltweit zu kommunizieren und gemeinsam zu handeln.

NGOs beteiligen sich an internationalen Willensbildungsprozessen und versuchen auch, Entscheidungen der internationalen Politik zu beeinflussen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass sie einen guten Zugang in die Öffentlichkeit finden und den Bezug zu den Meinungs- und Willensbildungsprozessen auch in den Nationalstaaten aufrechterhalten.



In diesem Zusammenhang kommt den internationalen Kampagnen eine besondere Bedeutung zu, sofern sie es schaffen, über nationale Grenzen hinweg eine breite Öffentlichkeit herzustellen (Bahringhorst 2008).

„Erst die Verschränkung einzelner Teilkampagnen in einen größeren Aktionsrahmen, der durch Großorganisationen oder Aktionsnetzwerke möglich wird, schafft die Möglichkeit, soziale Wandlungsprozesse trotz oder jenseits der Differenzierung gesellschaftlicher Teilbereiche gesamtgesellschaftlich anzugehen, ineinander verschränkte Strategien der Beeinflussung und Meinungsbildung zu konzipieren und synergetische Effekte auszunutzen“ (Lahusen 1997: 189).

Im Rahmen des UN-Gefüges wurde für die NGOs eine Konsultationspraxis mit gestaffelten Teilnahmerechten eingerichtet<sup>3</sup>. Gestaffelte Teilnahmerechte bedeuten, dass die NGOs - je nach ihrem Arbeitsschwerpunkt - in eine von drei Gruppen eingeteilt werden, mit jeweils unterschiedlich weit gefassten Partizipationsmöglichkeiten bei den Verhandlungen.

- Diejenigen NGOs mit dem engsten Arbeitsschwerpunkt sind der niedrigsten Kategorie zugeordnet. Sie dürfen bei Verhandlungen des ECOSOC nur beobachten und zuhören.
- Ist der Arbeitsschwerpunkt breiter, sind die NGOs Mitglieder der mittleren bzw. der oberen Kategorie und können schriftliche sowie mündliche Stellungnahmen abgeben.
- NGOs der oberen Kategorie können sich hierbei umfassender äußern als NGOs der mittleren Kategorie.

Bei den Weltkonferenzen sind die Teilnahmemöglichkeiten für NGOs wesentlich einfacher geregelt. Sie können sich durch einmalige Akkreditierungsverfahren relativ komplikationslos ihre Konferenzteilnahme ermöglichen<sup>4</sup>. Diese Teilnahme beschränkt sich in erster Linie auf die Beobachtung der öffentlichen Verhandlungen. In begrenztem Umfang wurde den NGOs auch Rederecht eingeräumt; formale Mitentscheidungsrechte hatten sie allerdings nicht. Zu beobachten ist, dass bei der NGO-Beteiligung eine deutliche Dominanz der amerikanischen und europäischen NGOs besteht.

Der geringe Anteil von NGOs aus den südlichen Regionen ist nach wie vor deutlicher Ausdruck davon, dass Süd-NGOs nicht in genügendem Maße über die finanziellen Ressourcen verfügen, die zur Mitarbeit innerhalb der UN erforderlich sind.

<sup>3</sup> Artikel 71 der Charta der Vereinten Nationen sieht vor, dass Vereinbarungen zur Konsultation mit NGOs getroffen werden können. Der gewährte Konsultationsstatus der NGOs bezog sich allerdings nicht auf alle Arbeitsbereiche der UN, sondern nur auf den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).

<sup>4</sup> Als Voraussetzung zur Akkreditierung einzelner Personen genügt der Nachweis über die Zugehörigkeit zu einer Organisation, einem Verein, einem Verband oder einer Einrichtung des öffentlichen Rechts.

Die Funktionen, die die NGOs im Rahmen der internationalen Politik einnehmen, sind äußerst vielfältig: sie erbringen Transferleistungen in Form von Informationen und Wissen zwischen nationalen und internationalen Netzwerken bzw. Verhandlungssystemen, sie agieren als Vermittlungsinstanzen zwischen staatlichen, marktwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen. Darüber hinaus fördern NGOs die Sensibilisierung globaler Öffentlichkeiten hinsichtlich weltweiter Krisenerscheinungen und tragen damit zur Politisierung von Problemen und ihren globalen Interdependenzen bei (Klein/ Roth 2007).

NGOs fördern die Transparenz internationaler Verhandlungen und erweitern im Prozess der Globalisierung den Radius der politischen Interessenvertretung. NGOs stellen ein gesellschaftliches Gegengewicht dar bzw. nehmen eine Protestposition ein. Gleichzeitig tragen NGOs zur Internalisierung neuer Moralvorstellungen, von Werten und Normen in das internationale System und zur Stärkung des UN-Systems bei. Bei all diesen Funktionen nehmen NGOs eine Stellvertreterposition ein. Sie berufen sich bei ihren Aktivitäten darauf, globale Menschheitsinteressen zu vertreten bzw. die internationale Zivilgesellschaft zu verkörpern.

Die Diskussionen um die Teilnahmemöglichkeiten der NGOs an internationalen Verhandlungsprozessen vernachlässigen einen wesentlichen Aspekt, nämlich den der eigentlichen Kraft vieler NGOs. Die Stärke, so formulierte es der ehemalige Geschäftsführer von Greenpeace, liegt nicht „in der Konferenzteilnahme, sondern im Erzeugen von öffentlichem Druck“ (Bode 2002: 127). Protest und Kampagnen sind ihr „Standbein“, die Lobby-Arbeit ihr „Spielbein“.

Das scheinen aber nicht nur die Medien, sondern auch viele NGO-Repräsentanten zu wenig zu berücksichtigen, nur so lässt sich die oftmals schlechte Zusammenarbeit der Basisorganisationen und der NGOs auf den internationalen Konferenzen erklären. Die Proteste vor den Konferenzsälen laufen in der Regel ohne die NGO-Teilnehmer ab, gleichzeitig dringen nur wenige Details der Verhandlungen bis zu den AktivistInnen vor.

Peter Wahl wies darauf hin, dass NGO-Vertreter „je mehr sie spezialisiert sind, auch eigene Interessen und einen eigenen Habitus etc. entwickeln (und) der Entfremdungsprozess zwischen Basis und internationaler Vertretung beschleunigt“ wird (Wahl 1997:307). Die geballte Stärke liegt sicherlich im verbesserten Zusammenspiel der thematisch orientierten Netzwerke auf internationaler und regionaler Ebene, den international vernetzten NGOs auf nationaler Ebene und den sich horizontal vernetzenden Organisationen. Die enorme Schubwirkung der Bewegung der GlobalisierungskritikerInnen ist ein eindrucksvolles Beispiel in diesem Zusammenhang.

#### 4 Wie steht es um die Gestaltungskraft bzw. das Demokratisierungspotential von NGOs?

In der Öffentlichkeit genießen die NGOs eine hohe Akzeptanz, mehr noch: für viele sind sie die Garanten einer Demokratisierung der internationalen Politik. NGOs artikulieren vernachlässigte, von den staatlichen Akteuren und Unternehmen nicht wahrgenommene Themen, Probleme und Interessen. Darüber hinaus haben NGOs zur Stärkung des UN-Systems beigetragen. Demzufolge werden sie von vielen UN-Gremien als wichtige Partner bei der Durchsetzung ihrer Politik hervorgehoben:

*„Die operative Sachkompetenz, die Flexibilität und die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten, über die nichtstaatliche Organisationen verfügen sowie die zusätzlichen Ressourcen, die sie selbst in humanitäre Programme einbringen, machen die nicht-staatlichen Organisationen zu maßgeblichen operativen Partnern und Durchführungsorganen. Die im Gefolge der Konferenz von Rio über Umwelt und Entwicklung in etwa 100 Ländern eingesetzten nationalen Räte für eine bestandsfähige Entwicklung und ähnliche Einrichtungen stellen eine viel versprechende neue Möglichkeit dar, Vertreter der Regierungen und der Zivilgesellschaft an einen Tisch zu bringen“ (UN 1997: Ziffer 211).*

NGOs haben sich in den jeweiligen Themenfeldern der internationalen Politik meist in Netzwerken bzw. Arbeitsgruppen zusammengeschlossen und bereiten ihre Erklärungen und Statements für die Regierungstreffen in der Regel frühzeitig vor. Sie sind gut darüber informiert, wann welche Sitzungen stattfinden und wie die Positionen der einzelnen Regierungen aussehen. Immer wieder werden auch NGO-VertreterInnen in die Regierungsdelegationen aufgenommen.

Während der Konferenzen haben die NGOs Zugang zu den Verhandlungsräumen, sie haben in der Regel ein kurzes Rederecht und können Dialogtreffen mit den Regierungen anberaumen. Allerdings gelangen die Vorschläge von NGOs nur dann in die entscheidenden Texte, wenn sie von Regierungen aufgegriffen werden.

Laut Aussage der NGOs kommt es vor allen Dingen auf die informellen Kontakte und Gespräche zwischen den Verhandlungen an (Hemmati 2001).

Zweifelsohne haben die NGOs für frischen Wind in der internationalen Konferenzdiplomatie gesorgt. Sie haben nicht nur durch Lobbying, sondern auch durch eine gute Öffentlichkeitsarbeit (Kampagnen, Proteste und Aktionen zivilen Ungehorsams) erreicht, dass den Konferenzen eine erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit zu Teil wurde.

## Verbesserungen durch NGOs?

Viele NGO-AktivistInnen und WissenschaftlerInnen sind jedoch nach 14 Jahren Beteiligung an den internationalen Verhandlungssystemen enttäuscht und desillusioniert hinsichtlich des Erfolgs ihres Engagements (Greenpeace 2007). Von Wahl (1997) wurden sie bereits Ende der 1990er Jahre „als der am meisten überschätzte Akteur der 1990er Jahre“ betitelt (Wahl 1997). Zurückzuführen sind solche Einschätzungen vor allem auf die große Diskrepanz zwischen der deutlich gestiegenen Zahl der beteiligten NGOs an den internationalen Verhandlungen und ihrem tatsächlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung.

In vielen Problemfeldern, in denen sich NGOs engagiert haben, gab es in den letzten 10 Jahren keine nennenswerten Verbesserungen, sondern sogar – etwa bei sozialen und ökologischen Problemen oder im Bereich der Menschenrechte – zum Teil auch deutliche Verschärfungen. Darüber hinaus zeigt sich, dass NGOs in den Verhandlungssystemen eher am „Katzentisch“ sitzen.

In den internationalen Verhandlungssystemen scheint es eine Art „paradoxe Verbrüderung der Gegner“ zu geben (Beck 2002: 420). Das Miteinander von Kooperation und Konflikt zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft lässt sich bspw. beim Schuldenerlass für die ärmsten Länder (dazu Eberlei 2005) finden, bei dem demokratische Staaten die Forderungen der Zivilgesellschaft unterstützen. Den NGOs kommt bei den internationalen Aktivitäten allerdings in der Regel eher die Rolle der „Globalisierungswächter“ (Walk/Brunnengräber 2000) zu.

Auffallend ist, dass trotz der langen Konsultationspraxis bislang keine transparenten und demokratischen Partizipationsmöglichkeiten für NGOs geschaffen wurden. Es gibt einige Vorschläge, die allerdings nur halbherzig von den Regierungen aufgegriffen werden (Walk 2008). Es gibt keine einklagbaren Beteiligungsrechte und Kritiker weisen denn auch darauf hin, dass die verschiedenen Grade der Beteiligung der NGOs an politischen Entscheidungsprozessen auch negative Folgen für die Zivilgesellschaft haben. Sie führen zu einer Art neuer „Ständestruktur“ der Zivilgesellschaft bzw. zu einer Form von „Elitenherrschaft“ (Roth 2005).

Nicht vergessen werden darf, dass oftmals enorme Ungleichgewichte (Finanzkraft, Anzahl der Mitglieder, öffentlicher Einfluss, Organisationspotenziale) zwischen einzelnen NGOs, und vor allem auch zwischen den NGOs des Nordens und des Südens deutlich werden. Die NGO-Gemeinde ist stark von nördlichen NGOs dominiert. Sie haben in der Regel die Ressourcen für Personal und die Reisen und sind auch infrastrukturell besser ausgestattet.

### ***NGOs: wie legitimiert?***

Hinsichtlich des demokratischen Potentials stellt sich zwangsläufig auch die Frage nach der demokratischen Legitimation von NGOs bzw. nach der demokratischen Legitimität transnationaler Politik. Während im Nationalstaat noch eine relative Deckungsgleichheit zwischen dem demokratischem Souverän, politischer Beteiligung, der Öffentlichkeit und den von gesetzlichen Regelungen Betroffenen besteht, gelten diese Bedingungen für die internationale Politik nicht mehr.

Trotz der zunehmenden Bedeutung von Entscheidungen, die in inter- und supranationalen Institutionen getroffen werden, ist es den von diesen Entscheidungen Betroffenen kaum noch möglich, sich am Entscheidungsprozess politisch zu beteiligen.

*„Durch die Internationalisierung der Politik, durch die Etablierung transnationaler politischer Beratungsforen, Verhandlungsrunden und Entscheidungsgremien enteilt die Politik dem Legitimität stiftenden Volkssouverän und kehrt als Fremdherrschaft in den Nationalstaat zurück“ (Kersting 2002: 114).*

NGOs stoßen hier, wie schon oben beschrieben wurde, in ein Vakuum vor und dienen als Helfer, um den strukturellen Legitimitätsproblemen internationaler Politik entgegen zu wirken.

***Bilanzierend*** lässt sich die Bedeutung der Globalisierungsprozesse für NGOs folgendermaßen zusammenfassen:

- NGOs haben zweifelsohne seit den 1990er Jahren einen enormen quantitativen und qualitativen Bedeutungszuwachs erfahren. Dies betrifft sowohl die politische als auch die öffentliche Aufmerksamkeit.
- Mit anderen Worten, die Themen der internationalen Politik werden von NGOs mitgestaltet. Dies ist unbestritten, doch unklar ist immer noch, wie weitreichend ihr Einfluss tatsächlich ist.
- Ohne rechtliche Verankerungen der Mitsprache bleiben die Sachkompetenz und Kenntnis der NGOs von den Akteuren der jeweiligen Verhandlungssysteme abhängig. Diese können transparente und offene Prozesse befördern, sie können sich aber auch sehr schnell wieder in eine andere Richtung entwickeln.

*Dr. Heike Walk, (\*1966), habilitierte Politikwissenschaftlerin, war von 1994 bis 2000 als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin beschäftigt. Im Jahr 2000 wechselte sie an das Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin und ist Leiterin des Bereichs "Klima und Energie". Ihre Themenschwerpunkte sind neue soziale Bewegungen, Agenda 21-Prozesse, Bürgerbeteiligung, Global Governance, Nachhaltige Entwicklung und (inter-) nationale Umwelt- und Klimapolitik.*

*Textaktualisierung: Jan. 2011*



## Literatur:

- Bahringerhorst, Sigrid (2008): Politischer Protest im Netz – Möglichkeiten und Grenzen der Mobilisierung transnationaler Öffentlichkeit im Zeichen digitaler Kommunikation, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 2/2008
- Beck, Ulrich 1997: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag Birkhölzer/Kistler/Mutz 2004
- Bode, Thilo 2002: "Das Auftreten der NGOs spiegelt nur das Versagen der offiziellen Politik". Gespräch mit Thilo Bode, in: Transit, Heft 24, S.125-139
- Brand, Ulrich (2005): Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien. Hamburg: VSA
- Eberlei, Walter (2005): Entwicklungspolitick *fair*-ändern. Zivilgesellschaftliche Kampagnen in Deutschland, in:
- Eigen, Peter 2003: Bürger und NGOs. Transparenz und Legitimation in öffentlichen Entscheidungsprozessen, Konzeptpapier für ein Expertengespräch der Bertelsmann-Stiftung am 9.Juli 2003
- Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ 2002: Abschlussbericht, hgg. vom 14. Deutschen Bundestag , Opladen: Leske & Budrich
- Frantz, Christiane / Mertins, Kerstin (2006): Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Greenpeace Magazin (Hrsg.): Das NGO-Handbuch, Hamburg: Greenpeace Media GmbH
- Hemmati, Minu (2001): Gäste auf glattem Parkett, in: Politische Ökologie 72, Vom David zum Goliath, S.18-22
- Kersting, Wolfgang 2002: Demokratische Legitimität unter den Bedingungen der Globalisierung, in: Transit, Heft 24, 110-124
- Klein, Ansgar/Roth, Silke (2007): NGOs zwischen Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Klein, Ansgar/ Walk, Heike/ Brunnengräber, Achim (Hg.) (2005), NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften und Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgen, Opladen: Leske & Budrich
- Lahusen, Christian 1997: Die Organisation kollektiven Handelns. Formen und Möglichkeiten internationaler Kampagnen, in: Elmar Altvater/Achim Brunnengräber/Markus Haake/Heike Walk (Hg.), Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster: Westfälisches Dampfboot, 176-195

- Leggewie, Claus 2003: Transnationale Bewegungen und demokratische Frage, in: Transit. Europäische Revue, Heft 24, S. 88-108
- Mohr, Sabine (2005): Raum für neue Mitspieler. Über den Umgang von Weltbank, Internationalem Währungsfonds und Welthandelsorganisation mit NGOs, in: Klein, A./Brunnengäber, A./Walk, H. (Hg.), NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften und Bonn: Bundeszentral für politische Bildung
- Roth, Roland (2005): Transnationale Demokratie. Beiträge, Möglichkeiten und Grenzen von NGOs, in: Klein, A./Brunnengäber, A./Walk, H., NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften und Bonn: Bundeszentral für politische Bildung
- SEF (Stiftung Entwicklung und Frieden) (Hg.) 1995: Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn: Dietz
- Wahl, Peter (1997): Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen, in: Altvater, Elmar u.a. (Hg.): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 293-314
- Walk, Heike (2010): What's holding up the Climate Movement? A Look at Germany, in: Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, Vol. 9, No 1; <http://www.journal-tes.dk>
- Walk, Heike (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Walk, Heike/ Brunnengräber Achim (2000): Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster: Westfälisches Dampfboot
- UN 1997: Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs Kofi A. Annan, New York
- Union of International Associations (2009), Yearbook of International Organizations 2008-2009, München: Saur K.G. Verlag