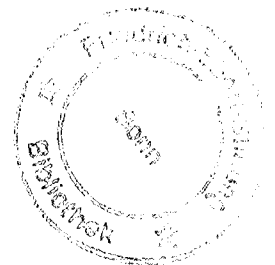


**Globale Trends und
internationale Zivilgesellschaft
oder: Die NGOisierung der
(Welt-)Politik?**

**GLOBALE TRENDS UND
INTERNATIONALE ZIVILGESELLSCHAFT
ODER: DIE NGOISIERUNG DER
(WELT-)POLITIK?**



C 96 - 02129

ISBN 3–86077–562–6

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung
Susanne Lang

Copyright 1996 by Friedrich-Ebert-Stiftung
53170 Bonn (Briefanschrift)
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Layout: PAPYRUS – Schreib- und Büroservice
Gesamtherstellung: satz + druck GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 1996

INHALTSVERZEICHNIS

Dirk Messner

Politik im Wandel

NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik? 11

Peter Wahl

NGOs in der Weltpolitik

Zwischen (Selbst-)Überschätzung und Realismus 39

Werner Schuster

Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit

Träger von „Hilfe zur Selbsthilfe“ und von „Eine-Welt-Bewußtsein“

Eckpunkte für eine Neubewertung 49

VORWORT

DIE ANDERE SEITE DER GLOBALISIERUNG: (NG-)ORGANISATIONEN EINER INTERNATIONALEN ZIVILGESELLSCHAFT

Ein Gespenst geht um in Europa: das Gespenst der Globalisierung. Sei es die Internationalökonomie, sei es die Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen im Weltmaßstab – im Schatten staaten-bindungsloser Konzerne wie Kapitalströme und unter Bedingungen einer Naturzerstörung ohne (Staats-)Grenzen droht nicht allein der wirtschafts-, sondern auch der sozial- und umweltpolitische Handlungsspielraum der einzelnen Staaten dahinzuschwinden.

Unterdessen treten diesseits und jenseits der nationalstaatlich organisierten Politik neuartige Akteure auf den Plan, die sich anheischig machen, all dasjenige zu vollbringen, was die ohnmächtig gewordenen Staaten nicht mehr leisten (können): die sogenannten Nichtregierungsorganisationen.

Der fraglos spektakulärste Auftritt dieser „neuen Politiker“ war jene Kampagne, mit der der Öko-Zwerg Greenpeace den Öl-Riesen Shell in die Knie zwang und damit einen Kampf gewann, den keiner der standort-fürchtigen Staaten zu führen gewagt hätte. Und in der Folge dieses Ereignisses erweckte mancher Kommentator den Anschein, als seien die NGOs nunmehr die Hoffnungsträger schlechthin für die Gestaltung einer ökologisch zukunftsfähigen und sozial gerechten (Welt-)Politik.

Die vielzitierte Erfolgsgeschichte ist indessen eher atypisch – auch NGO-Politik bedeutet ein „starkes langsames Bohren von harten Brettern“. Wichtiger noch aber ist die offenbare

Spezialisierung der NGOs auf bestimmte Politikfelder: Sie engagieren sich vorzugsweise in der Entwicklungszusammenarbeit, der Umwelt-, der Menschenrechts- und der Frauenpolitik; in tendenziell globalisierten Politik- und Problemfeldern also, wobei sie zuweilen – insbesondere in Menschenrechtsfragen – die Schwelle von der materiellen Globalisierung zum ideellen, ethischen Universalismus überschreiten.

Und noch in einer weiteren Hinsicht sind die NGOs Ausdruck globaler Trends. Sie zehren von und nähren die Globalisierung der Medienwelt in einem doppelten Sinne: Einerseits werden sie via internationale Nachrichtenagenturen und -sender von einer weltweiten *Rezeptionsgemeinschaft* wahrgenommen, andererseits sind sie selbst als erdumspannendes (Inter-)Network von Mediennutzern weltweit kommunikationsfähig.

Kurz: Die NGOs sind Ausdruck und Triebkraft von Globalisierungsprozessen. Sie stehen für eine zunehmend breitere und vor allem zunehmend (NG-)organisierte Öffentlichkeit, welche die Umweltzerstörung am anderen Ende der Welt ganz ebenso ahndet wie andernorts begangene Menschenrechtsverletzungen, die sich also, ebenso wie die globalisierten Märkte, jenseits nationalstaatlicher Grenzen formiert und in diesem Sinne die andere Seite der Globalisierung bildet: die Vorboten oder gar den Organisationskern einer internationalen Zivilgesellschaft.

DIESSEITS NATIONALSTAATLICHER GRENZEN: NGOS ALS ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONS- UND PARTIZIPATIONSFORM

Auch innerhalb der nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften indiziert die NGO-Konjunktur einen Wandel der politischen Organisations-, Artikulations- und Partizipationsformen: Während die traditionellen politischen Akteure aus Parlamenten und Parteien – die „GOs“, wenn man so will – sinkende Wahlbeteiligungen, Mitgliederschwund und „Politikverdrossenheit“ der Bürgerinnen und Bürger beklagen, haben andere (NG-)Organisationen offenbar keinerlei Mobilisierungsschwierigkeiten, wenn es darum geht, massenhaften Boykott gegen Shell-Tankstellen oder auch gegen französischen Champagner zu organisieren.

Diese Organisationen weichen freilich von den traditionellen „GOs“ in signifikanter Weise ab. Als Akklamationsinstanz fungieren weder Stimmzettel noch Parteibuch, sondern Spenden. Protest artikuliert sich nicht länger durch Massendemonstrationen, sondern durch Konsumboykott. Schauplatz und Instrument dieser Politik sind weniger das Parlament als vielmehr der Markt und die Medien.

Von den Neuen Sozialen Bewegungen wiederum, aus denen die NGOs hervorgegangen sind, unterscheiden sie sich vor allem durch ihre Professionalität und durch ihre Stellvertreterfunktion. Eine ungleich geringere Zahl von Aktivisten weiß sich sowohl des politischen Instrumentariums als auch der Medien in ungleich professionellerer und effizienterer Weise zu bedienen. Sie legitimieren ihr Handeln weder durch Gruppeninteressen noch durch die je individuelle „Betroffenheit“, sondern im Rekurs auf das *Allgemeinwohl* bzw. das (partikulare) Wohl *anderer*, durch moralische Kategorien also, die sie in professionalisierten Stellvertreterdiskursen artikulieren.

Vor allem aber stehen die NGOs exemplarisch für die Pluralisierung der politischen Akteure und mithin für den Verlust des staatlichen Politikmonopols unter Bedingungen netzwerkartiger Verflechtungen innerhalb der Zivilgesellschaft sowie zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der einen, politischen Systemen auf der anderen Seite.

STRUKTURVERÄNDERUNGEN DER POLITIK ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE POLITISCHEN AKTEURE: ZIVILGESELLSCHAFTLICHE (NG-)ORGANISATIONEN ALS DEMOKRATISIERUNGSPERSPEKTIVE

Die gebräuchlichen Kategorien der politischen Zeitdiagnose sind nicht viel mehr als ein tastendes Tappen im (Halb-)Dunkel.

Der Ausdruck „Zivilgesellschaft“ etwa erlitt in den meisten Verwendungsweisen keinerlei Bedeutungsverlust, wenn man ihn gegen den älteren und bekannteren Ausdruck „Gesellschaft“ ersetzt. Warum also überhaupt ein neuer – genauer: ein wiederbelebter –, vermeintlich präziserer Begriff? Selbst in seiner differenziertesten Bedeutung als politisierter und politikfähiger Sphäre zwischen Staat und Markt läßt der Ausdruck offen, ob die darin implizierte (Re-) Politisierung der Gesellschaft Wirklichkeit oder Wunschenken ist.

Gewiß, bei der Überwindung der realsozialistischen Systeme Osteuropas, der die „Zivilgesellschaft“ ihre Konjunktur verdankt, zeigte sich die (Zivil-)Gesellschaft als politischer Akteur. Hierzulande aber stellte sich in dem Zeitraum, in dem der Ausdruck immer beliebter wurde, ein genau gegenläufiger Trend ein: Die sozialen Bewegungen bewegten sich immer weniger, die politischen Parteien verzeichneten immer weniger Mitglieder, die friedlichen Revolutionäre der Ex-DDR kämpften inzwischen weniger um politische Partizipation als vielmehr um Arbeitsplätze ... kurz: Politik wurde (wieder) zur Sache von Spezialisten, und die Instanz „Zivilgesellschaft“ anzurufen, kommt in einer solchen Situation einer Beschwörungsformel

gleich, um der schleichenden Ent-Politisierung der bundesrepublikanischen Gesellschaft Einhalt zu gebieten.

Offen bleibt ferner, ob und welche Parallelstrukturen es zwischen den (Zivil-)Gesellschaften des Nordens und des Südens gibt. Partizipationsstrukturen, welche die entwickelten Demokratien des Nordens im Laufe von zwei Jahrhunderten hervorgebracht haben, lassen sich schwerlich auf die Emanzipationsbewegungen der Dritten Welt übertragen. Eine „*internationale* Zivilgesellschaft“ wiederum, welche die sozialen Verwerfungen der Globalisierung korrigieren und Diktatoren in die zivilisierten Grenzen weisen soll, zeigt sich derzeit allenfalls auf den Korridoren der UNO, und die dort akkreditierten NGOs sind eben *nur* die Vorboten einer globalen Zivilgesellschaft, deren Heraufkunft derzeit weniger Realität als vielmehr eine politische Zukunftsaufgabe ist.

Es gilt in diesem Sinne bis auf weiteres zu differenzieren: In welchen Kulturen resp. Staaten artikuliert sich der vermeintlich „globale“ Protest gegen Umweltzerstörung, Menschenrechtsverletzungen usw.? Und welche politischen Systeme reagieren überhaupt auf den Druck der Weltöffentlichkeit? Der geschlossene und standfeste Atomkonsens Frankreichs etwa war durch den internationalen Protest gegen die Atomtests schwer genug zu erschüttern; in den südostasiatischen Staaten bleiben nicht allein die Regierungen ungerührt von „westlichen“ Standards von Demokratie und Menschenrechte, auch asiatische Menschenrechtsorganisationen und deren okzidentale Partner sind inzwischen kulturell relativistisch schwankend geworden.

Der Ausdruck „Netzwerk“ wiederum erläutert lediglich die Form, nicht aber die Funktionsweise der Interaktionsgeflechte und suggeriert zudem eine Symmetrie zwischen den Vernetzten, welche die Ungleichverteilung politischer Macht zu verschleiern droht. Dies gilt auch und gerade für die internationalen Netzwerke von NGOs: Die Beiträge dieses Bandes verdeutlichen, daß vor allem zwischen Nord- und Süd-NGOs ein Machtgefälle besteht, in dem sich die Asymmetrien des internationalen Systems reproduzieren.

Unklar sind schließlich auch Begriff und Phänomen „NGO“. Was verbirgt sich hinter diesen Hoffnungsträgern einer effektiveren und gerechteren Umwelt-, Entwicklungs- und (Welt-) Sozialpolitik? Zum einen umfaßt diese Kategorie höchst verschiedenartige Organisationen von internationalen Riesen bis zu regionalen Graswurzel-Zwergen. Zum anderen besagt der Ausdruck „Nichtregierungsorganisation“ lediglich, was diese Organisationen *nicht* sind: keine hoheitliche Gewalt. So zeigt sich die traditionelle Staatsfixiertheit politischen Denkens und Handelns noch im Augenblick ihrer Relativierung.

Diese Begriffe bringen also eher gedankliche Suchbewegungen denn eine politisch-praktisch orientierungsfähige Zeitdiagnose zum Ausdruck. Gemeinsam aber ist ihnen allen, daß sie auf neuartige politische Akteurstypen diesseits und jenseits des Staates verweisen; auf Strukturveränderungen des Handlungsfeldes Politik, das inzwischen von mehr und vor allem von anderen Akteuren bevölkert wird als noch vor wenigen Jahren. Dirk Messner beschreibt diese Diffusion politischer Interaktions- und Entscheidungsstrukturen in seinem Beitrag zu diesem Band als ein „System geteilter Souveränitäten, Mitsouveränitäten“.

Die Souveränität und das Politikmonopol der Nationalstaaten werden durch zwei komplementäre Entwicklungen sowohl von (und nach) „außen“ als auch von (und nach) „innen“ untergraben: durch „externe“ Globalisierungsprozesse und durch „internen“ Komplexitätszuwachs der nationalen politischen Systeme und Gesellschaften. So verdichten sich unter Bedingungen der (nicht mehr ganz) neuen Unübersichtlichkeit Phänomene wie staatlicher Souveränitätsverlust, Politikverflechtung, Verrechtlichung und Bürokratisierung, notorische Haushaltsdefizite, der Mangel an utopischer/visionärer Energie und politischen Zukunftsentwürfen, der Verlust gesamtgesellschaftlich verbindlicher normativer Grundorientierungen usw. zu einem Syndrom, das als „Steuerungskrise“ staatlicher Politik wahrgenommen wird.

Indessen steckt in jeder Krise – im Wortsinn „Entscheidungssituation“ – auch eine Chance:

Die Pluralisierung politischer Akteure in einem „System geteilter Souveränitäten“ *kann* neue politische Partizipations- und damit neue Demokratisierungsperspektiven eröffnen.

Entscheidend ist freilich, *welche* Akteure resp. Akteursgruppen als „Mitsouveräne“ auftreten; inwieweit es also gelingt, die Teilhabe und den Einfluß der reformorientierten Kräfte im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß zu stärken. Die NGOs sind – so das Fazit von Peter Wahl in diesem Band – „potentielle Partner in einer Allianz all jener Kräfte, die in einer emanzipatorischen Reformperspektive eine demokratische, sozial gerechte und ökologisch zukunftsfähige Umgestal-

tung der nationalen und der Weltgesellschaft anstreben“.

Es wird also darum gehen, Kooperationsperspektiven auszuloten und Kooperationsstrukturen zu entwickeln – zwischen den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren ebenso wie zwischen NGOs und „GOs“. Diese praktische Aufgabe setzt sowohl ein vertieftes Verständnis der strukturellen Veränderungen im Handlungsfeld Politik als auch eine Klärung der je spezifischen komparativen Vor- und Nachteile der verschiedenen Akteurstypen voraus. Die Beiträge des vorliegenden Readers wollen hierzu handlungsleitende Orientierungshilfen geben.

DIE BEITRÄGE UND AUTOREN DIESES BANDES

Die hier versammelten Beiträge eint erstens die gemeinsame Leitfrage nach denjenigen Strukturveränderungen von Politik, deren Ausdruck und Motor die NGOs als neuer Akteurstypus sind; zweitens die Absicht, deren Ort und Funktion im Spektrum der nationalen und internationalen politischen Akteure zu klären.

Diese beiden Fragen bildeten den Leitfaden für das Projekt „Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?“ der Friedrich-Ebert-Stiftung; eine Sequenz von mehreren Expertengesprächen, zu denen sich Vertreter aus NGOs, SPD und Wissenschaft zusammenfanden, um auf der Basis ihrer je spezifischen Praxis- und Denkgemeinschaften politikrelevante Klärungsprozesse voranzutreiben.

Die Beiträge unterscheiden sich weniger durch die Erklärung und Bewertung der fraglichen Phänomene und Prozesse – in dieser Hinsicht besteht im Gegenteil verblüffende Einmütigkeit – als vielmehr durch ihre Perspektive:

Dr. Dirk Messner, wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg, entfaltet einen (netzwerk-)gesellschaftstheoretisch inspirierten Orientierungsrahmen über „Politik im Wandel“. Er verortet die NGOs als

„fünfte Säule des politischen Systems“ – neben Legislative, Exekutive, Judikative und den Medien, spricht ihnen also eine unverzichtbare, wenngleich begrenzte Rolle und Funktion zu: „NGOs sind in der Netzwerkgesellschaft zwar nicht Hauptmatadoren der Politik“ – die „NGOisierung der (Welt-)Politik“ als Leitbild auszugeben wiese, so Messner, in die falsche Richtung –, „aber wichtige Bausteine des politischen Systems“.

Peter Wahl, Geschäftsführer der NGO Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung, WEED, vertritt in seinem Beitrag über „NGOs in der Weltpolitik – zwischen (Selbst-)Überschätzung und Realismus“ die Perspektive der reflektierten und reflektierenden Praxis: Die NGOs sind, so die provokativ (selbst-)kritische Einschätzung, „der am meisten überschätzte Akteur dieses Jahrzehnts“ – allerdings nur, insoweit sie als Hoffnungsträger wahrgenommen und überfordert werden. „Die Grenzen ihrer realen Möglichkeiten sind“, so Wahl weiter, „weitaus enger zu ziehen als ihre Medienpräsenz suggeriert“. Er plädiert deshalb für eine realistische (Selbst-)Einschätzung dieses Akteurstypus, der dem „Schicksal, eine politische Modeerscheinung gewesen zu sein“, nur entgehen könne, wenn die NGOs „ein realistisches Augenmaß für ihre begrenzte Bedeutung und

Reichweite entwickeln und es verstehen, sich in einen größeren strategischen Zusammenhang einzuordnen“.

Reflektierte Praxis ist auch die Perspektive des dritten Beitrags, der, anders als die beiden anderen, nicht aus dem Projekt „Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?“ hervorgegangen ist, sondern in einem anderen Zusammenhang verfaßt worden ist: Der **Bundestagsabgeordnete Dr. Werner Schuster (SPD)** hat im Rahmen des Aktionskreis Nord-Süd „Eckpunkte für eine Neubewertung“ der „Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit“ verfaßt, welches (voraussichtlich noch in diesem Jahr) als Antrag in den Deutschen Bundestag eingebracht wird. Er entwickelt damit für sein Politikfeld: die Entwicklungszusammenarbeit, exemplarische Per-

spektiven eines praktischen Ergänzungsverhältnisses von staatlicher und NGO-Politik.

So ist in diesem Reader ein Spektrum jener Akteure vertreten, welche die Veränderungen im Handlungsfeld Politik sowohl gedanklich als auch politisch-praktisch verarbeiten und verarbeiten müssen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung will mit der Veröffentlichung dieser Beiträge einen Diskussionsprozeß befördern, der allmählich anhebt: die (Selbst-)Verständigung der politischen Akteure um Struktur und Gestaltungsmöglichkeiten von Politik im Zusammenspiel von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Susanne Lang

Koordination des Projekts

„Globale Trends und internationale
Zivilgesellschaft

oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?“

POLITIK IM WANDEL

NGOs IN DER IRRELEVANZFALLE ODER

NGOISIERUNG DER (WELT-)POLITIK?

DIRK MESSNER

Politik und Gesellschaftsgestaltung verändern sich rapide: Der demokratische Nationalstaat scheint im Globalisierungsprozeß an Handlungsspielräumen zu verlieren, und neoliberale Minimalstaats-Konzepte, die weitgehenden Politikverzicht zum Zukunftsprogramm erheben, haben Konjunktur. Tatsächlich ist kaum zu bestreiten, daß die Reichweite hierarchischer staatlicher Steuerung mit der zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher Problemlagen sinkt. Zugleich entstehen neue politische Akteure – wie die Nichtregierungsorganisationen

(NGOs) –, die Partizipationsansprüche anmelden, demokratische Öffentlichkeit herstellen und neuerdings (z.B. im Rahmen der Weltkonferenzen) sogar auf internationaler Ebene agieren. Neue Formen der Politik bilden sich heraus – tradierte Politikkonzepte müssen aufgegeben werden. Die grundlegenden Strukturveränderungen der Politik und die Bedeutung der NGOs für die Problemlösungsfähigkeit moderner Gesellschaften werden im folgenden skizziert.

1. DEMOKRATIE UND POLITIK IM WANDEL

Der Staat als Zentrum von Gesellschaft und Politik

Das neuzeitliche Staatsverständnis basiert auf der Vorstellung von der Souveränität des Staates nach außen und der hierarchischen Überordnung des Staates über alle partikularen gesellschaftlichen Interessen nach innen. Der Staat wurde lange als die Spitze der Gesellschaftspyramide und als Nervenzentrum eines Organismus verstanden, von dem aus mit den Mitteln von Verwaltung und Macht die öffentlichen Angelegenheiten gestaltet werden.

Die **Trennung von Staat und Gesellschaft** geht in der europäischen Staatstheorie auf Hegel zurück, der mit der bis dahin in der abendländischen Welt dominierenden platonisch-aristotelischen Vorstellung von der Einheit der Polis brach. Hegel definierte die „Bürgerliche Gesellschaft“ als die Sphäre der partikularen Bedürfnisse und Interessen sowie des

universellen Egoismus. Der Staat gilt seitdem als einheitsstiftende, für die Gestaltung des Gemeinwesens verantwortliche und geeignete Instanz. Dieses Staatsverständnis zieht sich durch bis in die modernen Demokratietheorien.

In der Formel des **Rechtsstaates** gelingt es, die Hobbes'sche Vorstellung vom Staat als Garanten des inneren Friedens mit der Locke'schen Idee des konsensualen Gesellschaftsvertrages zu verbinden. Mit der Konstituierung des Rechtsstaates wird die Herrschaftsausübung des absoluten Staates überwunden und dem Staat Legalität verliehen. In den Pluralismustheorien wird der Gedanke des Rechtsstaates durch die Ableitung der Staatsgewalt aus der Volkssouveränität ergänzt und damit der Leviathan mit Legitimität ausgestattet. Die Weiterentwicklung in Richtung **Wohlfahrtsstaat** und geplanten Kapitalismus reflektiert die Kritik am Konzept „Freier Marktwirtschaft“ und

stattet den demokratisch legitimierten Rechtsstaat mit einem expliziten Zielsystem (soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit) aus. Dem Staat werden neue Aufgabenfelder und Verantwortlichkeiten zugewiesen.

Im Verlauf der Domestizierung und Demokratisierung des Staates und der Weiterentwicklung der Staatstheorien bleibt die Vorstellung vom souveränen und handlungsmächtigen Staat als Zentrum der Gesellschaft unangestastet.

Demokratietheorien und die goldene Phase des Wohlfahrtsstaates

Die in den 50er und 60er Jahren entwickelten und – insbesondere im angelsächsischen Raum – bis heute dominanten **Pluralismustheorien** versuchen zu zeigen, wie in parlamentarischen Demokratien durch die Interaktion zwischen Individuen, gesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Institutionen legitimierte politische Entscheidungen zustandekommen. Die Thematisierung der Verbindungslinien zwischen dem (demokratischen) Staat und der Gesellschaft vollzieht sich, ohne die Rolle des Staates als hierarchischer Spitze der Gesellschaft in Frage zu stellen.

Die Pluralismustheorien gehen davon aus, daß in demokratischen Gesellschaften alle relevanten gesellschaftlichen Interessen organisierbar sind, diese um die politische Berücksichtigung ihrer Eigeninteressen konkurrieren und somit, zumindest „in the long run“, keine gesellschaftlich relevanten Interessen vernachlässigt werden können. Die Interessen gesellschaftlicher Akteure transformieren sich in aufsteigender Linie – über die Parteienkonkurrenz und allgemeine Wahlen – in politische Macht der Regierung. Im Parlament werden Gesetzgebungsprozesse initiiert, die der staatliche Verwaltungsapparat umsetzt und implementiert. Komplementär zu diesem Prozeß erhalten die organisierten Interessenverbände die Möglichkeit, konsultativ auf den parlamentarischen Prozeß Einfluß zu nehmen, und sorgen so – parallel zum Wahlprozeß – für eine Rückkopplung zwischen Staat und Gesellschaft.

Die von den Pluralismustheoretikern unterstellte wechselseitige Kontrolle der organisierten und widerstreitenden Interessen erzeugt ein Kräfteparallelogramm, das stets wieder neu, über Konflikte und Balance der gesellschaftlichen Akteure, einen Gleichgewichtszustand herausbildet. Über diesen Mechanismus gelingt es (aus Sicht der Pluralismustheorien) in der Konkurrenzdemokratie, ein soziales Machtgleichgewicht herzustellen und ein breites Interessenspektrum zu berücksichtigen. Die skizzierten Austauschmechanismen zwischen Staat und Gesellschaft führen dazu, daß staatliche Entscheidungen im Zeitverlauf dem Gemeinwohl Rechnung tragen.

Gegenüber den klassischen liberalen Staatstheorien in der Tradition von Locke wird in den Pluralismustheorien also neben den Individuen als Staatsbürgern die Existenz organisierter Interessen eingeführt. Diese Anerkennung der Rückbindung des Staates an gesellschaftliche Interessengeflechte grenzt die Pluralismusvertreter zugleich von konservativen Staatsrechtstheoretikern ab, die von einer völligen Unabhängigkeit des Staates von der Gesellschaft ausgehen.

Die Nähe pluralismustheoretischer Ansätze zum Wirtschaftsliberalismus ist offensichtlich: Die Konkurrenz Vieler mündet im Wohl der Gesamtheit. Während auf dem Markt autonome, ihren jeweiligen Nutzen maximierende Wirtschaftssubjekte in Konkurrenz zueinander agieren und sich über den Mechanismus von Angebot und Nachfrage sowie freie Preisbildung ein ökonomisches Gleichgewicht einstellt, führt der Wettbewerb zwischen den Verbänden und die Konkurrenz der politischen Staatsbürger über den Wahlmechanismus und das Prinzip der Stimmenmaximierung nahezu naturhaft zu einem politischen Interessenausgleich. Der demokratische Staat aggregiert die widerstreitenden Interessen und ist für die öffentlichen Aufgaben zuständig.

In den 60er und 70er Jahren dominierte in nahezu allen Industrieländern die Vision des **demokratisch gesteuerten Kapitalismus**. Im Zentrum stand die Diskussion um die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates. Dieses Projekt

eines quasi „sozialdemokratischen Konsenses“ (Dahrendorf) verbreiterte das Aufgabenspektrum des Staates und mitunter die Regulationsdichte in den westeuropäischen Gesellschaften erheblich. Es schien, als ob der von Weber beschriebene Rationalisierungsprozeß von Staat und Gesellschaft konsequent vorangetrieben werden könnte. „Politische Planung“ und die „Rationalisierung der Politik“ im Sinne eines systematischen Entwurfes, einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren Wissens, waren Kernbegriffe dieser Diskussion. Diese war durch einen nahezu **hermetischen Optimismus und grenzenloses Vertrauen in die Möglichkeiten der Gestaltbarkeit der Gesellschaft durch den demokratischen Staat** und prinzipiell große Spielräume für Politik gekennzeichnet. „Planung“ war einer der Kernbegriffe dieser Phase der Entwicklung moderner Gesellschaft. Nahezu alle Ansätze operierten stillschweigend unter der Voraussetzung der grundsätzlich denkbaren Handlungs- und Gestaltungssouveränität des Staates. Erst ab Mitte der 70er Jahre werden unüberhörbare Zweifel an der Vorstellung der umfassenden Planbarkeit von Gesellschaften laut.

Grenzen politischer Steuerungsfähigkeit – Überforderung der Politik

Die Verknüpfung von Demokratie und Marktwirtschaft in den westlichen Industrieländern und insbesondere der beachtliche Erfolg des west- und nordeuropäischen Projekts des Wohlfahrtsstaates beschleunigen die staatliche und gesellschaftliche Ausdifferenzierung, steigern die soziale und politische Mobilität der Bürger und unterminieren in diesem Prozeß die Souveränität und Steuerungsfähigkeit des Staates. Der demokratische Rechts- und Wohlfahrtsstaat soll zum einen die hierarchische Spitze und das Zentrum der Gesellschaft repräsentieren, um der zentrifugalen Dynamik der vielfältigen gesellschaftlichen Partikularinteressen und Rationalitäten entgegenzuwirken. Er soll zum anderen, so der normative Anspruch, durch die Verbesserung von Chancengleichheit und sozialer Mobilität sowie durch

die Eröffnung von Optionenvielfalt für die Bürger sukzessive eben jene autoritative Kontroll- und Entscheidungsbefugnis als Spitze der Gesellschaft aufgeben, um die Autonomie und Selbstorganisation einer emanzipierten und selbstbewußten Gesellschaft zu stärken.

Diese widersprüchlichen Entwicklungstrends werden zunächst in den dominanten Theorien, die sich mit der Steuerung der Gesellschaft beschäftigen, nicht zur Kenntnis genommen. Die liberalen Staatstheoretiker beharren weiter auf der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Annahme des nach außen und innen souveränen Staates. Die Pluralismustheoretiker stellen diese Grundposition nicht in Frage, sondern ergänzen sie mit ihrer mechanistischen und harmonistischen Vorstellung von der Vermittlung und Übersetzung gesellschaftlicher Interessen in staatliche Politik. Die Planungsoptimisten der 60er und 70er Jahre knüpften bruchlos an diese Theorietradition an, erhöhten jedoch zugleich die Steuerungsanforderungen an den Staat.

Ende der 70er Jahre werden drei Steuerungsprobleme deutlich:

- **das Komplexitätsproblem:** Die staatliche Souveränität und die Handlungspotentiale werden unterminiert durch zunehmend kompliziertere Wirkungszusammenhänge infolge der Ausdifferenzierung von Gesellschaft und Ökonomie sowie durch allgegenwärtige Globalisierungstrends.
- **das Vermachtungsproblem:** Die steigende Organisationsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure mündet in die Entstehung von einflußreichen Partikularinteressen und verteilungsorientierten Interessengruppen (Lobbyverbände), die den Staat „belagern“ und dessen Entscheidungsspielräume zunehmend eingrenzen. Die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft droht in eine Blockierung politischer Steuerung umzuschlagen.
- **Motivationsprobleme:** Individualisierungs-, Fragmentierungs- und Entsolidarisierungstrends führen zur Auflösung gesamtgesellschaftlichen Engagements

bei Abnahme der Folgebereitschaft der Bürger gegenüber dem Staat und der Erosion normativer moralischer Ressourcen, auf denen die Gemeinwohlorientierung privater wie staatlicher Akteure basiert. Soziale Desintegrationstendenzen werden deutlich.

Die *neokonservative Antwort* auf diese Problemlagen war und ist das Plädoyer für die Revitalisierung der Autonomie des Staates gegenüber der Gesellschaft; angesichts der erreichten Differenzierung der Gesellschaften und der Komplexität der zu lösenden Probleme ein aussichtsloses Projekt. Die *neoliberale Antwort* ist das Konzept des Minimalstaates und damit ein weitgehender Politikverzicht. Zuweilen werden beide Strategien miteinander verkoppelt: starker Staat plus radikalisierte Marktwirtschaft. In allen drei Varianten geht es darum, entweder den Staat oder den Markt bzw. beide Mechanismen zu stärken. Die skizzierten Steuerungsprobleme entstehen jedoch gerade durch ein neues Verhältnis zwischen dem Staat, dem etablierten Politiksystem und der Gesellschaft. Die Vorstellung, Politik wieder auf hierarchische Steuerung durch den Staat zurückführen zu können, hieße, den einmal aus der Flasche entlassenen Geist wieder in das enge Gefäß zurückdrängen zu wollen. Autoren wie Niklas Luhmann halten vor diesem Hintergrund jeden Versuch der politischen Steuerung für Unsinn – eine für Gesellschaft und Politik völlig untaugliche Perspektive.

Abschied von trivialen Steuerungs- und Politiktheorien

Die Grundstrukturen unserer Gesellschaften unterliegen einem radikalen Veränderungsprozeß, der mit den hergebrachten Theorien nicht verstanden werden kann.

- Die Steuerungstheorien müssen sich von den traditionellen Staatstheorien lösen. Die Vorstellung von der absoluten Souveränität des Staates gegenüber der Gesellschaft ist obsolet. Die Ausdifferenzierung

gesellschaftlicher Teilsysteme führt zu einem Hineinsickern von Souveränität, Steuerungskompetenzen und -potentialen in die Gesellschaft: Industrie- und Technologiepolitiken können nur noch im Verbund mit Unternehmen und Wissenschaft erfolgreich entwickelt und umgesetzt werden; eine wirkungsvolle Umweltpolitik ist auf die Problemwahrnehmung von NGOs und die Kooperationswilligkeit von Unternehmen oder auch Konsumentenorganisationen angewiesen. Die eigensinnigen Funktionslogiken in den gesellschaftlichen Teilsystemen von der Wirtschaft über Bildung, Forschung, Umwelt, Medien bis zum Sozialsystem entziehen sich traditionellen staatlichen Steuerungsmechanismen, produzieren jedoch zugleich vielfältige Folgewirkungen, die die Gesellschaft insgesamt betreffen.

- Steigerung der Rationalität in den Teilsystemen (aktive Gesellschaft) kann sogar kausal mit einem steigenden Maß an Irrationalitäten und Steuerungsverlusten auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene (blockierte Gesellschaft) verknüpft sein.
- Der Souveränitäts- und Autonomieverlust des Staates impliziert jedoch nicht einfach Autonomiegewinne anderer gesellschaftlicher Teilsysteme. Auch die Funktionstüchtigkeit der anderen Teilsysteme ist auf die Interaktion mit dem jeweiligen Umfeld angewiesen (z.B. Abhängigkeit der Wirtschaft von leistungsfähigen Technologielandschaften; der Umwelt- und Sozialverbände von der gesellschaftlichen Akzeptanz ihrer Anliegen; der Exekutive und Legislative von der wissenschaftlichen Politikberatung; der Berufsbildungsinstitutionen von der Implementierungsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen). Die funktionale Ausdifferenzierung und die zunehmende Komplexität von Problemlagen produziert gleichermaßen (wenn auch nicht gleichgewichtige) Autonomiegewinne und -verluste. Der Staat wird also nicht durch ein anderes dominantes Teilsystem ersetzt, welches das Zentrum und die Spitze der Gesellschaft

und den „Ort für Politik“ darstellt, vielmehr entwickelt sich ein **komplexes System von geteilten Souveränitäten, Mit-souveränitäten**.

- Einseitig hierarchische Steuerungskonzepte können diesen Gesellschaftsstrukturen und Funktionslogiken nicht gerecht werden, weil sie von der Autonomie der zentralen Instanz (des Staates, der Konzernzentrale) gegenüber den zu steuernden Teilsystemen ausgehen. **Zentralstaatliche Steuerung von Detailentwicklungen in den Bereichen von Wirtschaft, Technologie, Bildung, Forschung, Umwelt ist vor dem Hintergrund des erreichten Standes der Arbeitsteilung und der Komplexität von Wirkungszusammenhängen nur noch um den Preis der Lähmung der internen Problemlösungs- und Kreativitätspotentiale der gesellschaftlichen Teilbereiche denkbar. Komplexere gesellschaftliche Organisationsmuster verlangen nach komplexeren Steuerungsformen jenseits von Markt und Staat.**
- Zur Disposition steht auch die klare Trennung von Steuerungsakteuren und Steuerungsadressaten. Der relative Autonomieverlust des politischen Systems gegenüber den gesellschaftlichen Teilbereichen, das Strukturmuster geteilter Souveränitäten verlangt in vielen Fällen ein Zusammenwirken des politischen Systems mit den Akteuren, deren Verhalten beeinflusst werden soll. Steuerungstheorien können daher nicht weiter eindimensional staatszentriert argumentieren. Sie stehen vor der komplizierten gesellschaftstheoretischen Frage nach den Logiken des Zusammenspiels von Staat und Gesellschaft.

Der Prozeß des „Ineinanderwachsens“ von Staat und Gesellschaft, das Phänomen der geteilten Souveränitäten, die von Luhmann betonte gleichzeitige Steigerung von Independenzen (Abschottungsphänomenen) zwischen den sich ausdifferenzierenden gesellschaftlichen Teilsystemen und der Interdependenz von Problemlagen sowie sich überlagernde Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in

der Gesellschaft verlangen nach neuen Sichtweisen, die über ein einseitig staatszentriertes Politikverständnis hinausweisen.

Deutlich wird, daß die Ausdifferenzierung des institutionellen Systems und die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft Folge von Demokratisierung und des zunehmenden Partizipationswillens gesellschaftlicher Akteure sind. Die „Krise des Staates“, die „Krise der Politik“ ist insofern auch Auswirkung der steigenden Partizipationsfähigkeit gesellschaftlicher Akteursgruppen.

Verblüffend ist das ambivalente Verhältnis zwischen der Modernisierung von Gesellschaft und ihrer Gestaltbarkeit. Das Dilemma besteht darin, daß die Organisationsfähigkeit der Gesellschaft und die Leistungsfähigkeit einer steigenden Zahl von Akteursgruppen einerseits Motoren der Entwicklung darstellen. Andererseits können diese Motoren zu Entwicklungsbremsen werden, weil sie zugleich auch lähmende Interessendivergenzen und den jeweiligen Besitzstand verteidigende Verteilungskonkordien hervorbringen können, mit denen sich die staatlichen Akteure im Prozeß der Politikformulierung und -implementierung konfrontiert sehen. Die Blockierung staatlicher Steuerungsfähigkeit und der Verlust an Steuerungspotentialen zur Gestaltung der Gesellschaft können demnach eine paradoxe Konsequenz gestiegener gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit sein, also durch deren weitere Steigerung zu- statt abnehmen. Die höhere Rationalität in den Teilsystemen wird oft erkaufte durch eine steigende Irrationalität des Ganzen.

Politik anders denken – Vom Planungsstaat zur Netzwerkgesellschaft

In der Folge des Abschieds der klassischen Staats- und Politiktheorien vom hierarchisch agierenden, vollständig souveränen Staat wird zunehmend die verwirrende Vielfalt von Organisations- und Steuerungsformen entdeckt, auf denen die Steuerungsleistungen und die politische Gestaltung moderner Gesellschaften basieren. Der Blick auf die Diversität staatlicher

Steuerungshilfen und gesellschaftlicher Selbststeuerungspotentiale wird frei, als da wären: die Schaffung staatlicher Einrichtungen, die Delegation von Staatsaufgaben an gesellschaftliche Gruppen, staatliches Handeln nach dem Subsidiaritätsprinzip, so daß Handeln nur noch bei Versagen der Selbststeuerung in gesellschaftlichen Teilbereichen einsetzt, aktive Steuerung durch liberalen Kooperatismus, lose Konzertierung.

Eine *Entgrenzung des Staates* ist zu beobachten. Die klare Trennung von Staat und Gesellschaft – mit dem Staat als höchstem, monolithischen Steuerungszentrum – löst sich auf. Neue Koordinations- und Verhandlungssysteme entstehen. Marktförmige und hierarchische Steuerungsprozesse werden durch Formen der horizontalen (Selbst-) Koordination ergänzt und überlagert. *Netzwerkstrukturen* gewinnen – neben der Marktsteuerung und der staatlichen hierarchischen Steuerung – in Politikfeldern an Bedeutung, in denen Problemlösungsres-

ourcen und -potentiale, also die Kapazitäten zur Erkennung von Problemen, zur Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten und Politikprogrammen, zur Festlegung von Politiken und deren Implementierung, breit auf eine Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren verteilt sind. In Netzwerken sind die Akteure zur Zusammenarbeit gezwungen, da sie zur Problemlösung wechselseitig auf die Steuerungsressourcen der anderen angewiesen sind.¹

Wo dies der Fall ist, muß Abschied genommen werden von der klassischen Vorstellung, der Rechtsstaat könne den gesamten Politikprozeß (siehe Schaubild 1) autonom gestalten. Er ist in einer zunehmenden Zahl von Problemfeldern und in unterschiedlichen Phasen des Politikprozesses auf das Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren angewiesen. Hierarchische Steuerung wird ergänzt durch informelle, horizontale, dezentrale und interorganisatorische Entscheidungsstrukturen.

Schaubild 1: Phasen des policy-Prozesses

Problemerkennung
Einschätzung der Problemrelevanz
Analyse steuerungsrelevanter Wirkungszusammenhänge
Entwicklung von Lösungsansätzen
Festlegung von Politiken
Implementierung
Evaluierung der Wirkung von Politiken
Korrekturen

Ein instruktives Beispiel für politische Steuerung jenseits von Planungsstaat und Markt-radikalismus kann die Wirtschaftspolitik sein, von der zuweilen behauptet wird, sie reduziere sich auf eine weitgehende Abstinenz des Staates und den Verzicht auf politische Steuerung. Statt dessen stellen erfolgreiche Standortpolitiken (in unterschiedlichsten Ländern) ein Beispiel für „nicht-etatistische“ Steuerung und Problemlösung und neuen Formen von „public private partnership“ dar. Die neuen standortpolitischen Strategien unterscheiden sich fundamental von den etatistischen top-down-Ansätzen traditioneller Industriepolitik, -planung oder Investitionslenkung, in denen der Staat als zentrale Steuerungsinstanz agierte. Letztere sind heute untauglich, da im Bereich der Standortpolitik und der Entwicklung von Industrie-, Technologie- und Ausbildungspolitiken die Handlungspotentiale, das notwendige Know-how zur Formulierung langfristig orientierter Politiken und die Implementationskapazitäten auf eine Vielzahl von staatlichen, privaten und intermediären Trägerschaften verteilt sind (Unternehmen, Verbände, Wissenschaft, staatliche und private intermediäre Institutionen, Gewerkschaften). Ließen sich in der Phase des Fordismus und hochstandardisierter Produktionsmuster noch vertikal integrierte Großunternehmen auf der Grundlage zentralistischer, staatlicher Industrieplanung (in der UdSSR, Indien oder auch Brasilien) erfolgreich aufbauen, so werden heute eindimensionale, zentralistische Regulationsmuster scheitern, wenn es um die Entwicklung und Unterstützung komplexer Unternehmensnetzwerke und spezialisierter Institutionenlandschaften im Unternehmensumfeld geht.

„Weiche Steuerungsmedien“ wie Informationsfluß, Interessenintegration, prozedurale Festlegung gewinnen aufgrund dieser veränderten Strukturbedingungen an Bedeutung. Sie haben zwei Funktionen: Einerseits ist staatliche Struktur- und Standortpolitik auf die Know-how-Ressourcen von Unternehmen, Wissenschaft und anderen strategischen Akteuren angewiesen. Andererseits korrespondieren diese neuen Steuerungsmedien mit dem interaktiven Charakter von Innovation und dem systemi-

schen Charakter von Wettbewerbsfähigkeit, da netzwerkartige Organisationsmuster, rascher Informationsfluß, offene Informationskanäle und die Kombination hierarchischer und horizontaler Strukturen die Kommunikation erleichtern und selbst zu Wettbewerbsfaktoren werden. Deutlich werden der spezifische, prozedurale Charakter der Wirtschaftspolitiken und daß die Standortpolitiken nicht nur durch staatliche Politik vorangetrieben werden; vielmehr können und müssen auch Unternehmen, intermediäre Institutionen und Verbände (als Einzelorganisationen oder im Verbund) Beiträge zur Ausgestaltung des Standortes leisten (z.B. durch Ausbildungsangebote, Aufbau von Informationssystemen, Beschleunigung des Informationsflusses). Ähnliche Formveränderungen politischer Steuerung lassen sich auch in einer Vielzahl anderer Politikfelder wie der Umwelt-, Sozial- oder Gesundheitspolitik aufzeigen.

Die Diskussion über die Überlagerung von Markt-, Staat- und Netzwerksteuerung geht über die traditionelle Vorstellung der Steuerung der Gesellschaft durch den Zentralstaat hinaus. Netzwerkartige Organisationsmuster und die darauf basierende Steuerung können interpretiert werden als Reaktionen auf die sozialen, politischen und ökonomischen Ausdifferenzierungs-, Spezialisierungs- und Interdependenzphänomene. Die Netzwerkkonzepte betonen einen wichtigen Punkt: Die Koordination zwischen politischen, sozialen und ökonomischen Akteuren und darauf basierende Problemlösungsformen in Netzwerkstrukturen unterscheiden sich von den drei Standardformen gesellschaftlicher Koordination in modernen Gesellschaften, als da wären der Preismechanismus, der das Verhalten von Unternehmen und Konsumenten auf anonymen Märkten koordiniert, der hierarchisch-majoritäre Politikmodus, der vorsieht, daß die durch demokratische Wahlen legitimierte Parlamentsmehrheit für das Gemeinwesen verbindliche Entscheidungen herbeiführt und umsetzt, und die hierarchisch übergeordnete Instanz, die für die untergeordneten Einheiten verbindliche Entscheidungen trifft. Der Begriff „Netzwerk“ betont demgegenüber die Selbstorganisa-

tion bzw. -koordination zwischen de facto autonomen Akteuren zur Erreichung eines gemeinsamen Resultates.

In der Netzwerkgesellschaft entwickelt sich ein System geteilter Souveränitäten. Die in den Sozialwissenschaften übliche Dichotomie zwischen dem Staat (inklusive Parlament, Regierung und Parteien), der für das Gemeinwohl und die Politikgestaltung zuständig ist und die zentrale und souveräne Steuerungsinstanz der Gesellschaft darstellt, und der Gesellschaft als der Sphäre des Privaten, in der das Individuum sein Glück sucht und Verbände die partikularen Interessen ihrer Mitglieder vertreten, ist in der Realität obsolet. Viele „öffentliche“ Probleme können nicht mehr ohne die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure (privater Organisationen, wissenschaftlicher Einrichtungen, Unternehmen, NGOs) in den Politikprozeß gelöst werden, weil die Steuerungsressourcen (wie die Fähigkeit zur Problemerkennung, Analyse von Wirkungszusammenhängen, Entwicklung von Problemlösungen, Implementierungskapazitäten) auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt sind.

So verlieren der Staat und das etablierte politische System in der Netzwerkgesellschaft ihre absolute Handlungsautonomie, und sie müssen sich von der Vorstellung umfassender „Gesellschaftsplanung“ verabschieden. Der Staat übernimmt veränderte Aufgaben:

- **Koordinations-, Organisations- und Moderationsaufgaben**, z.B. um im Verbund mit anderen gesellschaftlichen Akteuren Problemlösungen voranzutreiben;
- **Vermittlungsfunktionen** zwischen Konfliktparteien, z.B. um die Selbstorganisationsfähigkeit in gesellschaftlichen Teilbereichen zu stärken, die durch Interessenblockierung gefährdet sind, oder um zur Herausbildung gemeinsamer Ziele und der Akzeptanz von Politiken beizutragen;
- **Kontrollaufgaben**, z.B. infolge der Delegation von öffentlichen Aufgaben an nicht-

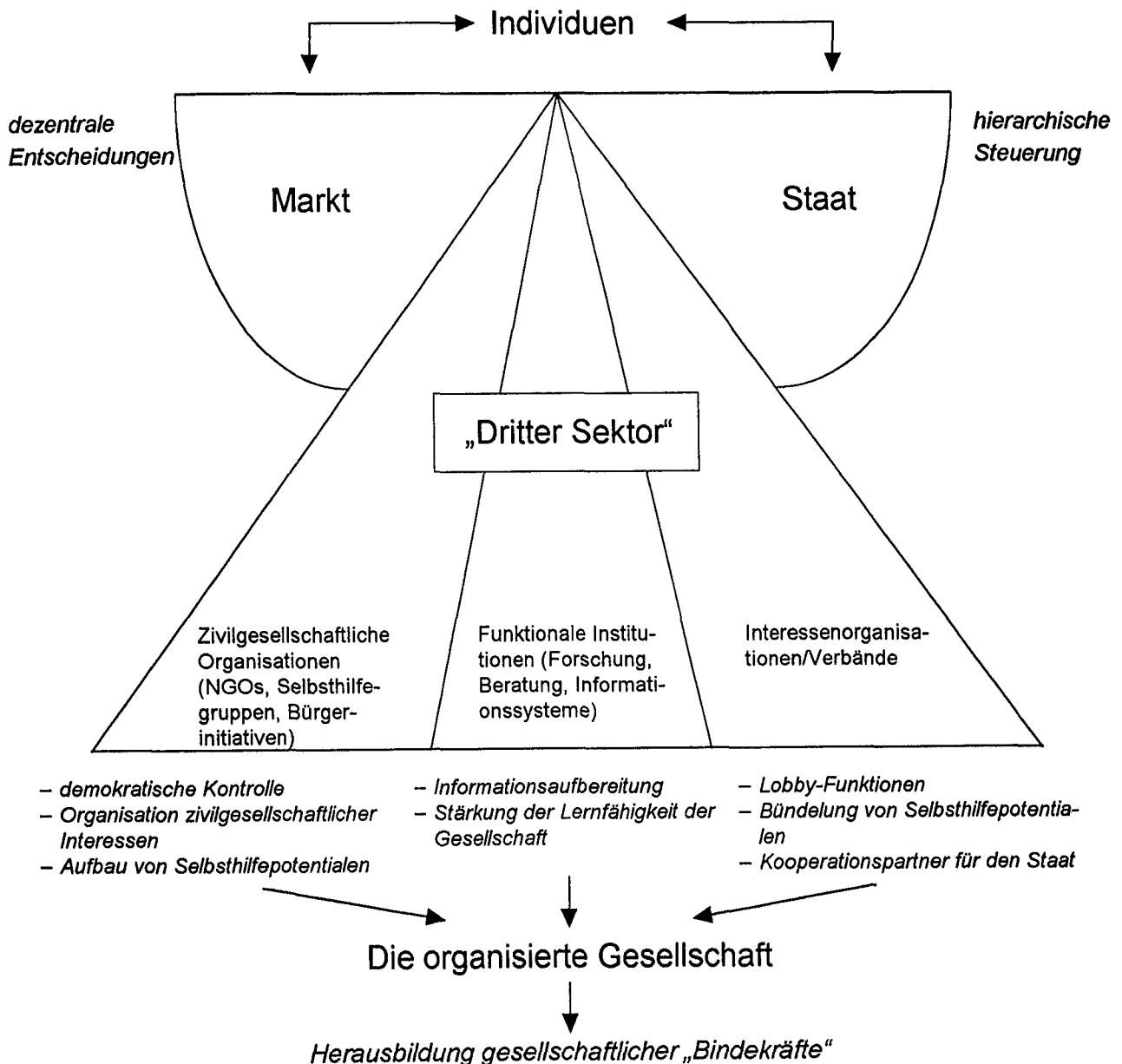
staatliche Institutionen, deren Erfolg bzw. Mißerfolg zu überprüfen ist;

- **Initiatoren- und Orientierungsfunktionen**, z.B. um Zukunfts- gegen Gegenwartsinteressen durchzusetzen oder gesamtgesellschaftliche Interessen und Problemfelder in gesellschaftliche Teilbereiche (z.B. die Wirtschaft) „hineinzutragen“, die dazu neigen, sich ausschließlich an den eigenen Rationalitätskriterien zu orientieren (z.B. Wachstum, Profit) und externe Effekte (z.B. Umweltprobleme) nicht wahrzunehmen – dem Staat obliegt also die Einbindung der stets partikularistischen Netzwerkaktivitäten in gesamtgesellschaftlich verträgliche Entwicklungsprozesse (Management der Interdependenzen);
- **Korrekturfunktionen**, z.B. dadurch, daß er die Selbstorganisationfähigkeit schwacher gesellschaftlicher Akteure durch finanzielle oder auch institutionelle Förderung stärkt, damit diese in der Lage sind, Gegenmacht- und Kontrollpotentiale aufzubauen.

Markt, Staat, horizontale Selbstorganisation in Netzwerken sowie die Verkopplung von hierarchischer und netzwerkförmiger Steuerung ergänzen sich gegenseitig. Neben Recht, Macht (Staat) und Geld (Markt) als den klassischen Steuerungsmedien gewinnen der Informationsfluß, die Fähigkeit zur Kommunikation, zur Entwicklung einer gemeinsamen Problemlösungsorientierung zwischen den gesellschaftlichen Akteursgruppen und Politikarenen sowie die Fähigkeit, kontinuierliche gesellschaftliche Such- und Lernprozesse zu organisieren, an Bedeutung. Das Zusammenwirken von Staat, Markt und den dazwischen angesiedelten gesellschaftlichen Sektoren (siehe Schaubild 2) ist für die Problemlösungsfähigkeit von Gesellschaften bedeutend.

Netzwerkphänomene sind also mehr als bloß eine unterschiedliche Betrachtungsweise einer im wesentlichen unveränderten sozialen Realität. Vielmehr wird deutlich, daß die Vorstellung von der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und die Vorstellung des

Schaubild 2: Sektoren der Gesellschaft



Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum nicht aufrechterhalten werden kann. Zu konstatieren sind weitreichende Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen, die auf Veränderungen in den Grundstrukturen unserer Gesellschaften hinweisen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute in einem Prozeß, in den eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren eingebunden sind.

Die skizzierte Dynamik stellt die klassische Wahrnehmung in Frage, daß es entweder private Angelegenheiten gibt, für die Individuen, jeweilige Organisationen oder Unternehmen eigenverantwortlich zuständig sind, oder öffentliche Angelegenheiten, die der Staat als Rechtsstaat, legitimiert durch die Wähler, regelt. Es scheint, als wenn zwischen die Bereiche, in denen ausschließlich private Akteure ihre privaten Angelegenheiten bearbeiten, und die Felder, in denen der Staat autonom öffentliche Probleme bewältigt, eine größer

werdende Schnittmenge tritt, in der kollektiver Steuerungsbedarf entsteht, der weder von privaten noch von staatlichen Akteuren im Alleingang bewältigt werden kann. Wenn dies stimmt, wäre staatliche Politikgestaltung oft nur noch in Verbindung mit privaten Akteuren und Institutionen, also im Sinne von „vergesellschafteter Politik“, möglich. Hieraus ergeben sich Herausforderungen für alle gesellschaftlichen Akteure (z.B. ein höheres Maß gesellschaftspolitischer Verantwortlichkeit nichtstaatlicher Akteure), die bisher in ihrer Mehrzahl eher vor dem Hintergrund der klassischen Politikvorstellungen denken und handeln (z.B. Staat als Träger des „Gemeinwohls“; andere Akteure an Partikularinteressen orientiert).

Akteure und Organisationen, die in Netzwerken zusammenwirken, agieren entlang dreier komplementärer Logiken: Erstens optimieren sie eigenverantwortlich ihre Organisationen (Binnenorientierung); zweitens definieren sie ihre Interessen und vertreten diese gegenüber dem Staat und anderen gesellschaftlichen Akteuren (Interessenvertretung); drittens gestalten sie ihr jeweiliges Umfeld durch Kooperation und Vernetzung mit staatlichen und privaten Organisationen (cooperative competition).

Die Steigerung der gesellschaftlichen Selbstorganisationsfähigkeit und die Bündelung und Kanalisierung gesellschaftlicher Kreativitätspotentiale *können* sich also ergänzen. Netzwerke können allerdings nicht funktionieren zwischen Akteuren, die ausschließlich auf ihre eigenen Interessen konzentriert sind. In solchen Fällen

blockieren Netzwerkstrukturen, und infolgedessen können Probleme, die auf dem Prinzip der geteilten Souveränitäten basieren, nicht mehr gelöst werden. Neben Staats- und Marktversagen gibt es demnach auch Netzwerkversagen.

Das sich in Marktwirtschaften verallgemeinernde „Egoismusprinzip“ ist mit den fragilen Strukturprinzipien der komplexen Netzwerkgesellschaften nicht kompatibel. Netzwerksteuerung als (Teil-)Antwort auf die Krise des Staates ist in diesem Sinne nicht nur eine „technische“ Frage, sondern hat zugleich auch mit der Herausbildung gemeinsam geteilter Normen, Werte und Handlungsorientierungen der politischen Akteure zu tun. Politik ist in demokratischen, ausdifferenzierten Gesellschaften (in denen Netzwerkstrukturen stark an Bedeutung gewinnen) auf ein gehöriges Maß an generalisiertem Vertrauen, Kooperationsfähigkeit und gemeinsame Problemlösungsorientierungen der Akteursgruppen angewiesen; zugleich werden diese Handlungsorientierungen und „Grundwerte“ zunehmend zu knappen Gütern. Die „Vermarktwirtschaftlichung“ der Gesellschaft, die Organisation der Politik auf der Grundlage der einseitigen Wettbewerbs- und Konkurrenzprämissen der modischen „Ökonomischen Theorie der Politik“ und die Verallgemeinerung eines nicht gemeinwohlverträglichen Individualismus würden die Spielräume für die politische Gestaltung unserer Gesellschaften weiter unterminieren.

2. NGOS ALS MOTOREN VERGESELLSCHAFTETER POLITIK?

Es ist sicher kein Zufall, daß die Neuen Sozialen Bewegungen, aus denen später die NGOs hervorgingen, ab Anfang der 70er Jahre entstanden, in einer Phase also, in der staatliche Planungssillusionen immer deutlicher wurden und zunehmend von der Krise staatlicher Politik und Steuerungsfähigkeit sowie der Parteienkrise die Rede war.² Das etablierte politische System reduzierte sukzessive seine Reform-

und Steuerungsansprüche. Auch in den Politik- und Verwaltungswissenschaften wurde der Steuerungsoptimismus der 60er und 70er Jahre stark relativiert.

Die neuen politischen Akteure sind jedoch nicht nur Krisenphänomen geschuldet, sondern entstehen auch vor dem Hintergrund einer gelungen politischen Modernisierung

der Bundesrepublik, die zu mehr Chancengleichheit und einer zunehmenden Partizipationsfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen beigetragen hat. Die Krisen von Staat, verstaatlichter Politik und Parteien darf demnach nicht verkürzt als Ergebnis der Erfolglosigkeit des etablierten politischen Systems gedeutet werden; sie sind auch Resultat vorangegangener Modernisierungserfolge: Demokratisierung, Bildungsreform, sozialstaatliche Sicherungssysteme und breitenwirksame Wohlstandssteigerung führten zur Herausbildung neuer artikulationsfähiger Akteure des politischen Systems, die sukzessive einen flüssigen Untergrund für die etablierten demokratischen Institutionen herausbildeten.

Die große Zahl von NGOs – von den kleinen, finanzschwachen lokalen Organisationen bis hin zur „Neuen Internationale“ von Greenpeace, Amnesty International und World Watch – und ihre unterschiedlichen Zielsetzungen verbieten eine pauschalisierende Charakterisierung ihres Beitrages zur Demokratie und zur Gestaltung von Politik. Allein im Flüchtlings- und Asylbereich sind bundesweit über 250 Initiativen tätig, in Frankfurt existieren 35 überregionale Organisationen, die sich mit Bürgerrechtsfragen beschäftigen, in Berlin übertrifft mittlerweile die Zahl von Selbsthilfegruppen die der in Deutschland traditionsreichen Vereine, und im Kontext der Weltkonferenzen der vergangenen sechs Jahre haben sich eine Vielzahl von NGOs erstmalig auch auf internationalem politischen Parkett engagiert. Es ist ein „Markt der Möglichkeiten“ entstanden, in dem sich politisch-gesellschaftliches Engagement jenseits von Parteien, Gewerkschaften und etablierten Verbänden verwirklichen kann. Die Heterogenität dieses politischen Marktes und die spezifischen Wirkungen unterschiedlichster NGOs können hier, da auf eine genaue Differenzierung des NGO-Spektrums verzichtet werden muß, nicht im Einzelnen erfaßt werden. Vielmehr geht es um eine generelle Einschätzung des Phänomens NGO.

Soziale Bewegungen und NGOs als Reaktion auf die „Krise reformorientierter Politik“

Für die sozialen Bewegungen stellten die Krise der Politik und des Staates sowie die verblassenden Reformhoffnungen der sozial-liberalen Regierung einen fruchtbaren Humusboden dar. Langsamkeit, Routine, Bürokratie, Technokratismus und Expertentum, die systemische Trägheit institutionalisierter Politik sowie die bürgerferne Kompromiß- und Verhandlungswelt der korporatistischen Trias aus Staat, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften wurden kontrastiert durch eine (teilweise) Rückeroberung der Politik durch eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen und Selbsthilfeorganisationen. Gerichte fällen Urteile, Bürokratien bereiten Anträge und Gesetze vor, Parlamente verabschieden Gesetzesvorlagen und Haushalte, Parteizentralen führen Wahlkämpfe, traditionelle Verbände nehmen Einfluß auf „ihre“ Verwaltung – und die NGOs haben, als zunächst außerhalb dieses offiziellen Kreislaufes stehende Akteure, das Privileg und die Funktion, diese eingespielten Routinen durch Provokationen und Protest zu stören, in Bewegung zu halten sowie Gegenmacht und -öffentlichkeit zu erzeugen.

NGOs nehmen also die Funktion von Frühwarnsystemen wahr, stellen gesellschaftsweite empfindliche Sensoren dar und bringen lebensweltliche, utopische wie sachbezogen-realistische, bornierte und gemeinwohlorientierte Argumentationen und Sichtweisen in den Politikprozeß ein. Sie stellen politische Öffentlichkeit und Transparenz her und tragen so zur Kontrolle der politischen Macht und der Macht der starken (in Verbänden organisierten) gesellschaftlichen Gruppen bei, setzen diese unter politischen Streß und Legitimationsdruck und erhöhen zugleich die Legitimation politischer Entscheidungen, die die Filter der NGO-Welt durchlaufen haben. Im Streit um die Atomenergie gelingt es den politischen Newcomers sogar, Protest dergestalt zu organisieren, daß zwar keine Umkehr, jedoch eine Blockade des

weiteren Ausbaus der umstrittenen Energiepolitik bewirkt wird.

Die offizielle Politik der klein(st)en Schritte wird konfrontiert mit dem Reformoptimismus und -druck „von unten“. Die NGOs greifen vernachlässigte Themen auf, bilden flexiblere und offenere Organisationsstrukturen als Parteien und traditionelle Verbände heraus und tragen dazu bei, die Politik wieder stärker in die Gesellschaft zurückzuholen, nachdem zuvor (z.B. im Rahmen der konzertierten Aktion) Politik immer mehr zu einer reinen Elitveranstaltung zu mutieren schien. NGOs stellen in diesem Sinne soziale Innovationen dar, die als Gegengewicht zu einem erstarrten politischen System entstehen, dessen Träger sukzessive die beschränkte Reichweite ihrer Aktivitäten wahrnehmen und nach den Planungssillusionen der 60er und 70er Jahre nun zu einem überzogenen Verzicht auf politische Reformprojekte tendieren.

Nachholende Modernisierung des politischen Systems

Die Entstehung nicht-staatlicher politischer Akteure impliziert eine nachholende Modernisierung des politischen Systems: Während sich in der Gesellschaft Ausdifferenzierungs- und Pluralisierungsprozesse Bahn brachen, neue Institutionen, Interessen, Lebenswelten und Akteursgruppen entstanden, tendierte das politische System zu immer stärkerer Zentralisierung: Die Konzertierte Aktion war Ausdruck der Hoffnung, die Spitzenvertreter der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und des politischen Systems würden auch in schwierigen Zeiten für eine wirksame politische Steuerung sorgen können.

Die NGOs versuchen (z.B. als Friedens-, Anti-Atom-, Frauen- oder Umweltbewegung), Gegenmacht (zuweilen auch Widerstand) zu mobilisieren, und appellieren zugleich an Staat, Parlamente und Parteien, rasche, zuweilen radikale Kursänderungen vorzunehmen. Während in den etablierten Institutionen die Allmachts- und Machbarkeitsphantasien aufge-

geben werden, reaktivieren die NGOs den Elan des Reformoptimismus und zuweilen einen ausgeprägten Voluntarismus, der auch den (linken) Parteien und Gewerkschaften lange eigen war. Dieser Voluntarismus brachte durchaus frischen Wind in die politischen Debatten, war jedoch zugleich oft auch Ausdruck eines blauäugigen Steuerungs- und Machbarkeitsoptimismus, der aus fehlender „realpolitischer“ Erfahrung resultierte. Die sozialen Bewegungen und die NGOs brachten dennoch wichtige Antriebskräfte für politische Veränderungen in die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen zurück, die sich in den eingefahrenen demokratischen Institutionen abgeschliffen hatten: Phantasie, Vorstellungskraft, Utopien, Kreativität, Nonkonformismus.

Die Mobilisierungsfähigkeit der Neuen Sozialen Bewegungen, die sich z.B. in großen Demonstrationen manifestierte, die Entstehung der Grünen Partei und vor allem der lange Atem und die Etablierung der NGOs als mittlerweile fester Größe des politischen Systems zeugen von dem Erfolg des Versuchs, Politik nicht nur Parteien und Parlamenten zu überlassen. Von vielen Beobachtern als Eintagsfliege wahrgenommen und abgetan, konnten sich die neuen politischen Akteure als Stachel im Fleisch des etablierten politischen Systems und neuerdings auch als dessen kooperationsbereite Juniorpartner profilieren. Keine Partei kann es sich heute leisten, keine Kontakte zu NGOs zu unterhalten. Nicht selten gilt das NGO-Label als Gütesiegel.

Dies gilt z.B. in der Entwicklungspolitik: Entwicklungsminister Spranger nannte kürzlich die NGOs das „zweite Standbein“ deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Auch wenn diese Äußerung mehr Schein als Sein ausdrückt, verdeutlicht sie doch, daß die NGOs als politische Akteure wahr- und ernstgenommen werden; sicher vor allem deshalb, weil sie mittlerweile über reichlich Medienerfahrung verfügen und rasch in der Lage sind, Öffentlichkeit herzustellen. **Es ist schick und verschafft Akzeptanz, nicht-staatliche Institution zu sein; staatliche Organisationen und Parteien hingegen gelten als träge Fossile. Dieser Trend**

ist vielleicht in Deutschland mit seiner staatszentrierten Tradition ein durchaus gutes Zeichen; dennoch bleibt auch ein merkwürdiger Beigeschmack, wenn sich an diesem Punkt „progressive“ Querdenker (denen es um aktive Gesellschaftsgestaltung geht) und neoliberale Zeitgeister (die Politikverzicht propagieren) treffen.

NGOs tragen erfolgreich zur Zerkleinerung der „großen Politik“ bei, sie können es sich leisten, über den Kurzzeithorizont von an Wahlterminen orientierten Parteien und Politikern hinauszuschauen und Vorschläge zu unterbreiten, die aus machtpolitischen Gründen unrealistisch sein mögen, aber häufig durchaus eine hohe Sachadäquanz reflektieren. So bewegen sich (nicht zuletzt angesichts der sich zuspitzenden Beschäftigungskrise) die von den etablierten Parteien der Industrieländer verfolgten Wirtschafts- und Umweltpolitiken, glaubt man den Ergebnissen der Umweltforschung, auf einer schiefen Ebene, da sie unsere Gesellschaften auf längere Sicht ihrer ökologischen Zukunftsfähigkeit zu berauben drohen. Es sind in diesem Kontext die „blauäugigen“ nicht-staatlichen Akteursgruppen, die für den Druck sorgen müssen, um ehemals erfolgreiche, aber langfristig nicht tragfähige Entwicklungskorridore zu verlassen.

Die NGOs konfrontieren die Welt der Sachzwänge und scheinbar unbeeinflussbaren Systemlogiken oft mit der Welt des Wünschbaren, der Utopie von einer besseren Gesellschaft – und können so zuweilen wichtige Korrekturen anstoßen. Denn die Politik der Sachzwänge ist nicht selten Resultat eines antizipierten Gehorsams des politischen Systems gegenüber mächtigen gesellschaftlichen Gruppen und nur scheinbar unabänderlichen Systemlogiken. Die Diskussion über den FCKW-freien Kühlschrank ist hier ein instruktives Beispiel. Die Hersteller behaupteten zunächst, ein solches Produkt sei nicht oder erst nach einer langen Übergangsfrist zu produzieren. Erst der Druck der Umweltorganisationen und die Zusammenarbeit zwischen Greenpeace und einem kleineren

Hersteller führten zu einem dann sehr raschen Durchbruch der FCKW-freien Kühlschränke. NGOs erschließen und erweitern demnach politische Machbarkeitsräume.

Die normative Dimension der Politik

NGOs haben sich zu wichtigen Trägern des Normativen entwickelt, weshalb es vermutlich nicht zufällig ist, daß es viele Verbindungen zwischen ihnen und den Kirchen gibt. Sie appellieren an Gemeinwohlinteressen, Gerechtigkeitsprinzipien, streiten für die Menschenrechte, verweisen auf die Rechte zukünftiger Generationen und weit entfernter Kulturen und thematisieren universelle Überlebensinteressen. In einer Situation, in der sich – vor dem Hintergrund der Verallgemeinerung und Globalisierung des Marktmechanismus – auch in Politik und Gesellschaft das Konkurrenz- und „Egoismusprinzip“ als Norm für soziales Handeln durchzusetzen scheint, ist dieser Sachverhalt nicht gering zu schätzen.³ Es ist in vielen politischen Zusammenhängen (auch den sogenannten fortschrittlichen Kreisen) zur Mode geworden, jeden Reformvorschlag, der nicht unmittelbar an Eigen- und Machtinteressen appelliert, als romantisch und naiv zu (dis-)qualifizieren. Die Betonung übergeordneter, universeller Interessen und normativer Grundlagen menschlichen Zusammenlebens durch NGOs stellt hier ein wichtiges Gegengewicht dar und macht das moralische Kapital der NGOs aus. Ihre öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz dokumentiert, daß in dieser gesellschaftlichen Dimension durchaus (Kompensations-)Bedarf besteht.

NGOs tragen so dazu bei, das moralische und soziale Kapital der Gesellschaft zu reaktivieren, zu mobilisieren, zu sichern und auszubauen. Ihre Existenz bringt zum Ausdruck, daß es neben den vielfältig beschriebenen Privatisierungs- und Individualisierungstrends und der vermeintlichen Auszehrung gemeinschaftlicher Strukturen auch Wünsche nach öffentlicher, erlebbarer Sozialität und kreativer Betätigung im politi-

schen Gemeinwesen gibt. Diese Bedürfnisse nach gesellschaftlichem und kollektivem Engagement reflektieren sich im übrigen nicht nur in der NGO-Welt, sondern auch – worauf Hans Joas hinweist – in den Zahlen der Mitgliedschaften der Deutschen in „traditionellen“ Organisationen: noch immer sind 2,2 Millionen Menschen in Parteien organisiert, 21 Millionen in Sportvereinen, 2 Millionen im deutschen Sängerbund; hinzu kommen Gewerkschaften, Kirchengruppen usw.⁴ Es könnte sein, daß das mittlerweile tief im öffentlichen Diskurs verankerte Bild von der sich in völlig individualisierte Biographien auflösenden Gesellschaft nicht den Kern der gesellschaftlichen Umbrüche trifft. Derzeit liegt in Deutschland keine Studie vor, die sich jenseits der Perspektive der ständig fortschreitenden Fragmentierungsprozesse und des „Gemeinschaftsverlustes“ um ein empirisch fundiertes Bild existierender „Gemeinschaftsbindungen“ bemüht.

Interessant ist, daß sich NGOs vor allem in Themenfeldern engagieren, in denen es um Interessen geht, die keine unmittelbaren Repräsentanten haben (dies gilt allerdings nicht für die Frauenbewegung): die Umwelt, der Süden, die Menschenrechte usw. NGOs sind weniger in Bereichen zu finden, in denen sich die alten sozialen Bewegungen – insbesondere die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung – engagiert haben und engagieren: Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, (neue) Armut. Dies ist sicher gut so, weil in den nun von den NGOs aufgegriffenen Problemfeldern ein politisches Vakuum ausgefüllt wurde.

Zugleich wird deutlich, daß sich die NGOs vor allem aus den links-liberalen, häufig akademischen (oberen) Mittelschichten speisen, die es sich, um es etwas zugespitzt zu sagen, leisten können, Themen auf die politische Agenda zu setzen, die jenseits unmittelbarer Eigeninteressen angesiedelt sind. Gegen diese neue Art der Stellvertreterpolitik ist nichts einzuwenden, zumal es bedeutend ist, daß wichtige Interessen (zukünftiger Generationen, von Flüchtlingen usw.) vertreten werden, die ansonsten nicht artikulationsfähig wä-

ren. Dennoch erinnert die „Arbeitsteilung“ zwischen den neuen und den alten politischen Bewegungen an die spannungsreichen Diskurse zwischen Nord und Süd im Verlauf der Weltkonferenzen der 90er Jahre, die nicht zuletzt unterschiedliche Lebenswelten, Realitäten und Interessen widerspiegeln: Der aufgeklärte Norden thematisierte die globalen Umwelt- und Überlebensinteressen, und der Süden stritt um das Recht auf Entwicklung und betonte die prioritäre Bedeutung sozialer vor ökologischen Problemen.

Die Rolle von NGOs in der Politik im Wandel

Mit den professionalisierten NGOs hat sich in den Industrieländern so etwas wie eine Gegen- oder Ko-Elite zur etablierten politischen Klasse herausgebildet, die die kommunikative Infrastruktur des politischen Systems verbreitert. Zu beobachten ist, daß sich die NGO-Szenerie grundlegend verändert. Aus vielen „Widerstandsgruppen“ sind längst Lobbyorganisationen geworden, die mit den Ministerien über bessere Lösungswege streiten. Aus straßenblockierenden Initiativen der Friedensbewegung wurden private Think Tank-Institutionen, die über zivile Konfliktlösungsstrategien nachdenken und lokale Selbsthilfeorganisationen haben sich zu effektiven NGOs entwickelt, die auf die Arbeit von Zivildienstleistenden zugreifen und mit lokalen Behörden zusammenarbeiten.

NGOs übernehmen unterschiedliche Funktionen:

- Erstens können nicht-staatliche Organisationen in Problemfeldern tätig sein, die der Staat und das etablierte politische System nicht adäquat oder gar nicht aufgegriffen haben (z.B. Umwelt).
- Zweitens können NGOs etabliert werden, um den Staat aus bestimmten Problemfeldern herauszuhalten (z.B. selbstverwaltete Frauenhäuser).

- Drittens kann der Staat öffentliche Aufgaben an nicht-staatliche Organisationen delegieren (Staatsentlastung) und sich auf die Ergebniskontrolle beschränken (z.B. Entwicklungsprojekte der politischen Stiftungen, wenn man diese als NGOs ansieht; Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Kirchen).
- Viertens können die Adressaten staatlicher Politik in Kooperation mit staatlichen Institutionen aktiv an der staatlichen Problembearbeitung und Gesellschaftsgestaltung teilnehmen. Dies kann aus Sicht des Staates sinnvoll sein, um die Akzeptanz für Reformen zu erhöhen und das Wissen von privaten und staatlichen Akteuren zu bündeln.
- Fünftens können nicht-staatliche Organisationen gegenüber staatlichen Steuerungsansprüchen Kontroll- und Korrekturfunktionen wahrnehmen oder sich als reine Protestgruppen etablieren.

Zweifelsohne tragen die NGOs zur „Verbreiterung“, zur Demokratisierung und in gewissem Sinne zu einer (Teil-)Vergesellschaftung des Politikprozesses bei. Neben den drei „natürlichen“ Säulen des demokratischen Systems (der Legislative, der Exekutive, der Judikative) und den Medien als der vierten Säule, stellen sie nun eine fünfte Säule dar, durch die weitere Schleusen in das komplexer werdende politische System eingebaut werden.

Natürlich sind auch die „Anti-NGOs“ nicht völlig verschwunden, und weiter unten werde ich argumentieren, daß es ein Verlust wäre, wenn sie verschwänden; doch sie haben – ähnlich wie diejenigen, die irgendwann im Verlauf der 80er Jahre den Kampfbegriff der Arbeiterklasse gegen den der Zivilgesellschaft eingetauscht haben – nach dem Ende der Ideologien an Anziehungskraft verloren. Das Verhältnis von Konflikt- und Kooperationsbereitschaft, Kritik und Teilhabe am politischen Prozeß haben sich verschoben.

3. DIE NGOS ALS POLITISCHE AKTEURE: ENTMYSTIFIZIERUNG TUT NOT

NGOs waren lange und sind zuweilen noch immer durch anti-institutionalistische Affekte geprägt. Diese basieren darauf, daß sie sich in ihrer Entstehungsphase als Gegenbewegung zu staatlicher Politik etabliert haben. Am ausgeprägtesten findet man die dualistische Konzeptualisierung von ziviler, nicht-staatlicher sowie etablierter politischer Gesellschaft bei dem ehemaligen ungarischen Dissidenten György Konrad, der vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen im realen Sozialismus in seinem Buch „Antipolitik“ (von 1985) die zivile Gesellschaft als Alternative zum Staat idealisierte. Auch in deutschen NGOs wird zuweilen eine Arroganz der neuen politischen Akteure gegenüber den traditionellen Akteuren der parlamentarischen Demokratie gepflegt: Parteien erscheinen a priori als verkrustet, lern- und reformunfähig, bürgerfern, an mächtigen Partikularinteressen orientiert usw.; NGOs werden demgegenüber per se als basisdemokratisch und das Allgemeinwohl im Auge ha-

bend wahrgenommen, so als wären die nicht-staatlichen Organisationen quasi automatisch legitimes Sprachrohr der Bevölkerung. Dieses Bild von der „besseren, sauberen NGO-Politikwelt“ speist sich aus dem Unbehagen vieler Menschen mit dem etablierten politischen System, ist jedoch völlig überzogen – und stärkt den fatalen Trend der umfassenden „Entstaatlichung von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik“ nach dem Ende des Sozialismus.

Den bereits skizzierten Stärken sowie Innovations- und Kreativitätspotentialen von NGOs stehen eine Reihe von Schwächen gegenüber:

- **Themenwahl:** NGOs sind oft single issue-Organisationen, die punktuell Problemfelder herausgreifen und Forderungen sowie Politikvorschläge erarbeiten. Die Konzentration auf begrenzte Themen erlaubt oft die Entwicklung beachtlicher Sachkompetenz in dem jeweiligen Feld,

führt jedoch dazu, daß reale Interdependenzen zwischen Politik- und Problemfeldern nicht berücksichtigt werden. Beispiel: der Kampf für den Erhalt einer Naturlandschaft statt ihrer Zerstörung durch den Aufbau eines Industriegebietes ist aus der Sicht der unmittelbaren Anwohner oder der Umwelt-NGOs nachvollziehbar, hat aber vielfältige positive wie negative Effekte jenseits der Sichtweise einer NGO, die sich (legitimerweise) diesem Anliegen widmet: Beschäftigung würde geschaffen; die Verhinderung der Ansiedlung könnte zu einer reinen Verlagerung der Industrieansiedlung führen (beggar my neighbour-Politik) usw. Auch auf den Weltkonferenzen zeigte sich dieses Phänomen: NGOs des Südens stritten gegen die politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit; Nord-NGOs konnten sich für eine Umwelt-Konditionalisierung von Entwicklungskrediten durchaus erwärmen. Mit anderen Worten: **der punktuelle Zugriff von NGOs auf Themen- und Problemfelder spiegelt eben auch die Fragmentierungstendenzen unserer Gesellschaften wider.**

- Dies kann den NGOs nicht angekreidet werden. Sie teilen dieses Problem z.B. mit Fachministerien, die ihre jeweiligen Arbeitsfelder bearbeiten und in der Regel Wirkungen ihrer Politiken auf andere Felder kaum berücksichtigen (können). Auch NGOs sind prädestiniert für diesen Typus von Kurzsichtigkeit; die Vertretung von Partikularinteressen, Schmalspurigkeit und einseitige Parteilichkeit finden eben nicht nur durch traditionelle politische Organisationen, sondern auch durch NGOs statt. Dies ist weder illegitim noch undemokratisch, sondern unvermeidlich in einer Gesellschaft und Welt, in der unendlich vielen Interesse in Widerspruch oder Spannung zueinander stehen und miteinander ausbalanciert werden müssen. Bei vielen NGOs, die ihre Anliegen vorschnell als a priori gemeinwohlorientiert und prioritär verstehen, fehlt diese Wahrnehmung jedoch. Infolgedessen suggerieren sie zuweilen die falsche Hoffnung auf einfache

und schnelle Lösungen für komplexe Probleme. Wichtig wäre die Einsicht, daß in demokratischen Gesellschaften einzelne Institutionen und Prozeduren immer nur partielle Beiträge zur Lösung von Problemen leisten können. Dies gilt natürlich auch für den falschen „Alleinvertretungsanspruch“ von Parteien.

- **Formen der Politik:** Die NGOs haben die kommunikative Infrastruktur der Gesellschaft verbreitert, tragen zu deliberativen Formen der Politik und damit zu einer verbesserten Rückbindung der Politik an die Gesellschaft bei. Einige NGOs neigen, weil sie auf die Schaffung von Öffentlichkeit über Medienpräsenz setzen, jedoch auch zu einer überzogenen „Skandalisierung“ der Politik. Statt komplizierte Sachverhalte verständlich zu machen und Lösungswege zu skizzieren, werden medienwirksame Skandale zelebriert oder inszeniert. Dabei ist zuweilen nicht unterscheidbar, ob die NGOs die Medien oder die Medien die NGOs instrumentalisieren.
- **Organisationsformen:** NGOs haben mit nach innen und außen gerichteten Demokratie- und Legitimationsdefiziten zu tun. Sie sind nicht durch Wählerstimmen demokratisch legitimiert – sie sind und bleiben private Organisationen; statt auf Wähler- gehen sie auf Spendenfang. In einer zunehmend monetarisierten Welt, kann dies vielleicht als Modernitätsmerkmal gelten. Die Zustimmung zu ihrer Arbeit über Spenden hinterläßt jedoch ein demokratisches Legitimationsvakuum: In wessen Namen und für wieviele Menschen sprechen die NGOs?
- Es gibt eine zunehmende Gruppe professionalisierter NGOs, die kaum mehr über Mitglieder oder aktive Mitstreiter verfügen, sondern auf der Grundlage von Spendengeldern Lobbyarbeit für diese und jene Anliegen betreiben. Sind diese Organisationen demokratischer als die traditionellen Verbände (z.B. die Gewerkschaften), die immerhin noch über demokratische Binnenstrukturen und Mit-

glieder verfügen, denen gegenüber sie sich legitimieren müssen? Und die Frage ist legitim, was professionelle Lobby-NGOs von klassischen Verbänden unterscheidet, die ihre jeweiligen Verbandsinteressen artikulieren und im Wettstreit mit anderen durchzusetzen versuchen? Verwandeln sich die NGOs also in „Verbände neuen Typs“, nachdem sie als „politische Akteure neuen Typs“ gegen etablierte politische Strukturen angetreten waren?

Albert Hirschman hat das unterschiedliche Verhalten von Menschen in Politik und Ökonomie in seinem „exit-voice-Modell“ abgebildet. Wenn Dinge nicht funktionieren, können Menschen oft zwischen zwei Möglichkeiten wählen: entweder die „ökonomische“ Reaktion, die „exit-Variante“ – man geht woanders hin, zur Konkurrenz. Oder die „voice-Reaktion“, die der politischen Handlungsoption entspricht: Man erhebt lautstark Forderungen und versucht Änderungen durchzusetzen. Das Politikmuster der NGOs erlaubt politisch interessierten Akteuren, beides miteinander zu verbinden. Mit dem eigenen Spendenverhalten kann man rasch auf dem „Markt der politischen Möglichkeiten“ zwischen Organisationen und Problemfeldern hin und her springen (exit), ohne sich als Mitglied an irgendeine Organisation zu binden. Über diesen Mechanismus kann man die Organisationen dabei unterstützen, politische Forderungen zu verfolgen (voice), die einem sympathisch sind, ohne selbst aktiv werden zu müssen. Aus potentiellen „free-riders“ des politischen Systems können so „easy-riders“ werden.

Insgesamt lassen sich fünf NGO-Organisationsmuster unterscheiden, die ihre je spezifischen Mobilisierungs-, Rekrutierungs- und Legitimationsprobleme aufwerfen:

- Erstens haben sich einige Organisationen (wie amnesty international) von kleinen Initiativen, die auf der Basis von „face to face-Kommunikation“ funktionierten, zu **mitgliederstarken Großorganisationen** mit professionellem Mitarbeiterstab, regionalen Arbeitsgruppen und einem breiten, aber häufig

wenig integrierten Unterstützerkreis, dessen Beiträge sich in der Regel in Spenden und Mitgliedsbeiträgen erschöpfen, entwickelt. Die Organisationsprobleme (z.B. Bürokratisierung) solcher NGOs sowie die Notwendigkeit und die Schwierigkeit, ihre Unterstützerklientel zu betreuen und bei der Stange zu halten, unterscheiden sich kaum von denen der Parteien.

- Zweitens existieren **Großorganisationen vom „Typus Greenpeace“**, die weitgehend auf Mitgliederpartizipation und interne demokratische Strukturen verzichten und statt dessen auf Spendenzufluß, professionelles „lean management“ und Medienwirksamkeit setzen. Diese NGOs sind organisationsintern mit demokratischen Legitimationsproblemen konfrontiert und neigen zur mediengerechten Skandalisierung der Politik.
- Drittens haben sich **quasi-wissenschaftliche NGOs und NGO-Expertenorganisationen** (z.B. WEED, Stiftung Entwicklung und Frieden) entwickelt, die Expertisen erstellen, kompetente Gesprächspartner für Medien und Politik aufbieten können und qualitativ fundierte Bildungs- und Aufklärungsarbeit leisten. Sie kommen im wesentlichen ohne Mitglieder aus, etablieren eine kritische Öffentlichkeit und bemühen sich in der Regel darum, meinungsbildend in das etablierte politische System hineinzuwirken.
- Viertens sind **Lobby-Organisationen** (z.B. Germanwatch oder Dachverbände wie VENRO) entstanden, deren Arbeit an typische Organisationen der Interessenvertretung erinnert, von denen sie sich vor allem durch ihre Themenwahl unterscheiden.
- Fünftens existiert eine große Zahl zumeist kleinerer **aktions- oder projektorientierter Gruppen** (z.B. in der Dritte-Welt-Szenerie) und Selbsthilfeinitiativen (z.B. Stadtteilgruppen), die sich durch konkrete Beiträge in die Politikgestaltung einmischen.

Letztlich darf nicht unterschlagen werden, daß sich hinter vielen NGO-Aktivitäten alte, etablierte Organisationen verbergen: Die größten NGOs im Bereich der Entwicklungspolitik sind kirchli-

che Institutionen; die NGO-Koordination zur Vorbereitung des Weltsozialgipfels in Kopenhagen 1995 übernahm die Friedrich-Ebert-Stiftung.

Zwei Schlußfolgerungen möchte ich unterstreichen:

Zum einen sind die NGOs im Laufe der Zeit zu einem integrativen Bestandteil des politischen Systems geworden. Sie haben mittlerweile – im Vergleich mit den alten politischen Akteuren – zum Teil ähnliche und oft neue Organisations- und Legitimationsdefizite. **Sie sind nicht die „besseren“ politischen Akteure, sondern andere politische Akteure mit spezifischen komparativen Vor- und Nachteilen.** Der Mythos von den a priori basisdemokratischen und die Gemeinwohlinteressen vertretenden Organisationen sollte korrigiert werden.

Zum anderen reflektieren die NGOs den Trend der Fragmentierung und Entstaatlichung von Gesellschaft und Politik. Wer soll sich zukünftig um den Zusammenhalt und die soziale Integration der Gesellschaft, Gemeinwohlinteressen, den Ausgleich und die Integration unterschiedlicher Interessen, Zielkonflikte und Kompromißbildung kümmern?

Die vielgescholtenen Parteien und Parlamente sind noch immer die Orte, die sich letztlich um „das Ganze“ kümmern müssen und in denen die Komplexität von Problemen und Interdependenzen zwischen Problembereichen aufeinanderprallen und be-

arbeitet werden. Es ist nicht zuletzt diese Verpflichtung auf „das Ganze“, die zur „Verlangsamung“ von Entscheidungen, zur Verärgerung spezifischer Akteursgruppen, zu vielen unbefriedigenden Kompromissen und zuweilen zur Blockierung wichtiger Richtungsänderungen beiträgt. Der Erfolg von NGOs basiert nicht zuletzt auf ihre Fähigkeit und dem Privileg, sich spezialisieren zu können, die Intergration von Zielkonflikten nicht leisten zu müssen und in der Regel keine politischen Entscheidungen, die sich in Gesetzesänderungen niederschlagen, fällen zu müssen. Sie sind daher mit einem geringeren Maß an Komplexität konfrontiert und können eindeutiger, klarere und einfachere Antworten geben als Parlamente und Parteien.

Die NGOs stellen daher eine wichtige Ergänzung zu dem traditionellen politischen System dar, sie können zu dessen Demokratisierung und (Teil-)Vergesellschaftung, der Stärkung der Problemlösungsfähigkeit der Gesellschaft und der Sensibilität gegenüber ausgegrenzten Themenfeldern beitragen und Korrekturfunktionen ausüben. Sie bieten Optionenvielfalt, sind damit aber auch Ausdruck für die Zersplitterung in Politik und Gesellschaft. Zur Romantisierung der NGOs besteht kein Anlaß. Aber die Überlagerung und Ergänzung von Aktivitäten von Parlamenten, staatlichen Institutionen und privaten Organisationen können zu deren wechselseitiger Demokratisierung beitragen.

4. NGOs UND DAS ETABLIERTE POLITISCHE SYSTEM: KOMPLEMENTARITÄTEN STATT POLARITÄTEN

Die Wurzeln vieler NGOs gehen auf eine dreifache Abgrenzung gegenüber dem Staat, dem Markt und dem etablierten politischen System zurück. Aus dieser Abgrenzung sind mittlerweile eher Komplementaritäten geworden. Die grundrechtliche Verfassung und demokratische Grundprinzipien wie die Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und das Recht, Vereine und Organisationen zu grün-

den, bilden die Basis für die Existenz einer wachen Zivilgesellschaft. Zwar fordert eine zivile Gesellschaft die Macht des Staates heraus, aber: Nur ein demokratischer Staat kann eine demokratische zivile Gesellschaft begründen, und nur eine demokratische Zivilgesellschaft kann einen demokratischen Staat aufrechterhalten. Die NGO-Welt kann zudem ihre Autonomie nur behaupten, wo

sie auf einem gewachsenen Pluralismus von Lebensformen, politischen Orientierungen, Subkulturen und Glaubensrichtungen aufbaut. Dieser Pluralismus wiederum ist ohne Persönlichkeitsrechte, Glaubens- und Gewissensfreiheit und andere Rechte zum Schutz der Privatheit unmöglich.

Die NGO-Welt und die etablierten Strukturen des demokratischen politischen Systems sind daher keine Antipoden, sondern bedingen einander. NGOs versuchen vernachlässigte Themen in die politische Debatte zu transportieren, definieren neue Problemstellungen, liefern Beiträge zur Problemlösung, steuern neue Informationen bei, bringen Argumente vor und mobilisieren Öffentlichkeit, um politische Stimmungsumschwünge herbeizuführen. Sie tragen in diesem Prozeß dazu bei, nicht-staatliche politische Strukturen zu erhalten und den politischen Prozeß zu verbreitern. Die NGO-Welt darf jedoch nicht als der alleinige Fokus mißverstanden werden, in dem sich die demokratische Gesellschaft bündelt. NGOs verfügen über einen begrenzten Handlungsspielraum und sollten sich dieser Selbstbegrenzung bewußt sein, um Selbstüberschätzungen zu vermeiden.

Die amerikanischen Politikwissenschaftler Cohen und Arato verweisen auf zwei Gründe, die für eine Selbstbegrenzung sprechen: **Erstens können sich NGOs nur im Kontext einer verfassungsrechtlichen Ordnung, einer demokratischen Kultur und entsprechender Sozialisationsmuster entfalten. Wo diese Bedingungen – wie in vielen Entwicklungsländern – nicht gegeben sind, entstehen leicht populistische oder elitäre Bewegungen, die in den Formen ihrer Mobilisierung modern, in ihren Zielsetzungen jedoch häufig undemokratisch sind.** Zweitens können NGOs nur um Einfluß werben und versuchen, die Öffentlichkeit zu beeinflussen, aber nicht politische Macht erringen wollen. NGOs verfügen oft über hohe Sensibilität zur Wahrnehmung von Problemen, jedoch über beschränkte Kapazitäten zur eigenständigen Problembearbeitung. Erst im Zusammenspiel mit den institutionalisierten Verfahren des politi-

schen Systems können von den NGOs thematisierte Probleme durch die Filter öffentlicher und parlamentarischer Meinungsbildung auf ihre Relevanz „geprüft“, in den Kontext komplexer Probleminterdependenzen gestellt und dann – durch formelle Beschlüsse öffentlicher politischer Institutionen – rechtlich abgesicherten Lösungen zugeführt werden. Die NGO-Welt kann also nicht an die Stelle des etablierten politischen Systems gesetzt werden; sie wird vielmehr sukzessive zu einem Teilsystem desselben.

Das Plädoyer für eine Selbstbegrenzung der NGOs heißt keineswegs Entmündigung, sondern soll eine realistische Selbstwahrnehmung motivieren. Wenn heute von der Krise der Politik die Rede ist, so sollte damit nicht nur die Krise von Staat und Parteien gemeint sein. Auch NGOs – als mittlerweile feste Bestandteile des komplexen politischen Systems – müssen sich nach ihrem möglichen Beitrag zur Überwindung oder auch zur Verfestigung der Krisenerscheinungen in der Politik fragen. Die NGOs haben ihre politische Unschuld verloren.

NGOs als fünfte Säule des politischen Systems

Folgt man dieser Sichtweise der Komplementarität zwischen NGO-Aktivitäten und der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme in den etablierten Strukturen des politischen Systems, wird deutlich, daß sich in unseren Gesellschaften unterschiedliche Muster repräsentativer, majoritärer und partizipativ-deliberativer Organisation überlagern, die nicht selten als gegensätzliche und gegeneinander gerichtete Strukturen und Formen der Politik verstanden wurden und werden. In der Netzwerkgesellschaft muß von der Vorstellung eines institutionell konzentrierten, homogenisierten Entscheidungsprozesses Abschied genommen werden. Politische Prozesse durchlaufen ein kompliziertes, mehrstufiges Schleusensystem, das sich aus den fünf Säulen der demokratischen Gesellschaft (Legislative, Exekutive, Ju-

dikative, Medien, NGO-Welt/Zivilgesellschaft) zusammensetzt und einen Prozeß gesellschaftlicher Dauerreflexion etabliert. Dabei kommen jedem Schleusensystem unterschiedliche Funktionen zu; die der NGO-Säule wurden bereits skizziert.

Die Entstehung der NGOs als Antipoden etablierter Politik und ihr Beitrag zur Veränderung des politischen Systems lassen sich vielleicht durch einen Rückgriff auf Ergebnisse aus der „humanistischen Psychologie“ von Abraham Maslow veranschaulichen.⁵ Maslow unterscheidet zwischen primärer und sekundärer Kreativität. Unter primärer Kreativität versteht er die Freisetzung von Phantasie, Vorstellungskraft, das Spielerische und Enthusiastische. Als sekundäre Kreativität bezeichnet er technische und wissenschaftliche Formen der Problemlösung. Man könnte sagen, daß die NGO-Welt (insbesondere in ihrer Entstehungsphase) tendenziell für die primäre und das etablierte politische System für die sekundäre Kreativität standen.

Hans Joas verweist darauf, daß wir (seit den 70er Jahren) eine Krise der sekundären Kreativität er- und durchleben, nicht in dem Sinne, daß keine weiteren technischen, technokratischen oder wissenschaftlichen Fortschritte mehr denkbar sind, jedoch im Sinne eines Zweifels, ob sich diese Fortschritte zu einem wertvollen und tragfähigen Ganzen zusammenfügen können.⁶ Die rationalisierte, verwissenschaftlichte und bürokratisierte Politik von Parlament und Parteien ist von diesem Fortschrittszweifel unmittelbar betroffen.

Diese Verunsicherungen führen zu einer Neubewertung der primären Kreativität. Die NGOs profitier(t)en von der Krise der „rationalisierten Politik“. Hans Joas verweist zu Recht darauf, daß sich für diese Neubewertung zwei Möglichkeiten ergeben. Es kann eine Sehnsucht nach der primären Kreativität geben, die alle sekundäre Kreativität per se verachtet und für Fehlentwicklungen verantwortlich macht. Die NGO-Kritik staatlichen Handelns trug insbesondere in ihrer ersten Entwicklungsphase diese Züge – und trägt sie zuweilen noch immer. Es ist aber auch eine Komplementarität zwi-

schen primärer und sekundärer Kreativität denkbar und wünschbar. *„Das große Werk bedarf nicht nur des plötzlichen Einfalls, der Inspiration, der Grenzerfahrung, sondern es erfordert auch harte Arbeit, lange Schulung, perfektionistische Kriterien. Anders formuliert, auf das Spontane folgt das Überlegte, auf die totale Akzeptierung folgt Kritik; auf die Intuition folgt strenges Denken; nach dem Wagnis kommt Vorsicht; nach der Phantasie und Imagination kommt die Wirklichkeitserprobung“.*⁷

Die NGO-Welt und die „verstaatlichte Politik“ können sich in diesem Sinne mit ihren jeweiligen Stärken und Schwächen ergänzen. Kommunikative und institutionelle Vernetzungen zwischen diesen beiden Seiten des politischen Systems und innerhalb der beiden Sphären müssen dafür sorgen, Offenheit und Unvorhersehbarkeit mit Selbstkontrolle und den Mühen der alltäglichen Zerkleinerung von Politiken zusammenzubringen. Kooperation und Vernetzung darf nicht als „Verschmelzung“ oder Preisgabe von Autonomie verstanden werden. Bedingung für ein komplementäres Zusammenwirken ist vielmehr eine klare institutionelle und personelle Trennung der beiden Segmente des politischen Systems, um deren jeweilige Stärken bündeln und ihre jeweiligen Schwächen ausgleichen zu können.

„Die Politik“ befindet sich in der Krise und muß sich zunehmend gegen selbstläuferische Systemlogiken (von Ökonomie, Technologie, Bürokratie, Globalisierung) behaupten. Angesichts der drohenden Entstaatlichung von Politik und Gesellschaft könnten die politischen Antipoden der 70er und 80er Jahre (Staat und Parteien versus NGOs) zu Bündnispartnern werden. Die Tendenz einiger NGOs, alte Feindbilder abzubauen und z.B. mit Unternehmen zu kooperieren (z. B. „Klimabündnisse“ mit Versicherungsunternehmen; Kooperation des „Öko-Instituts“ mit Hoechst), ist begrüßenswert. Der zu beobachtende Trend, sich der modischen Kritik an der angeblich systemimmanenten Unfähigkeit öffentlicher Institutionen und Parteien leichtfertig anzuschließen, verstärkt hingegen die Erosion des politischen Systems und

trägt zur Unterminierung des Primats der Politik bei.

Konflikt- und Kooperationsstrategien: keine Gegensätze

Das Plädoyer für die Komplementarität zwischen der NGO-Welt und dem etablierten politischen System soll nicht auf eine einseitige „Kultur der Kooperation“ hinauslaufen. Vielmehr bedarf es eines Spannungsverhältnisses zwischen Konflikt- und Kooperationsstrategien von Seiten der NGO. Das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Prozeß der gesellschaftlichen Problemlösung bedarf sicherlich zu seiner Stabilisierung der Herausbildung einer „Kultur der Kooperation“ oder auch des Konsenses. Kooperation ist ein wichtiges Gegengewicht zu den virulenten Kräften der Desintegration, Fragmentierung und der „Kultur der Separation“, die in unseren Gesellschaften wirken. Wenn Politik zunehmend in Netzwerkstrukturen bewältigt wird, dann können diese nicht auf rein kompetitive oder gar feindliche Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren aufbauen.

Zuweilen schlägt dieser Diskurs jedoch in eine einseitig harmonistische und somit naive Deutung der Funktionsweise moderner Gesellschaften um. Zu enge oder ausschließlich auf Kooperation basierende Beziehungen zwischen der NGO-Welt und dem etablierten staatlichen System wirken der kreativen Spannung zwischen diesen beiden Sphären entgegen. Es bedarf daher neben der „Kultur der Kooperation“ auch einer „Kultur des Konfliktes“. Konflikte, die im Allgemeinen als zerstörerisch angesehen werden, schaffen zugleich Bindungen und Zusammenhalt in modernen Gesellschaften, die eben gerade durch die permanente Herausbildung neuer gesellschaftlicher Problem- und Konfliktkonstellationen charakterisiert sind. Konflikte produzieren das soziale Kapital, das zu ihrer eigenen Bewältigung und dem Zusammenhalt der Gesellschaft notwendig ist.

In Abgrenzung zur marxistischen Diskussion bis in die 70er Jahre, in der Konflikte – zuweilen jedweder Art – als antagonistische und die kapitalistische Gesellschaft letztendlich zersetzende Krisen interpretiert wurden, müssen Konflikte als tatsächliche Stützen der Gesellschaft entdeckt werden. Die Vitalität und die Innovationsfähigkeit pluralistischer Gesellschaften besteht gerade in ihrer Fähigkeit, sich aus sich selbst heraus zu erneuern. Die Gesellschaft produziert einen kontinuierlichen Strom von Konflikten, denen man sich widmen und mit denen umzugehen gelernt werden muß. Im Ergebnis werden permanente gesellschaftliche Such- und Lernprozesse stimuliert. Albert Hirschman verweist darauf, daß die Ursachen für den Zerfall und den Verlust an Lebensfähigkeit der kommunistisch regierten Gesellschaften in dem Erfolg lagen, mit dem offene gesellschaftliche Konflikte unterdrückt wurden. Konflikte sind daher, genauso wie Kooperationsfähigkeit, notwendige Momente zur Selbsterneuerung der Gesellschaft.

Und ein weiteres Argument ist bedeutend. Die Häufigkeit und Allgegenwart von Konflikten ist augenscheinlich ein zentrales Kennzeichen pluralistischer Gesellschaften. Marktwirtschaftliche und demokratisch verfaßte Gesellschaften bringen notwendigerweise und in niemals endender Folge Spannungen und Konflikte hervor, so daß jede Vorstellung von einer permanenten Ordnung und Harmonie unhaltbar ist. Die Hoffnung, Konflikte durch Kooperation neutralisieren zu können, ist demnach ein aussichtsloses Unterfangen, das sich an den Realitäten bricht. Andersherum muß berücksichtigt werden, daß Konflikte nicht nur „Klebstoff“, sondern eben auch „Lösungsmittel“ oder gar „Dynamit“ für Gesellschaften sein können. Es gilt also, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Konflikt- und Kooperationsstrategien zu entwickeln.

NGOs sollten vor diesem Hintergrund weder eine „Kultur der Kooperation“, noch eine „Kultur des Konflikts“ zur ausschließlichen Handelsmaxime erklären. In den politischen Debatten zwischen und über NGOs wird demgegenüber oft dichotomistisch zwischen

eher harmonie- und kooperationsorientierten Organisationen und konfliktbereiten NGOs unterschieden. Tatsächlich jedoch stellen beide Strategien wichtige Bestandteile für eine dynamische Gesellschaft dar, die neben der Fähigkeit zur Kooperation, zum Ausgleich und zum Kompromiß eben auch „countervailing powers“, „Störenfriede“ und ein gehöriges Maß an „verantwort-

licher Illoyalität“ benötigen, um gesellschaftliche Such- und Lernprozesse vorantreiben zu können. Eine Gesellschaft ohne „ungehorsame Außenseiter“, „Querulanten“ und „Regelverletzer“ – als quasi exogene Lernanreize – wird kaum politisch überlebensfähig sein. Dies zeigt nicht zuletzt das Scheitern der monolithischen realsozialistischen Gesellschaftssysteme.

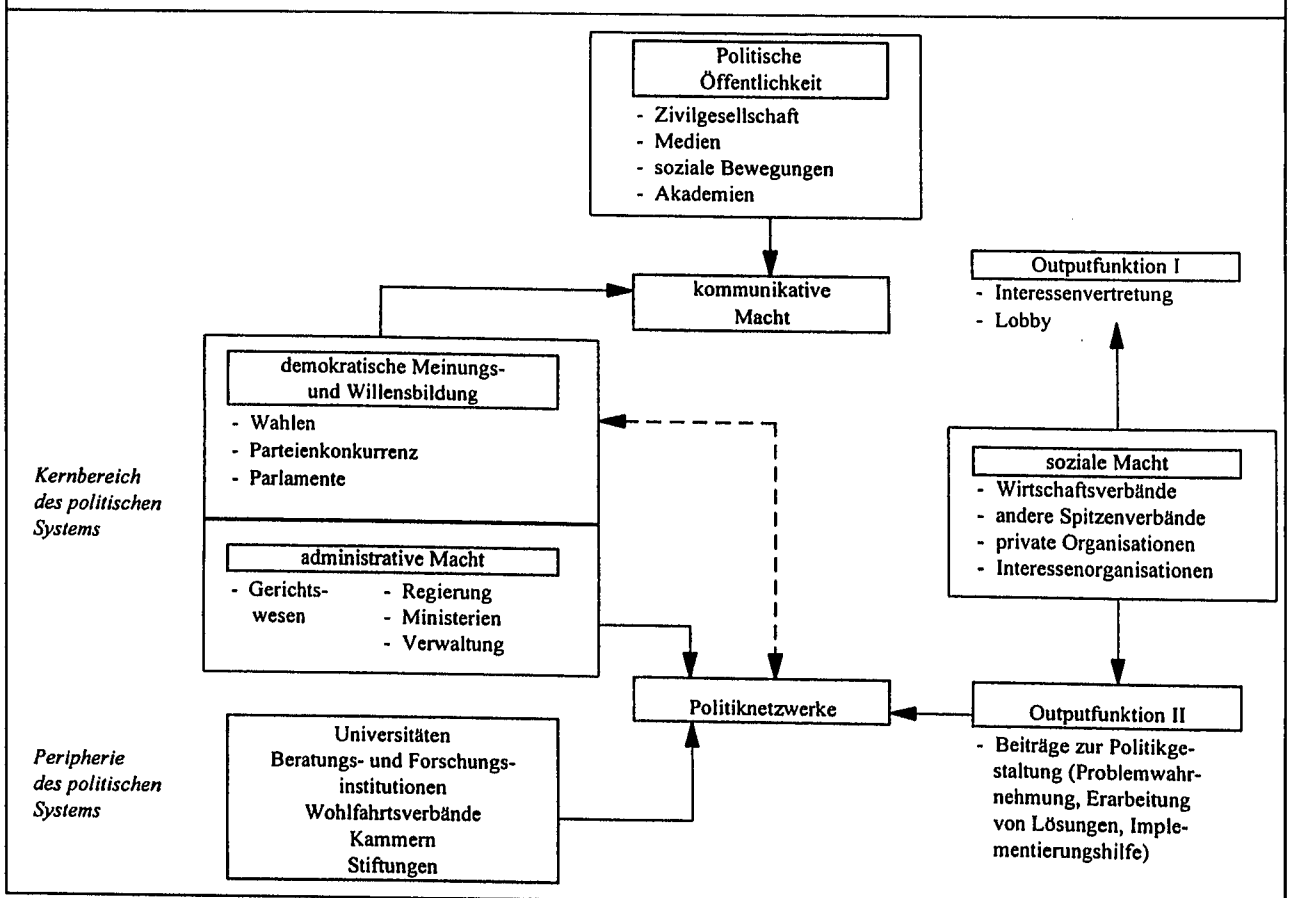
5. NGOS IN DER NETZWERKGESELLSCHAFT – NICHT HAUPTMATADOREN DER POLITIK, ABER WICHTIGE BAUSTEINE DES POLITISCHEN SYSTEMS

In Anknüpfung an die Ausführungen zur Veränderung von Staat und Politik sollen nun noch einmal die komplizierten gestaffelten Prozesse der politischen Problemlösung in unseren Ge-

sellschaften skizziert werden, um den notwendigerweise begrenzten Beitrag der NGOs in diesem Kontext zu verdeutlichen (siehe Schaubild 3).

Schaubild 3:

Dimensionen der politischen Problemverarbeitung in hochdifferenzierten Gesellschaften



Den Kernbereich des politischen Systems bilden die institutionellen Komplexe der Verwaltung einschließlich der Regierung, das Rechtssystem sowie die Institutionen der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. **Der Kernbereich des politischen Systems, das sich durch formelle Entscheidungskompetenzen gegenüber der verzweigten Struktur der Peripherie des politischen Systems auszeichnet, ist somit nicht etwa monolithisch, sondern institutionell heterogen und porös.**

Wie wird nun die gesellschaftliche Komplexität innerhalb des politischen Systems verarbeitet? Wichtig ist zunächst, daß die Handlungskompetenzen und Aufgaben innerhalb des Kernbereiches unterschiedlich verteilt sind. Das demokratische Rechtssystem ist für die Kontrolle und Durchsetzung des gesamtgesellschaftlichen Regelwerkes zuständig und sorgt für eine routinisierte Bearbeitung von Konflikten zwischen gesellschaftlichen Akteuren und Organisationen. Ein funktionsfähiges und von den gesellschaftlichen Akteuren akzeptiertes Rechtssystem stellt zudem eine entscheidende Grundlage für die Stabilisierung eines Mindestmaßes an Vertrauen in der Gesellschaft dar. Es trägt damit zur Bearbeitung und Bewältigung von Konflikten als entscheidenden Bausteinen und Entwicklungsmotoren moderner Gesellschaften bei, die anderenfalls die Erosion gesellschaftlicher Stabilität beschleunigen können.

Der parlamentarische Komplex der demokratischen Meinungs- und Willensbildung ist für die Wahrnehmung gesellschaftlicher Probleme am weitesten geöffnet, bezahlt diese Sensibilität jedoch mit einer im Vergleich zum administrativen Bereich geringeren Problemverarbeitungskompetenz. Diese beiden Bereiche des politischen Systems ergänzen sich daher wechselseitig und stehen zugleich in einem gewissen Spannungsverhältnis. Im administrativen Komplex ist das spezifische Steuerungs- und Problemlösungswissen inkorporiert, und die Akteure neigen zu sektorbornierten Sichtweisen. Sie sollten dies auch tun, um die Interessen ihres Politikbereiches gegenüber anderen Politikfeldern vertreten zu können. Die Akteure der demokratischen Willensbildung müssen die

Dynamiken in den jeweiligen Politikarenen mit gesamtgesellschaftlichen Anforderungen in Verbindung bringen. Ihnen kommt daher eine Kontrollfunktion gegenüber den partikularen Sichtweisen der Spezialisten des administrativen Bereiches zu.

An der Peripherie des politischen Systems existiert ein Geflecht aus einer Vielzahl von Institutionen, die meist mit Selbstverwaltungsrechten oder delegierten Kontroll- und Hoheitsfunktionen ausgestattet sind (Universitäten, Beratungsinstitutionen, Kammern, Stiftungen, Wohlfahrtsverbände). Diese öffentlichen oder halböffentlichen intermediären Institutionen unterstützen den administrativen Komplex im Verlauf des Policy-Prozesses: Hier wird spezialisiertes und professionelles Know How akkumuliert, das für die Analyse steuerungsrelevanter Wirkungszusammenhänge wesentlich ist; die Implementation von Politiken kann zum Teil an diese Institutionen delegiert werden. Angesichts zunehmender Komplexität von Problemlagen und damit von „Wissen“ als strategischer Steuerungsressource, gewinnt dieser Bereich für die Politik immer stärker an Bedeutung.

In der Gesellschaft ist die „soziale Macht“ in den privaten Spitzenverbänden, Organisationen und Interessengruppen organisiert. Die Organisationen des Komplexes der sozialen Macht haben eine doppelte und spannungsgeladene Outputfunktion zu erfüllen. Sie agieren einerseits als Interessenvertretung und Lobby: Sie artikulieren ihre partikularen Probleme und Interessen, stellen politische Forderungen und versuchen, auf den politischen Prozeß Einfluß zu nehmen. Andererseits leisten (zum Teil dieselben) Organisationen aus diesem Bereich Beiträge zur Politikgestaltung. Sie schärfen die Problemwahrnehmung, verfügen über steuerungsrelevantes Wissen, arbeiten in Politiknetzwerken an der Entwicklung von Politiken mit oder leisten Implementierungshilfe. In dieser Doppelfunktion ist ein kompliziertes Spannungsfeld angelegt, weil die „Abnehmer“ von Politik quasi mit den „Zulieferern“ fusionieren.

Neben die Kernbereiche des politischen Systems, seine Peripherie und die Organisatio-

nen der sozialen Macht tritt der Bereich der öffentlichen Meinungsbildung. Hierunter sind zum einen die Medien und zum anderen unterschiedliche Organisationen der Zivilgesellschaft zu verstehen (z.B. soziale Bewegungen, NGOs, Akademien), die meinungsbildend wirken und sich auf öffentliche Einflußnahme, Warnung und Kontrolle der sozialen und der administrativen Macht sowie der demokratischen Institutionen spezialisiert haben. Ihre wesentliche Funktion besteht darin, gesellschaftliche Probleme wahrzunehmen, zu thematisieren und in den Kernbereich des politischen Systems einzuschleusen, während die eigene Problemverarbeitungskapazität naturgemäß gering ausfällt. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen gegen die Borniertheit von Spezialisten, Technokraten und partikularen Interessengruppen praktische Vernunft, übergeordnete Gesichtspunkte (z.B. moralische Orientierungen, politische Richtungs-

entscheidungen) und öffentliche Interessen in den Problemlösungsprozeß hineintragen.

Dieses Schleusenmodell ist hilfreich, um die komplexen, sich überlagernden Filter und Regelmechanismen der Politik in Netzwerkgesellschaften skizzieren und den spezifischen Beitrag von NGOs einordnen zu können. Deutlich wird: Von einer „NGOisierung der Politik“ zu sprechen, hieße, den anderen Schleusensystemen der gesellschaftlichen Problemlösung ihre Bedeutung abzusprechen und den Stellenwert von NGOs völlig zu überschätzen. Zugleich ist die Gefahr, daß die NGOs in die „Irrelevanzfalle“ laufen, gering, da sie in dem während der vergangenen zwei Dekaden komplexer gewordenen politischen System wichtige Aufgaben übernehmen, die von anderen Akteuren und Organisationen nicht wahrgenommen werden (können).

6. „NGOISIERUNG DER WELTPOLITIK“? EINE FALSCHHE HOFFNUNG

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen bereits, daß eine „NGOisierung der Weltpolitik“, zunächst einmal völlig unabhängig von der realen Bedeutung der NGOs auf der internationalen Bühne, ein falsches politisches Leitbild wäre. Die Ausführungen zu den Funktionen, komparativen Vor- und Nachteilen von NGOs in der Politik und der Komplementarität zwischen den institutionalisierten Bereichen des politischen Systems und den nicht-staatlichen Organisationen gelten auch für die internationale Politik. Dennoch ergeben sich aus dem Hineinwachsen der NGOs in das internationale System wichtige Weiterungen und Veränderung der Weltpolitik.⁸

Rein quantitativ haben die NGOs auf der internationalen Bühne an Bedeutung gewonnen:

- 1948 verfügten 41 NGOs beim ECOSOC der Vereinten Nationen über einen Konsultativstatus; 1995 sind es nahezu 1000.
- Auf der ersten internationalen Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm 1972 waren NGOs eine unbedeutende

Größe. Zwanzig Jahre später auf der UN-Umweltkonferenz in Rio 1992 waren 1500 NGOs anwesend, deren Aktivitäten nicht zu übersehen waren. Der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen wurde gar von 2400 NGOs aus aller Welt aktiv begleitet.

- Die Zahl der international agierenden NGOs wird auf über 25000 geschätzt; die jährliche Wachstumsrate beträgt etwa 4%.

Diese quantitative Entwicklung geht durchaus mit qualitativen Veränderungen einher. Bisher basierte die Weltpolitik auf der „Weltkultur der Nationalstaaten“; die Welt wurde als Staatenwelt begriffen. Neben den großen Konzernen und den global vernetzten Medien, die wachsende Bedeutung für die Schaffung und Lösung von Weltproblemen haben, hat sich in den vergangenen Jahren eine zum Teil internationale vernetzte Bewegung von NGOs herausgebildet, die ihren Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen aktiv nutzt, um weltweite Öffentlichkeit herzustellen, an Weltkonferenzen teilnimmt und in einzelnen Politikbereichen

eine wirksame Pressure group darstellt. Die NGOs stellen einen allerdings noch sehr schwach entwickelten Kern einer „globalen Zivilgesellschaft“ dar.⁹

Ein positives Beispiel aus jüngster Zeit ist die Stockholmer Konferenz gegen Kinderprostitution vom August 1996, die nicht etwa auf die Initiative von Regierungen oder UNICEF zurückgeht, sondern auf das hartnäckige Engagement eines weltweiten Netzwerkes von etwa 250 Basisinitiativen und Hilfswerken aus 29 Ländern (ECPAT: End Child Prostitution in Asian Tourism). Die NGO-Initiative mobilisierte 1200 regierungsamtliche und nicht-staatliche Teilnehmer aus 130 Nationen und konnte für einige Tage die Weltöffentlichkeit für das Problem der Kinderprostitution interessieren.

NGOs können zur Vermittlung zwischen lokalen Orten und dem globalen System beitragen und sind daher ein Ausdruck von „Glokalisierung“ (Elmar Altvater). Auch hier ist die Arbeit von ECPAT ein gutes Beispiel: Jahrelang führten deren Mitarbeiter Journalisten und Politiker aus Industrieländern durch die Kinderbordelle Asiens. Organisationen wie terre des hommes bemühten sich um die Überzeugung von Politikern aller Parteien in Bonn, um den Mißbrauch von Kindern im Ausland unter Strafe zu stellen. Die Summe der Aktivitäten vermochte wichtige Zeichen zu setzen, bis hin zu der internationalen Stockholmer Konferenz.

Bei den Weltkonferenzen der vergangenen Jahre waren die NGOs nicht nur dekoratives Beiwerk, das mit spektakulären Aktionen den Prozeßmarathon begleitete. Sie wirkten auf verschiedene Weisen auf den Verhandlungsprozeß ein. Zwar blieben sie weitgehend aus den Verhandlungen ausgeschlossen, wurden jedoch von den Regierungen bei den Vor- und Hauptkonferenzen in einen mehr oder weniger intensiven Konsultationsprozeß einbezogen, selektiv auch in Regierungsdelegationen inkorporiert. Sie verdanken ihre Aufwertung in erster Linie ihrer meinungsbildenden Repräsentation von gesellschaftlichen Gruppen und ihren Verbindungen zu Medien, über die sie eine kritische Öffentlichkeit herstellen, aber

auch ihrer Sachkompetenz in den verhandelten Themenbereichen. Sie wirkten vor allem als „Verstärker“, die dazu beitrugen, die Themen der Weltkonferenzen einem breiteren Publikum näherzubringen, als dies den diplomatischen Profis im Alleingang hätte gelingen können (wollen). Bemerkenswert ist auch, daß die Weltkonferenzen der vergangenen Jahre in der Bundesrepublik vor allem durch das Engagement der NGOs im Umfeld der Großkonferenzen und entsprechende Medienpräsenz in die Öffentlichkeit transportiert wurden. Die Parteien nahmen die Weltkonferenzen als politische Themen kaum auf.¹⁰

Viele der offiziellen Dokumente der UN-Konferenzen enthalten die Aufforderung an die Staaten, die NGOs an der Umsetzung der entworfenen Politikagenden „angemessen“ zu beteiligen. Was dies in der Realität heißen kann und wird, sei dahingestellt. In jedem Fall dokumentiert sich darin ein sich wandelndes Politikverständnis. Der Staat ist nicht mehr das alleinige Zentrum von Politik und Gesellschaft, gesellschaftliche Akteursgruppen werden aufgewertet; netzwerkartige Organisations- und Entscheidungsstrukturen, in denen private und öffentliche Akteure zusammenwirken, sollen – nach dem Scheitern etatistischer Konzepte – zur Politikgestaltung beitragen. Die UN-Dokumente werden sicher nicht unmittelbar die politische Praxis der Länder verändern, dennoch können sie für eine kritische Öffentlichkeit normative Orientierung und Argumentationshilfen geben. Politische Entscheidungsträger können an die im Verlauf der Weltkonferenz eingegangenen internationalen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen erinnert werden.

Nach den Weltkonferenzen liegt es auch an den NGOs, den Follow up-Prozeß zu begleiten. Da die Ergebnisse der Weltkonferenzen meist aus umfangreichen Agenden (wie der Agenda 21), Aktionsplänen und völkerrechtlich nicht bindenden Deklarationen bestehen, ist ein Monitoring der Folgeaktivitäten der Regierungen durch die NGOs wichtig, um Entwicklungen anzustoßen. Zudem können sie dazu beitragen, die komplexen Programme auf die lokale Ebene hinunterzubuchstabieren. Die

NGO-Aktivitäten führen damit zu einer legitimatorischen Unterfütterung von Global Governance und verknüpfen die globale mit den lokalen Handlungsebenen der Weltpolitik.

Dennoch kann man sich zuweilen des **Eindrucks einer Instrumentalisierung der NGOs durch die Regierungen nicht erwehren. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und NGOs endete nicht selten mit dem Abschluß der Konferenzen. Beobachten läßt sich außerdem, daß NGOs bisher vor allem in „soften“ Themenfeldern mitwirken können (z.B. Umwelt, Soziales, Frauen), während „harte“ nationalstaatliche Interessen (militärische Sicherheit, Wirtschaft und Handel) weiterhin unter Ausschuß der Öffentlichkeit verhandelt werden. Es besteht also kein Anlaß, den realen Einfluß der NGOs auf die Weltpolitik zu überschätzen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf mit ihrer Warnung vor einer Renaissance der traditionellen Machtpolitik Recht behalten werden: „... kein feingesponnenes und hochkomplexes Netzwerk also, sondern einige dicke G7- oder auch nur G3-Taue (könnten entstehen), die mit Macht kräftig und autoritär gezogen werden, um die Welt gemäß den eigenen Interessen in Bewegung zu setzen oder still zu halten, je nach Interessenlage“.¹¹**

Zudem wurden auf den Weltkonferenzen einige Schattenseiten der NGO-Welt deutlich, die sich zum Teil mit bereits skizzierten generellen Schwächen von NGOs decken:

- Viele NGOs konnten sich nicht von ihren oft sehr speziellen Anliegen lösen, vertraten ausschließlich punktuelle und partikularistische Interessen, ohne sich jedoch dieser Tatsache bewußt zu sein.
- Natürlich gab es manifeste Meinungsunterschiede zwischen NGOs aus unterschiedlichen Regionen und Kulturen und mit divergierendsten Anliegen, Interessen und Lösungsvorschlägen. Dennoch wurde oft das Bild der harmonischen „Einen NGO-Welt“ als Spiegelbild einer „Weltgemeinschaft der Bürger“ zu vermitteln versucht und den konfliktiven Auseinandersetzungen zwischen den Regierungen im Verlauf der Weltkonferenzen gegenübergestellt. Dieses von den NGOs noch immer oft präsentierte Zerrbild wird von den Medien gern aufgegriffen. Es drückt die Sehnsucht nach einfachen, konfliktfreien Lösungen in einer unüberschaubaren Welt aus – als müsse man Politik nur besser machen wollen.
- Die NGOs überboten in vielen ihrer „Alternativprogramme“ die ohnedies bereits mit Maximalforderungen überladenen Aktionsprogramme der Weltkonferenzen, die teils die Vision einer heilen und damit irrealen Welt nahelegen.
- Im Verlauf der Weltkonferenzen manifestierte sich ein deutliches Übergewicht der Nord-NGOs gegenüber den Süd- und auch den Ost-NGOs. **Auch die Nicht-Staatenwelt ist durch Machtasymmetrien charakterisiert. Im Ergebnis bleiben die Interessen, Problemsichten und Kreativitätspotentiale vieler Weltregionen unterrepräsentiert, und es wird deutlich, daß die NGO-Welt mit massiven Legitimationsproblemen zu kämpfen hat. Der schillernde Begriff der Partizipation, den sich die NGOs auf die Fahnen schreiben und mit denen ihr Politikansatz beschrieben wird, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß es (neben den internen Demokratiedefiziten) an transparenten und demokratisch legitimierten Entscheidungsstrukturen in den entstehenden globalen NGO-Netzwerken mangelt.**
- Die bisherige Stärke der NGOs lag in der Nähe zu ihrer Klientel: „Partizipativ“, „sozial-integrativ“, „unbürokratisch“, „lokal organisiert“ nahmen sie ihre Aufgaben wahr. Diese komparativen Vorteile verlieren sich, wenn NGOs sich quasi in internationale Organisationen verwandeln. **Auf den Weltkonferenzen wurde dann auch eine Zweiteilung der NGO-Community sichtbar: auf der einen Seite die eher lokal bis national organisierten NGOs, die sich bemühten, die Gunst der Stunde zu nutzen, um im Windschatten der Weltkonferenzen auf**

die Zusammenhänge zwischen lokalen und globalen Problemen aufmerksam zu machen, und auf der anderen Seite die international agierenden NGOs, die sich mediengerecht in den Verhandlungsprozeß einzuordnen mußten. Zwischen diesen beiden Segmenten der NGO-Welt gab es nur wenige Berührungspunkte.

Die NGOs sollten vor diesem Hintergrund weder überschätzt noch überfordert werden, indem man sie, wie z.B. der Soziologe Ulrich Beck, zu *den* (letzten und einzigen) Hoffnungsträgern hochstilisiert, auf deren Schultern – angesichts der sinkenden Reichweite nationalstaatlicher Politik – die „Demokratisierung der internationalen Beziehungen“ und die „Politisierung der Weltpolitik“ lastet.

Dennoch verändert die Existenz der NGOs auf der internationalen Ebene die bisher durch Staaten und Regierungen dominierte Weltpolitik. Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie entwicklungspolitische Aktionsgruppen üben eine zum Teil wirksame Korrekturfunktion gegenüber der Staatenwelt aus. Die Außenministerien können die Expertisen von amnesty international, die Umweltministerien die Aktivitäten von Greenpeace, die Entwicklungsbehörden Kritiken und Vorschläge von entwicklungspolitischen Organisationen nicht mehr ignorieren. Im Wechselspiel mit den Medien werden sie zum Sauerteig einer Weltöffentlichkeit und damit zu einem Faktor in der Weltpolitik. Von der Kommission für Weltordnungspolitik wird ihnen daher eine „nützliche Partnerrolle“ zugeschrieben.

Da der Prozeß der „Internationalisierung“ der NGOs noch sehr jung ist, ist eine Prognose über die institutionelle Weiterentwicklung des internationalen Systems und die Rolle, die NGOs in ihm spielen werden, schwierig. Dennoch kann der Einfluß von NGOs in absehbarer Zeit sicher nicht im entferntesten mit deren Einwirkungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene verglichen werden. NGOs können weder die „Staatenwelt“ noch die „Wirtschaftswelt“ wirksam kontrollieren. Den politischen Organisationskern einer am Konzept von „Global Governance“¹² orientierten Weltpolitik müssen die Nationalstaaten (demokratisch legitimierte Regierungen) darstellen, die in ihren Gesellschaften mit dem Phänomen der durch die NGOs teil-vergesellschafteten Politik konfrontiert und auf internationaler Ebene durch beobachtende und Öffentlichkeit herstellende NGOs begleitet werden. Internationale Regime, in denen sich Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Bearbeitung von gemeinsamen Problemen verpflichten (z.B. Nordsee-Regime, Konvention über biologische Vielfalt), und sich verdichtende regionale Kooperationsformen (z.B. EU, MERCOSUR) werden zusätzlich zur Lösung von globalen Problemen und der Herausbildung einer Global Governance-Architektur beitragen (müssen). NGOs werden in diesem Rahmen sukzessive komplementäre Aufgaben wahrnehmen. Die globale, organisierte, handlungsmächtige Zivilgesellschaft ist ein Projekt für das nächste Jahrtausend. Ein Leitbild von der „NGOisierung der Weltpolitik“ jedoch wies in die falsche Richtung.

ANMERKUNGEN

- 1 Dirk Messner: Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln 1995.
- 2 Auf eine ausführliche Diskussion, was unter NGOs verstanden werden soll, wird hier verzichtet. Glasgow hat eine weite Definition vorgeschlagen, auf die hier hingewiesen wird, wohl wissend, daß weitere Differenzierungen und Abgrenzungen möglich und sinnvoll sein können. Glasgow versteht unter NGOs „formalisierte Gebilde außerhalb von Markt und Staat, die ihre Ressourcen aus Solidaritätsbeiträgen der Gesellschaft auf der Basis von Freiwilligkeit erhalten und sie zur Bearbeitung von gesellschaftlichen Problemlagen in Kollektivgüter umformen“ (Manfred Glasgow: Die NRO in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Handbuch der Dritten Welt, Band 1. Bonn 1992, S. 311).
- 3 Axel Honneth: Für eine post-traditionale Solidarität. Konsensfindung und soziale Bindung unter Bedingungen des Wertepluralismus, in: Hypo-Bank (Hrsg.): Unternehmens-Kommunikation. München 1994.
- 4 Hans Joas: Die Kreativität sozialen Handelns zurückgewinnen: schöpferische Betätigungen im Gemeinwesen, in: Hypo-Bank (Hrsg.): Unternehmens-Kommunikation. München 1994.
- 5 Abraham Maslow: Psychologie des Seins. München 1986.
- 6 Hans Joas: Die Kreativität sozialen Handelns zurückgewinnen, a.a.O.
- 7 Abraham Maslow: Psychologie des Seins, a.a.O., S. 148.
- 8 Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte – Ein Wegweiser durch die Weltpolitik der 90er Jahre. Bonn 1996.
- 9 Michael Walzer: Lokale Kritik – globale Standards. Hamburg 1996.
- 10 Heike Walk/Achim Brunnengräber: Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierung und Fragmentierungsprozessen, in: Peripherie, 1995, Nr. 59/60, S. 119-139. Dies.: „Ad-hoc-Allianzen“ – eine neue gesellschaftspolitische Perspektive?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 1996, Nr. 2, S. 70-82.
- 11 Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf: Grenzen der Globalisierung. Politik, Ökonomie und Ökologie in der Weltgesellschaft. Münster 1996.
- 12 Kommission für Weltordnungspolitik: Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn 1995. Dirk Messner/Franz Nuscheler: Global Governance – Herausforderung an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Policy Paper 2. Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn 1996.

NGOS IN DER WELTPOLITIK

ZWISCHEN (SELBST-)ÜBERSCHÄTZUNG UND REALISMUS

PETER WAHL

1. EINLEITUNG

Sowohl einzelne Nichtregierungsorganisationen¹ wie Greenpeace, amnesty international, WWF als auch die NGOs als Gesamtphänomen haben in den vergangenen Jahren einen dramatischen Aufstieg als politische(r) Akteur(e) erlebt. Dies gilt sowohl für die nationale als auch für die internationale Politik. Höhepunkte in dieser erstaunlichen Karriere waren die großen UN-Weltkonferenzen von Rio bis Istanbul sowie spektakuläre Einzelaktionen wie die Besetzung einer Ölplattform des Ölmultis Shell durch Greenpeace.

Diese Erfolge von NGOs haben dazu geführt, daß sie weithin als *Hoffnungsträger* wahrgenommen werden, dem eine wichtige Rolle bei der Lösung globaler Krisen- und Problemlagen (Umwelt, Entwicklung, Sozia-

les, Menschenrechte etc.) zugemessen wird. Von einer Zivilgesellschaft ist die Rede, die als Korrektiv oder gar Gegengewicht zu Markt und Staat für die Interessen von Umwelt, Mensch und zukünftigen Generationen eintritt.

Die Spektakularität einiger Aktionen von NGOs sollte aber nicht den Blick für eine realistische Einschätzung verstellen. Die zentrale These des vorliegenden Papiers lautet deshalb, daß NGOs zwar eine politisch durchaus relevante Größe darstellen, die Grenzen ihrer realen Möglichkeiten aber weitaus enger zu ziehen sind als ihre Medienpräsenz suggeriert. Provokativ zugespitzt: *Die NGOs sind der am meisten überschätzte Akteur dieses Jahrzehnts.*

2. RESSOURCEN UND MÖGLICHKEITEN VON NGOs

Anders als Regierungen, verfügen NGOs nicht über staatliche Machtmittel. Anders als große Marktakteure, verfügen sie auch nicht über nennenswerte wirtschaftliche und finanzielle Ressourcen, mit denen sie Macht und Einfluß ausüben könnten. Anders als Gewerkschaften und soziale Bewegungen, verfügen sie nicht über ein starkes Druckpotential in Form von Streiks oder großer Mengen Wählerstimmen.

Die Ressourcen, über die sie verfügen, sind machtpolitisch weiche Instrumente: Sachkompetenz, hohe Motivation und Engagement, das Image von Dynamik und Unver-

brauchtheit, der Charme der Neuartigkeit sowie der Ruf moralischer Integrität, Unbestechlichkeit und selbstlosem Idealismus (sehr typisch dafür z.B. amnesty international). All dies verschafft den NGOs große *Akzeptanz* in der Bevölkerung.

Wenn es ihnen gelingt, auf dieser Grundlage Öffentlichkeit herzustellen und die öffentliche Meinung zu beeinflussen, werden sie zu einem politisch relevanten Faktor. Sie sind dann in der Lage, mehr Transparenz in Entscheidungsprozesse zu bringen. Komplementär zum System der repräsentativen Demokra-

tie befördern sie Elemente partizipatorischer Demokratie. Insofern tragen NGOs zur Demokratisierung der Gesellschaft bei.

Dies gilt unabhängig davon, wieviel oder wie wenig demokratische Legitimität sie

selbst als Einzelorganisation oder im Verbund besitzen. Das Demokratisierungspotential setzt sich quasi systemisch durch. Hierin liegt das größte Verdienst von NGOs.

3. ZUR GENESE DES PHÄNOMENS NGO

Für eine realistische Bewertung der gesellschaftlichen Bedeutung der NGOs ist die Analyse der historischen Determinanten, welche das Phänomen NGO hervorgebracht haben, außerordentlich erhellend. Es ist schließlich kein Zufall, daß die NGOs in den achtziger Jahren ihren Aufstieg begannen und zu Beginn der 90er – mit der Rio-Konferenz – einen Durchbruch erzielen konnten, also in einer spezifischen historischen Konstellation und z.B. nicht in den Sechzigern.

Die für den Aufstieg der NGOs entscheidenden Rahmenbedingungen liegen am Schnittpunkt zweier gesellschaftlicher Prozesse:

- der zunehmende *Verlust an Problemlösungskompetenz traditioneller politischer Akteure* gegenüber den globalen Problemen und
- die Dynamik der sogenannten *Neuen Sozialen Bewegungen*.²

Hinzu kommt die große Rolle der Medien beim Zustandekommen der NGO-Konjunktur.

Darüber hinaus gibt es noch andere Einflußfaktoren, die den Aufstieg der NGOs begünstigten, denen aber eher sekundäre Bedeutung zukommt. Sie werden deshalb im folgenden nicht weiter ausgeführt. Summarisch nur so viel: Zu diesen Faktoren gehören u.a. die Ausstrahlung von Bewegungen im ehemaligen sowjetischen Block, deren Agieren als Ausdruck einer erwachenden Zivilgesellschaft gedeutet wurde (Solidarnosc u.a.), die Krise der politischen Linken, die zu einem Vakuum führte, das NGOs teilweise ausfüllten, oder – weit aus trivialer – die arbeitsmarktpolitische Bedeutung von NGOs für arbeitslose Akademiker vor allem in Entwicklungsländern.

3.1. *Verlust an Problemlösungskompetenz traditioneller Akteure*

Der in den letzten fünfzehn Jahren vielfach konstatierte Verlust an Problemlösungskompetenz des Staates gegenüber der Komplexität der globalen Probleme und der Vertrauensverlust anderer traditioneller Akteure wie Parteien – auch Oppositionsparteien – Gewerkschaften, Verbände³ bei der Bevölkerung fast aller Industrieländer mußte unweigerlich die Aufmerksamkeit auf alternative Akteure lenken, zumal diese von sich behaupteten, Auswege zur „Rettung des Planeten“, wie der UNCED-Generalsekretär Maurice Strong emphatisch formulierte, zu kennen.

Davon haben die NGOs in hohem Maße profitiert. Das Vakuum, das durch den *Bedeutungsverlust traditioneller politischer Formationen* entstand, wird heute von NGOs gefüllt. In dieser Perspektive ist die Stärke der NGOs keine autochthone, sondern nur Funktion der Schwäche der anderen.

Von staatlicher Seite wurden in Reaktion auf die Aufwertung des Nichtregierungssektors zwei unterschiedliche Strategien entwickelt: auf der einen Seite die der konservativ-neoliberalen Regierungen, vorneweg die USA in der Phase der republikanischen Administrationen von Reagan zu Bush, und auf der anderen Seite die Strategie reformorientierter Länder, entweder sozialdemokratisch regiert oder mit ausgeprägt korporatistischen Traditionen. Zu dieser Gruppe zählen u.a. Norwegen, Schweden, die Niederlande und Kanada. Bei internationalen Organisationen reproduzierte sich dieses Muster: auf der einen Seite die UNO, insbesondere einige ihrer Unterorganisationen wie UNDP und UNESCO, auf der anderen Seite vor allem die Weltbank und der IWF.

3.1.1. Neoliberaler Antietatismus und NGOs

Ein konstitutives Element neoliberaler Ideologie ist ihr *Antietatismus*. Im Zentrum der Kritik stehen dabei vor allem sozialstaatliche Funktionen (incl. Entwicklungshilfe), die – dem Dogma zufolge – des Teufels sind. In dieses Konzept passen sehr gut die NGOs, die – sprachlich von den Neoliberalen nicht zufällig als „private organisations“ apostrophiert – als Alternative zum „Moloch Sozialstaat“ präsentiert werden. Einige der den NGOs zugeschrieben komparativen Vorteile, wie Kosteneffizienz und Flexibilität,⁴ werden als Argument benutzt, bestimmte staatliche Aufgaben an NGOs zu delegieren und damit zu privatisieren.

Im Bereich der Entwicklungshilfe wird die Privatisierung zusätzlich mit der Tatsache legitimiert, daß die Staatsapparate in vielen Entwicklungsländern besonders ineffizient und überdies korrupt sind.

Stellvertretend für den konservativ-neoliberalen Typus des Umgangs mit NGOs sei die Weltbank zitiert: *„Eine partizipatorische Herangehensweise erlaubt es Regierungen,*

- *genauere und repräsentativere Informationen über die Bedürfnisse, Prioritäten und Fähigkeiten lokaler Bevölkerungen und über die Auswirkungen von Regierungsinitiativen und Programmen zu sammeln,*
- *Programme an lokale Bedingungen anzupassen, damit die knappen Ressourcen effektiver genutzt werden können,*
- *qualitativ bessere und bedarfsorientierte Dienstleistungen anzubieten,*
- *lokale Ressourcen zu mobilisieren, um knappe Regierungsmittel zu erhöhen oder sogar zu ersetzen,*
- *die Nutzung und Erhaltung von Regierungseinrichtungen und Dienstleistungen zu verbessern,*
- *die öffentliche Anerkennung und Legitimität von Leistungen der Regierung zu erhöhen“.*⁵

Auf der Ebene der Projekteffizienz sind NGOs also willkommen. Bei makropolitischen Entscheidungen der Bank dagegen haben sie keinen Zutritt.

Diese Sichtweise führt zu einer unverblühten *Instrumentalisierung* der NGOs. Deren Charakter wird um so deutlicher, wenn man die Selektivität betrachtet, mit der den NGOs Aufgaben zugewiesen werden. Zum einen handelt es sich in der Regel um Bereiche, die für eine kommerzielle Privatisierung nicht lukrativ genug sind. Zum anderen geht es politisch ausschließlich um „soft issues“ wie Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik, an deren Bearbeitung NGOs partizipieren können. Von der Mitwirkung im Bereich „harder“ Interessen bleiben sie nach wie vor ausgeschlossen.

Die Hinnahme der Instrumentalisierung führt letztlich in eine politische *Irrelevanzfalle*. Versuche von NGOs, von sich aus aus dieser Falle auszubrechen, werden sanktioniert. So wurde z.B. in den USA von den Republikanern kürzlich ein Gesetzentwurf eingebracht (das sogenannte Istook Amendment), der eine finanzielle Obergrenze staatlicher Zuschüsse für Advocacy-Arbeit von NGOs einführt. Der Hintergrund: Wohlfahrtsorganisationen hatten sich in letzter Zeit nicht darauf beschränkt, die Effekte der sozialen Ausgrenzung von immer mehr Menschen abzufedern, sondern auch auf die ökonomischen Ursachen von wachsender Armut hingewiesen.

Im internationalen Bereich gibt es Parallelen. So wird von der WTO jede Beteiligung von NGOs abgelehnt.⁶ Gleiches gilt für den IWF und die G7-Staaten. Selbstverständlich ist NGO-Partizipation auch im UN-Sicherheitsrat, in NATO, WEU etc. kein Thema.

Den NGOs wird in diesem Konzept eine heteronom definierte Rolle in einem ordnungspolitischen Umbaukonzept zugewiesen, das es erlaubt, das neoliberale Leitbild von „lean management“ und „lean production“ zugleich im Abbau des Sozialstaates und bei der kostengünstigen Wahrnehmung eines Teils staatlicher Funktionen zu verwirklichen.

Vielen NGOs ist ihre Fremdbestimmtheit nicht bewußt, da sie diese als Dezentralisierung und Stärkung des Subsidiaritätsprinzips deuten – beides Werte, die für sich genommen ja auch tatsächlich eine emanzipatorische Dimension haben. Die Blindheit von NGOs gegenüber ihrer Funktion im gesellschaftlichen Kontext wird darüber hinaus bei starker Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen auf handfest materielle Weise zusätzlich verstärkt.

Soweit sich die Konjunktur der NGOs aus dieser Quelle nährt, ist sie eine Scheinblüte, und so erwachsende Stärke eine geliehene – wenn nicht gar Schwäche.

3.1.2. Reformorientierte Regierungen – Allianz und Instrumentalisierung

Die Einsicht reformorientierter Regierungen und internationaler Organisationen in die Begrenztheit ihrer eigenen Möglichkeiten angesichts neuer, hochkomplexer Probleme warf die Frage auf, wo es noch unausgeschöpfte Potentiale gibt, die für Problemlösungen mobilisiert werden könnten. Fündig wurde man bei der Zivilgesellschaft, darunter die NGOs. So heißt es z.B. im Brundtland-Bericht: „Immer mehr Probleme der Umwelt und Entwicklung könnten ohne sie [die NGOs; P.W.] nicht in Angriff genommen werden“.⁷ Dementsprechend widmet Agenda 21 fast ein Drittel seiner Kapitel unter dem Stichwort „major groups“ der Partizipation der unterschiedlichen Gruppen von Akteuren des Nichtregierungssektors.

Folgerichtig erhielten deshalb NGOs von diesen Regierungen im Rio-Prozeß und danach großzügige politische und finanzielle Unterstützung. Die EU, nordische Regierungen und die Niederlande gaben sogar beträchtliche Mittel, um nicht nur einheimischen NGOs, sondern auch solchen aus Osteuropa und den Entwicklungsländern die Teilnahme am Prozeß zu ermöglichen.

Wenngleich diese Strategie NGOs prinzipiell als autonomen Faktor respektiert, so zeigt sich auch in diesem Fall, daß ein beträchtlicher Anteil der Stärke von NGOs sich dem

Wohlwollen von Regierungen verdankt – also wiederum geliehene Stärke, die unter anderen Umständen auch wieder entzogen werden kann.⁸

Überdies birgt die Umarmung durch „friendly governments“ stets das Risiko einer *schleichenden Anpassung*. Die zunehmende Fixierung von NGOs auf die Regierungsagenda und deren Konferenzfahrpläne ist ein Indiz dafür. Es gibt inzwischen zahlreiche Beispiele dafür, wie der subtile Charme der gouvernementalen Sponsoren NGOs in die *Kooptionsfalle* führte.

3.1.3. Spezifische Entwicklungen im Süden

Die Situation von NGOs in Entwicklungsländern ist sehr unterschiedlich. Es gibt Länder wie Indien, die Philippinen oder Brasilien, wo es eine große Zahl von NGOs gibt, gut organisiert und zum Teil sogar besser verankert in Volks- und Graswurzelbewegungen als die NGOs im Norden. Hinsichtlich ihres Verhältnisses zu ihrer Regierung sind sie in einer vergleichbaren Situation wie in den beiden vorherigen Abschnitten beschrieben.

Allerdings besteht in vielen Fällen auch eine konfliktive bis konfrontative Konstellation zwischen NGOs und Regierung. Extremfälle sind hier fundamentalistische, autoritäre und diktatorische Regime. Für sie sind NGOs eine Form von Opposition, auf die sie mit Repression reagieren. Mitunter sind NGOs in solchen Ländern die einzig mögliche Form, in der die Bevölkerung sich politisch artikulieren kann (z.B. in Kamerun oder in Chile zur Zeit der Pinochet-Diktatur). Dann haben NGOs in der Regel einen starken Rückhalt an der Basis.

Für eine Reihe von Regierungen im Süden sind NGOs inzwischen auch zu Konkurrenten um die Mittel der Geber von Entwicklungshilfe geworden. Die Weltbank, aber auch einige bilaterale Geber sind angesichts von Ineffizienz, Inkompetenz und Korruption in staatlichen Apparaten in einigen Fällen dazu übergegangen, NGOs anstatt der Regierung zu finanzieren.

4. NEUE SOZIALE BEWEGUNGEN UND NGOS

Das Phänomen NGO wäre ohne die Neuen Sozialen Bewegungen nicht das, was es heute ist. Diese haben die großen Themenfelder auf die Tagesordnung gesetzt, die heute von den NGOs bearbeitet werden. Der Ökologie-Diskurs und – mit Einschränkungen – die Geschlechterthematik wurden durch die Neuen Sozialen Bewegungen sogar hegemoniefähig.⁹

Die Neuen Sozialen Bewegungen ließen, vor allem in der Phase ihres krisenhaften Abschwungs, *neue Organisationstypen* entstehen bzw. in den Vordergrund treten. Ältere Organisationen aus dem Spektrum traditioneller Verbände wurden zuerst von den Bewegungen und dann durch die Konkurrenz der erfolgreichen Newcomer beeinflusst und übernahmen vieles von diesen.¹⁰ Inhaltlich bezogen sich alte wie neue Organisationen auf die Themen der Neuen Sozialen Bewegungen.

Definierten sich NGOs zu Hochzeiten der Neuen Sozialen Bewegungen im Bezug zu diesen, so traten sie mit dem Niedergang der Bewegungen aus deren Schatten. Es setzte eine inhaltliche und strukturelle Ablösung der NGOs von den Resten der Bewegungen ein. Die NGOs traten zusehends an deren Stelle. *Professionalisierung, Effizienzdenken und Rehierarchisierung* traten an die Stelle des kulturellen Habitus und der Organisations- und Strukturvorstellungen (Basisdemokratie, flache Hierarchien, Dezentralisierung, Gleichstellung von Frauen etc.), die viele Aktivisten und Aktivistinnen der Bewegung anfangs eingebracht hatten, als sie von den Neuen Sozialen Bewegungen in die NGOs übergewechselt waren. Wie sich zuvor traditionelle Verbände an die Standards der Neuen Sozialen Bewegungen angenähert hatten, bewegten sich jetzt die neu gegründeten Organisationen auf die Standards der Verbände zu.

In gleichem Maße gehen NGOs damit all jene Risiken ein, die die Organisationssoziologie an traditionellen Organisationsformen analysiert hat: Bürokratisierung, Verselbständigung von hauptamtlichen Apparaten, steigender Einfluß von individuellen Interessen wie Karrierepläne und Arbeitsplatzsicherheit, Anpassung an die Zwänge zur Sicherung einer kontinuierlichen Finanzierung mit der Gefahr einer Abhängigkeit von Spendern, Sponsoren etc.

Zwar werden die Themen der Neuen Sozialen Bewegungen weiterhin bearbeitet. Allerdings ging mit der Emanzipation von der sozialen Bewegung ein Verlust an übergreifenden, gesellschaftspolitischen Leitbildern und Wertorientierungen einher, die bei vielen NGOs nur noch subkutan vorhanden waren und inzwischen vielfach ganz verschwunden sind.¹¹ Der Preis des „single issue“-Ansatzes!

Gleichzeitig trat auch ein Verlust an demokratischer Legitimität ein. Die neuen NGOs sind nur noch sich selbst gegenüber verantwortlich. Dabei zehren sie noch heute von einem Kapital, das von den Neuen Sozialen Bewegungen akkumuliert wurde. Dies gilt vor allem hinsichtlich ihrer hohen Akzeptanz in der Öffentlichkeit und ihrem hohen moralischen Prestige („unbestechliche, uneigennützige Sachwalter des Gemeinwohls“).¹²

Insoweit stützen sich die heutigen NGOs auf eine Ressource, die sie „geerbt“, aber nicht selbst erworben haben; auch hier liegt ein Moment von geliehener Stärke. Die zukünftige Entwicklung wird zeigen, ob die daraus ableitbare These zutrifft, daß NGOs die *Fortsetzung der Neuen Sozialen Bewegungen mit anderen Mitteln* sind und daß ihre derzeitige Stärke auch eine Funktion der Schwäche dieser Bewegungen ist.

5. NGOS UND MEDIEN – EIN EXKURS ZUR MEDIENPRAXIS VON GREENPEACE

Mindestens ebenso groß wie der Anteil von Regierungen am Aufstieg der NGOs ist die Rolle der Medien. Für einen Akteur, der eine seiner wichtigsten Aufgaben in der Herstellung von Öffentlichkeit hat, ist mediale Vermittlung von existenzieller Bedeutung. Viele NGOs haben ihre Arbeit deshalb stark auf Medienwirksamkeit hin zugeschnitten. Die Nummer eins auf diesem Gebiet ist unbestritten Greenpeace.

Greenpeace-Aktionen bedienen nicht nur den Sensationshunger der Medien (vor allem des Fernsehens), sondern benutzen bis in unbewußte psychologische Details hinein deren dramaturgische Logik. Der Kampf der kleinen Schlauchboote gegen die großen Tanker, Bohrinseln etc. entspricht den dramaturgischen Erfordernissen des Mediums nach „Action“ – zudem mit klaren Fronten zwischen Gut und Böse – und evoziert darüber hinaus im Zuschauer atavistische Bilder wie das vom Duell zwischen David und Goliath.

Obwohl die „begrenzte Regelverletzung“, Gesetzesbruch also, zum Konzept von Greenpeace-Aktionen gehört, erweckt sie auch beim Durchschnittsbürger keineswegs emotionale Abwehr, wie dies traditionelle Formen illegalen Protests normalerweise tun. Greenpeace-Aktionen werden von kleinen, überschaubaren Gruppen, in der Regel nicht mehr als ein Dutzend Personen, durchgeführt. Daher haftet ihnen nicht die angsteinflößende Aura von Unordnung, Chaos und Gewalt an, wie sie von „klassischen“ Protestaktionen großer Menschenmassen erzeugt werden.

Die Aktivisten sind meist uniformiert, wenn auch nicht in olivgrün, sondern in orange, der intensivsten Sympathiefarbe, die die Farbpsychologie kennt. Zumindest bei den spektakulären Großaktionen sind die Protagonisten fast ausschließlich Männer, wodurch der Eindruck einer zwar alternativen, aber doch nach militärischen Regeln operierenden Truppe entsteht. Ein Eindruck der, last not least, noch verstärkt wird vom Einsatz und der kompetenten Handhabung modernster Technik. Green-

peace-Aktionen strahlen damit auch im Protest noch Modernität, Ordnung und Sauberkeit aus.

Sie offerieren damit die gleichen Identifikationsmöglichkeiten, an die wir aus der Ästhetik des Hollywood-Films in Kino und TV bereits von Kindesbeinen an gewöhnt sind. Auf die Protagonisten, die sich stellvertretend für alle kühn einsetzen, ohne daß sie es persönlich eigentlich nötig hätten, werden deshalb die gleichen Gefühle übertragen, die wir sonst für das Imago des „edlen Ritters“ aus unseren Trivialmythen (Lohengrin, Winnetou, Robin Hood etc.) reservieren. Zugleich hat die Stellvertreterrolle der Greenpeace-Kämpfer die psychologisch wichtige Funktion, von eigener Verantwortung und der Verpflichtung zu eigenem Handeln zu entlasten.

Greenpeace-Aktionen sind eine symbiotische Beziehung zur Struktur der Medienbilder eingegangen. Die gesamte Arbeitsweise, die Organisationsstrukturen,¹³ das ganze hoch-professionelle Know-how des Verbandes sind auf die mediale Vermittlung zugeschnitten. Dies macht den Erfolg von Greenpeace, aber auch eine Schwäche aus, denn die Partner in der Symbiose sind höchst ungleich.

Außerdem: zur Logik der Medien gehört auch der Hunger nach neuen Themen, neuartigen Bildern, neuen Sensationen. Ein Trend, der sich in dem Maße beschleunigt, wie die privaten Anstalten mit ihren kommerziellen Quoten- und Konkurrenzmechanismen das öffentlich-rechtliche Fernsehen zurückdrängen. **Der mediale Glanz von Greenpeace riskiert daher, früher oder später durch Gewöhnung und Abnutzung zu verblassen, und der News-Wert der Aktionen könnte irgendwann wieder in die Bedeutungslosigkeit absinken. Insofern könnte die virtuose Handhabung der Medien umschlagen und nachgerade in eine Medienfalle führen.**

Zu fragen ist auch, welche Wirkung die Darstellung einer Politik, die sich mit ihren schnellen Bildern den Gesetzen des Enter-

tainments anverwandelt, noch erzielt. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß sie für die gesellschaftliche Praxis der meisten Menschen genauso folgenlos bleibt wie der Konsum offen deklarerter Unterhaltung.

Wenngleich Greenpeace eine unerreichte Sonderstellung in puncto Medien einnimmt, versuchen sich auch die meisten anderen NGOs auf diesem Gebiet mit mehr oder minder großem Erfolg. Das funktioniert zur Zeit selbst für die an sich trockene Materie internationaler UN-Konferenzen. Diese erhalten durch die Präsenz von NGOs noch ein Moment von Neuheit, Spannung und Dynamik. Es entsteht ein

belebender Kontrapunkt zu den immergleichen Politikergesichtern mit ihren sattem bekannten Statements und ihrem mausgrauen Outfit.

Für die UNO wiederum, die seit einiger Zeit mit erheblichen Legitimitätsproblemen zu kämpfen hat, schafft die Präsenz der NGOs und deren prominente Rolle in den Medien eine neue Legitimationsbasis. Boutros Boutros-Ghali sagte in einer Rede 1994 über die NGOs: *„Ihre Mitwirkung in internationalen Organisationen ist in gewisser Hinsicht eine Garantie der politischen Legitimität dieser internationalen Organisationen“*.¹⁴

6. GLOBALISIERUNG UND NGOS

An der raschen und steilen internationalen Karriere der NGOs sind einige Faktoren im Prozeß der Globalisierung maßgeblich beteiligt. Umgekehrt wirkt das internationale Agieren von NGOs in einer positiven Rückkopplung wieder auf die Globalisierung zurück, wenn auch im Vergleich zu den großen ökonomischen und politischen Akteuren in äußerst bescheidenem Maße.

Die Dialektik zwischen Globalisierung und NGOs wirkt vor allem bei folgenden Faktoren:

- Die neuen Möglichkeiten der Transport- und Kommunikationsmittel werden von NGOs intensiv und geschickt genutzt. NGOs gehören zu den Pionieren kostengünstiger, computergestützter elektronischer Nachrichtenübermittlung. Über die Association for Progressive Communication (APC) – ein globales e-mail-Netzwerk, das bereits vor dem Durchbruch des Internet ein wichtiges Instrument für NGOs war –, wurden früh-

zeitig auch NGOs in Entwicklungsländern elektronisch vernetzt. Heute sind praktisch alle international aktiven NGOs ans Internet angeschlossen.

- Die kulturelle Dimension der Globalisierung (die Ästhetik Hollywoods, die Bilderwelt der Werbung, CNN, standardisierte Konsumgüter wie Coca Cola, McDonalds etc.) hat auch die Etablierung von NGOs als Produkt des Nordens begünstigt, ebenso wie die Tatsache, daß amerikanisches Englisch weltweit zur lingua franca wurde. Auch die westlichen Professionalitätsstandards, Themen, programmatischen Positionen, Arbeitsmethoden, Elemente politischer Kultur, Habitus u.ä. von Vorreiter-NGOs aus dem Norden waren normbildend, und ihre Übernahme hat sowohl zur Beschleunigung des Formierungsprozesse von NGOs als auch zu einer gewissen Homogenisierung beigetragen.

7. BINNENVERHÄLTNISSE IN DER NGO-GEMEINDE

Die meisten NGOs streben danach, im Verbund mit Partnerorganisationen ihren Wirkungsgrad zu erhöhen und kollektive Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Das zentrale Instrument dafür ist die *Netzwerkbildung*.

Bis zu einem gewissen Ausmaß konnten auf diesem Weg Erfolge erzielt werden. Allerdings sind auch hier realistisch Grenzen zur Kenntnis zu nehmen.

Denn ungeachtet des Selbstbildes der meisten NGOs, das in hohem Maße moralisch und ethisch aufgeladen ist, existiert die heile Welt der NGOs nicht. Das NGO-Universum ist wie die übrige Gesellschaft, deren Teil sie ist, von Brüchen, Widersprüchen, Asymmetrien und – meist subtilen – informellen *Dominanzverhältnissen* durchzogen.

Zum Teil handelt es sich hier um quasi natürliche Diversität, die aus der Heterogenität der politischen, kulturellen, organisatorischen, finanziellen und thematischen Orientierungen herrührt. Selbst unter günstigsten Bedingungen muß dies zu langwierigen und komplizierten Selbstorganisationsprozessen führen. Und in der Tat bilden sich nur sehr langsam eingespielte Verfahrensweisen, Regeln und Routinen heraus. Ein fest fixiertes Regelsystem existiert noch nicht.

Das bereits auf dem Global Forum der NGOs in Rio diskutierte Projekt, einen Verhaltenskodex¹⁵ zu entwickeln, ist nicht von der Stelle gekommen. Statt dessen setzt sich unter dem tagesspolitischen Druck, gemeinsame Artikulations- und Handlungsfähigkeit gegenüber der Regierungsseite herzustellen, ein effizienzorientierter Pragmatismus durch, der die Strukturen der NGO-Kooperation nicht nur nicht mehr reflektiert, sondern die Herausbildung informeller Hierarchien geradezu fördert.

Auf die Mühsal einer an demokratischen und partnerschaftlichen Leitbildern orientierten Selbstorganisation haben einige große NGOs aus dem Norden mit der Konsequenz reagiert, vor allem international neben und anstelle der horizontalen Vernetzung zunehmend zu traditionellen Formen der Kooperation zu greifen und von einem Zentrum ausgehend eine vertikale Organisation zu entwickeln. Das heißt, es gibt einen Trend weg vom Netzwerk hin zur traditionellen Verbandsstruktur.

So versucht z.B. Oxfam International, sich von Großbritannien aus in andere Industrieländer auszudehnen und nationale Sektionen zu gründen¹⁶ bzw. bestehende NGOs in Oxfam-Sektionen umzuwandeln. Damit entsteht ein

regelrechter NGO-Multi. Greenpeace International und der WWF waren von Anfang an so konzipiert.

Durch solche Organisationsformen entstehen ungeachtet der Eigenständigkeit nationaler Sektionen innerhalb der internationalen Verbände im Vergleich zu anderen NGOs oder NGO-Netzwerken starke Akteure, die dazu tendieren, Dominanzzentren in den nationalen und der internationalen NGO-Szene(n) zu werden. Auch in der Bundesrepublik gibt es mit der Bildung eines Dachverbands der entwicklungspolitischen Organisationen und Hilfswerke Ende 1995 ein Beispiel für die Bildung einer Organisation auf der Grundlage klassischer Verbandsstrukturen. Bereits jetzt zeichnen sich erste Nebenwirkungen dieses Trends ab, wie Organisationsegoismus, Rivalitäten, politische Hegemoniekämpfe, Konkurrenz um Anteile am Spenden- und Zuschußmarkt etc.

Einer der augenfälligsten und zugleich politisch brisantesten Widersprüche innerhalb der internationalen NGO-Gemeinschaft ist der zwischen NGOs aus dem Süden und dem Norden. Jenseits aller offiziellen Partnerschaftsrhetorik sind es vorwiegend Nord-NGOs,¹⁷ die die Themen setzen, die Tagesordnung bestimmen und die strategischen Vorgaben machen. Besonders problematisch ist, daß die meisten Süd-NGOs finanziell auf Partner im Norden angewiesen sind.

Eine weitere Bruchlinie verläuft zwischen den anglophonen und den anderen Sprachgruppen. Aufgrund der Dominanz des Englischen (Simultanübersetzung in andere Sprachen ist aus Kostengründen selten machbar) und den damit verbunden Vorteilen der englischen Muttersprachler sind Positionen z.B. aus dem romanischen Sprachraum unterrepräsentiert. Damit werden über das rein Sprachliche hinaus auch die politische Kultur des angelsächsischen Kontextes, dessen Diskurse, Ideologien etc. stark befördert.

Einem Großteil all der Probleme im Binnenverhältnis liegt das Problem der Verfügung

und des Zugangs zu finanziellen Ressourcen zugrunde. Das gilt sowohl im nationalen Rahmen wie international. NGOs aus Ländern mit korporatistischen Traditionen zum Beispiel (Niederlande, Skandinavien) können auf relativ großzügige staatliche Förderung zurückgreifen. Wenn sie dann noch über ein entwickeltes Spendenwesen Mittel aus der Bevöl-

kerung mobilisieren können, muß nicht einmal einseitige Abhängigkeit von staatlichen Geldquellen entstehen. Auch die Besonderheiten des politischen Systems der USA (de facto Nicht-Existenz von Parteien, Rolle von privaten Stiftungen etc.) begünstigen die Entstehung finanzstarker NGOs.

8. FAZIT

Eine empirisch fundierte, tragfähige Evaluierung dessen, was NGOs in den vergangenen fünf Jahren jenseits spektakulärer singulärer Aktionen geleistet und erreicht haben, existiert noch nicht. Deshalb sei lediglich als Arbeitshypothese, die zu verifizieren oder falsifizieren wäre, folgendes formuliert: **Ein Einfluß auf relevante Entscheidungen ist bisher nicht nachweisbar, geschweige denn, daß ein meßbarer Beitrag bei der Lösung globaler Probleme erzielt worden wäre.**

Auch der an dieser Stelle üblicherweise vorgetragene Einwand, NGOs trügen in besonderem Maße dazu bei, Problembewußtsein in der Öffentlichkeit und bei Entscheidungsträgern zu schaffen, gilt allenfalls für die 70er und den Anfang der 80er Jahre. Die Kenntnis über Problemlagen war noch nie so groß wie heute, Konzepte für Lösungen sind seit langem bekannt. Wir wissen, um wieviel die Emissionen reduziert werden müssen, welcher Energiepfad eingeschlagen werden muß, welche Veränderungen in Produktion, Konsum, Lebensweise notwendig sind. Die Schere zwischen Problembewußtsein und tatsächlicher Problemlösung aber öffnet sich immer weiter.

Hier haben auch NGOs bisher kein Rezept. Die für sie typischen Ressourcen wie inhaltliche Kompetenz, moralisches Ansehen etc. greifen nicht. Sie können auch nicht greifen, denn **die notwendigen Weichenstellungen für eine zukunftsfähige Entwicklung hängen nicht primär von Wissen und Bewußtsein ab, sondern von materiellen Interessen und Machtkonstellationen. Machtblindheit**

und die Unterschätzung von vermachteten Interessen aber ist ein weitverbreitetes Phänomen in der internationalen NGO-Gemeinschaft.

Dennoch sind NGOs alles andere als überflüssig. Ihr Demokratisierungspotential, ihre alternative und Gegenexpertise auf ihren Arbeitsgebieten, ihr Know-how bei der Durchsetzung von konkreten politischen Schritten machen sie zu potentiellen Partnern in einer Allianz all jener Kräfte, die in einer emanzipatorischen Reformperspektive eine demokratische, sozial gerechte und ökologisch zukunftsfähige Umgestaltung der nationalen und der Weltgesellschaft anstreben.

Nicht zuletzt angesichts des von Kapital- und Machtinteressen dominierten Prozesses der Globalisierung ist eine solche Allianz von unten für einen humanen Weg in die eine Welt aktueller denn je. Dabei können NGOs allerdings nur ein Akteur unter vielen sein – neben politischen Parteien, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Kommunen, Kirchen, unter Umständen auch neben der einen oder anderen Regierung. Von einer NGOisierung der (Welt-)Politik kann daher nicht im geringsten die Rede sein. Im Gegenteil: dem Schicksal, eine politische Modeerscheinung gewesen zu sein, können die NGOs nur entgehen, wenn sie ein realistisches Augenmaß für ihre begrenzte Bedeutung und Reichweite entwickeln und es verstehen, sich in einen größeren strategischen Zusammenhang einzuordnen.

9. ANMERKUNGEN

- 1 Im Rahmen dieses Beitrags soll nicht auf das notorische Definitionsproblem eingegangen werden. Statt dessen wird pragmatisch ein Begriff von NGO verwendet, der sich an folgenden Kriterien orientiert:
 - freiwilliger Zusammenschluß
 - parteipolitisch unabhängig
 - nicht an wirtschaftlichem Gewinn orientiert (non profit)
 - nicht an Interessen der Mitglieder oder Zielgruppe im Sinne von berufsständischen oder special interests (Sport, Hobbys etc.) orientiert („altruismus“)
 - nicht-exklusiv (ethnisch, national, religiös, geschlechtsspezifisch, etc.)
 - inhaltlicher Bezug auf die globalen Probleme von Umwelt, Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit, Sicherheit/Frieden, Geschlechterfrage.
- 2 Die Neuen Sozialen Bewegungen sind ihrerseits bereits eine Reaktion auf den Rückgang der Problemlösungskompetenz der traditionellen Akteure.
- 3 Das Phänomen wurde in unterschiedlichen Perspektiven wahrgenommen und interpretiert, so z.B. systemtheoretisch von Luhmann, der eine prinzipielle Steuerungsunfähigkeit komplexer gesellschaftlicher Systeme behauptet, über die weitverbreitete These vom Bedeutungsverlust des Nationalstaates angesichts fortschreitender Internationalisierung, der Erkenntnis zunehmender Individualisierung, die zur Erosion traditioneller Organisationsformen führt, bis hin zur These von der Staats- und Parteienverdrossenheit. Im Resultat, nämlich der sinkenden Reichweite staatlichen und traditionellen politischen Handelns, sind sich die unterschiedlichen Ansätze freilich einig.
- 4 In der Tat verfügen viele NGOs über eine Ressource, die in staatlichen Apparaten selten zu finden ist: Motivation und Engagement. Von daher ist das Maß der Selbstausbeutung und die Bereitschaft, in prekären Arbeitsverhältnissen zu arbeiten, überdurchschnittlich hoch. Deshalb arbeiten NGOs in der Regel sehr kosteneffizient.
- 5 The World Bank: Report of the Workshop on Participation of NGOs. Washington, D.C. 1992.
- 6 Gleiches gilt für das in Handelsfragen federführende Bundeswirtschaftsministerium, während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und das Umweltministerium sich ziemlich offen gegenüber NGOs zeigen.
- 7 Brundtland-Bericht: Unsere gemeinsame Zukunft. Dt. Ausg., hrsgg. von Volker Hauff. Greven 1987, S. 322.
- 8 Daraus folgt nicht, daß eine Zusammenarbeit mit Regierungen generell abzulehnen ist. Viel mehr ist entscheidend, daß NGOs sich der Risiken und Grenzen einer Kooperation bewußt sind und ihre Praxis darauf einstellen.
- 9 Dies galt zumindest bis vor kurzem. Mit dem neoliberalen Roll back gegen den Sozialstaat zeichnet sich hier möglicherweise eine Wende ab. Ähnliches gilt für das Themenfeld Frieden/Abrüstung: Von Anfang der achtziger Jahre bis zum Zweiten Golfkrieg war eine tendenziell pazifistische Grundströmung gesellschaftlich mehrheitsfähig, erodiert aber immer schneller zugunsten einer Remilitarisierung.
- 10 Bekannte Beispiele für diesen Anpassungsprozeß sind z.B. der Bund für Vogelschutz (heute Naturschutzbund – NABU), der um die 80 Jahre alt ist, oder – im entwicklungspolitischen Bereich – das konfessionelle Hilfswerk Misereor, die heute munter im Hauptstrom der NGOs mitschwimmen.
- 11 Einen beträchtlichen Einfluß auf diesen Prozeß hatte zweifellos die Krise der politischen Linken und des Marxismus, die lange vor 1989 einsetzte und die mit dem Zusammenbruch des bürokratischen Sozialismus als Höhepunkt als „Ende des Zeitalters der Ideologien“ interpretiert wurde.
- 12 Ein sehr auffälliges Indiz für die Abhängigkeit der NGOs von den Neuen Sozialen Bewegungen ist die Tatsache, daß sie in Ländern, in denen diese Bewegungen nicht sehr stark wurden (Frankreich, Italien), weitaus weniger erfolgreich sind als im „anglo-germanischen“ Raum. Das gilt gerade auch für Flaggschiffe wie Greenpeace.
- 13 Greenpeace ist straff und hierarchisch nach dem Linien-Stab-System organisiert. Eine demokratische Kontrolle ist weder von außen noch intern vorhanden. Zentrales Erfolgskriterium sind die „Einschaltquoten“.
- 14 Zit. nach Peter Mucke: Nichtregierungsorganisationen und die UNO. Paper der Projektstelle „Umwelt & Entwicklung“. Bonn 1996, S. 2.
- 15 Der Entwurf eines Code of conduct, der vor allem die Nord-Süd-Beziehungen zwischen NGOs auf eine weitgehende Gleichberechtigung gründen wollte, wurde in den entscheidenden Passagen zur Finanzen (z.B. Bildung eines Fonds) durch den Druck von Nord-NGOs stark verwässert und ist seither kein Thema mehr gewesen.
- 16 Auch in der Bundesrepublik wurde 1995 eine Oxfam-Sektion gegründet.
- 17 Eine Ausnahme bildet das Third World Network (TWN), ein Netzwerk vor allem von prominenten Wissenschaftlern und Aktivisten aus Asien, Lateinamerika und Afrika. Das TWN ist auch eines der seltenen Beispiele einer Süd-NGO, die sich eine autonome Finanzbasis aufbauen konnte.

NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT – TRÄGER VON „HILFE ZUR SELBSTHILFE“ UND VON „EINE-WELT-BEWUßTSEIN“

ECKPUNKTE FÜR EINE NEUBEWERTUNG

WERNER SCHUSTER

1. EINLEITUNG

Angesichts der steigenden Verelendung in weiten Teilen der Dritten Welt gerät die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zunehmend in die Kritik. In der deutschen Öffentlichkeit verfestigt sich die Auffassung, daß Großprojekte in der finanziellen wie auch in der technischen Zusammenarbeit keine genügend nachhaltige Wirkung erzielt haben, d.h. daß nach der „Übergabe“ oder dem Auslaufen der Projekte weder fortdauernde Auswirkungen noch eine Ausstrahlung in das Projektumfeld erkennbar sind. Die staatlich bestimmte Entwicklungszusammenarbeit ist deshalb unter einen immensen Legitimationsdruck geraten; der Ruf nach Entstaatlichung der Entwicklungszusammenarbeit wird immer lauter.

Eine pauschale Verurteilung verkennt allerdings die positiven Wirkungen, die im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens erzielt wurden. Hierzu hat sicherlich auch der Lernprozeß beigetragen, den die staatliche EZ in den vergangenen drei Dekaden durchlaufen hat. Trotz vieler Fehlschläge ist die staatliche Hilfe auch weiterhin notwendig. Angesichts massiver Mittelkürzungen und aktueller Ressortstreitigkeiten benötigt sie jedoch mehr denn je eine breite öffentliche und politische Unterstützung.

Dagegen wird die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Öffentlichkeit überwiegend positiv beurteilt. Aufgrund ihrer Nähe zu den Partnerorganisationen in den Entwick-

lungsländern und der Möglichkeit, an den staatlichen Stellen des Empfängerlandes vorbei direkt mit den Zielgruppen agieren zu können, arbeiten sie im Vergleich zur staatlichen mit erheblich geringerem bürokratischen Aufwand.

Grundsätzlich aber besteht die Gefahr der Überforderung von NRO. Ihre Stärken liegen im Bereich der unmittelbaren Armutsbekämpfung und der Förderung der Zivilgesellschaft, nicht aber in der Schaffung von Infrastruktur sowie politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern. Derartige Maßnahmen gehören in die Zuständigkeit staatlicher EZ.

Der Deutsche Bundestag hat 1994 in zwei einstimmig gefaßten Beschlüssen auf die Notwendigkeit der Förderung kommunaler Nord-Süd-Arbeit und den umfassenden Aufbau dezentraler Strukturen und Netzwerke hingewiesen. Der Bundestag sieht darin zugleich einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der auf der Rio-Konferenz 1992 verabschiedeten lokalen Agenda 21, welche die Bedeutung der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit herausstellt.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, die Rolle der deutschen Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit neu zu definieren. Bund, Länder und Gemeinden sind aufgefordert, sich an der zukünftigen Finanzierung von NRO-Trägerstrukturen zu beteiligen.



2. BEGRIFFSDEFINITION

Die aktuelle Vielfalt der Nichtregierungsorganisationen sowie deren unterschiedliche Betätigungsfelder erschweren eine eindeutige und allgemein befriedigende Begriffsbestimmung. Die nachfolgende Unterteilung in sechs Gruppen unterscheidet aus Gründen der Zweckmäßigkeit nach den Kriterien Finanzierungsart, Mitarbeiterstatus und Tätigkeitsbereich.

a) Kirchliche Organisationen

Zur Gruppe der kirchlichen EZ-Organisationen zählen die beiden Zentralstellen der evangelischen und katholischen Kirche (EZE; KZE), die Hilfswerke Misereor, Brot für die Welt, Caritas und Diakonisches Werk, sowie eine Reihe fachspezifischer Dienste. Die jährlichen Umsätze (Spenden und staatliche Zuschüsse) der kirchlichen Hilfswerke liegen jeweils weit über 100 Mio. DM. Die Eigenleistungen im Bereich der EZ betrugen 1995 schätzungsweise 1 Mrd. DM. Allein die im Bundeshaushalt für die Zentralstellen bereitgestellten Mittel beliefen sich 1996 auf 296 Mio. DM. Aufgrund der vergleichsweise umfangreichen finanziellen Zuwendungen verfügen die kirchlichen Organisationen über einen großen hauptamtlichen Mitarbeiterstamm.

Die kirchlichen Organisationen betätigen sich vorwiegend auf dem Gebiet der Selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung sowie der Nothilfe. Der enge Kontakt zu den Partnerkirchen in den Entwicklungsländern und die daraus resultierende Basisnähe ist ein Garant für den Erfolg kirchlicher Entwicklungszusammenarbeit.

b) Politische Stiftungen

Die fünf politischen Stiftungen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung) verfügen ebenso wie die kirchlichen Organisationen über einen hauptamtlichen Mitarbeiterstamm. Im Gegensatz zu letzteren finanzieren sich die Stiftungen ausschließlich aus Mitteln des Bundeshaushalts. Im Jahr 1994 beliefen sich diese auf 318 Mio.

DM (ausschließlich der Zuweisungen für Mittel-, Süd- und Osteuropa).

Die politischen Stiftungen arbeiten auf dem Gebiet der Demokratieförderung sowie der Förderung der Sozialstruktur in den Entwicklungsländern. Ihre Partner vor Ort sind Träger der Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, Genossenschaften, Frauenverbände, Basisorganisationen etc.).

c) Überregionale NRO

Die überregional tätigen NRO sind in der Regel größere, auf hauptamtlicher Basis tätige Organisationen. Sie sind weder parteipolitisch noch konfessionell gebunden und finanzieren sich aus privaten Spenden, Mitteln des Bundeshaushalts sowie der Europäischen Kommission. Ihr Projektumsatz bewegt sich zwischen 10 und 100 Mio. DM jährlich. Zu dieser Gruppe von Nichtregierungsorganisationen zählen z.B. die Welthungerhilfe, terre des hommes, medico international, Kindernothilfe, die SOS-Kinderdörfer, Eirene, Deutsches Rotes Kreuz etc. Viele dieser NRO sind auch im Bereich der Not- und Katastrophenhilfe tätig.

d) Überregionale Lobbyorganisationen

Lobbyorganisationen, z.B. Germanwatch, WEED, PRO AFRIKA, FIAN und SID zählen mit Ausnahme von BUKO zu den Newcomern im Bereich der deutschen NRO-Szene. Sie leisten keine Projektarbeit in den Entwicklungsländern sondern betreiben ausschließlich Informations- und Bildungsarbeit in Deutschland. Mittels gezielter Aktionen und Kampagnen versuchen sie Einfluß auf entwicklungspolitische Entscheidungen zu nehmen und in der Bevölkerung einen Bewußtseinswandel im Sinne des „Eine-Welt-Gedankens“ herbeizuführen. Gerade auf diesen NRO lastet ein großer öffentlicher Erwartungsdruck, dem diese nicht immer gerecht werden können oder wollen.

Lobbyorganisationen finanzieren sich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge, Zuschüsse von Bund, Ländern und EU sowie des Ausschus-

ses für entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik (ABP) der Evangelischen Kirche. Ihr jährlicher Umsatz bewegt sich im Durchschnitt um 100 TDM. Die Mitarbeit erfolgt in der Regel auf ehrenamtlicher oder Teilzeitbasis.

e) Lokale Organisationen (community based organizations)

Zu dieser Gruppe zählen eine Vielzahl örtlicher Basisinitiativen, Dritte-Welt-Aktionsgruppen, kommunaler Partnerschaftsvereine etc. Schätzungen gehen von 12.000 verschiedenen Gruppen in Deutschland aus. Ihr Jahresumsatz bewegt sich je nach Größe zwischen 10 und mehreren 100 TDM. Lokale NRO finanzieren sich überwiegend aus Spenden, Mitgliedsbeiträgen und in geringem Umfang aus Mitteln der EU-Kommission. Zusätzlich zu ihren Eigenmitteln können sie beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), in einigen Bundesländern auch bei einzelnen Länderministerien sowie dem ABP Projektmittel beantragen. Die lokalen NRO arbeiten fast ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis.

Diese kleineren NRO betätigen sich überwiegend im Bereich der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung. Die Projekte, die auf einer Partnerschaft im Entwicklungsland basieren, zielen darauf ab, positive Veränderungen im lokalen Umfeld (im Norden und Süden) zu erzielen.

f) Vernetzungen

Auf Lokal-, Landes- und Bundesebene ist es mittlerweile zu Zusammenschlüssen von Nicht-

regierungsorganisationen gekommen. Hierzu zählen z.B. die sog. Nord-Süd-Foren in verschiedenen Großstädten, die bestehenden und im Aufbau begriffenen Netzwerke (im folgenden „Ländernetzwerke“) auf Bundesländerebene (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, Thüringen, Bremen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern) der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) und das Zentrum für Kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE) in Bonn. Erst im Ansatz existieren südländerspezifische Netzwerke auf Bundesebene (z.B. in Brasilien, Simbabwe, Tansania).

Diese Zusammenschlüsse verstehen sich grundsätzlich als Sprachrohr der ihnen angeschlossenen Nichtregierungsorganisationen. Hier werden die verschiedenen entwicklungspolitischen Positionen gebündelt und an die Öffentlichkeit getragen. Durch das gemeinsame Auftreten soll die Position von Nichtregierungsorganisationen gegenüber staatlichen Stellen gestärkt werden. Im Rahmen von entwicklungspolitischer Bildungs-, Informations- und Lobbyarbeit bringen sie die Ziele, politischen Vorstellungen und Forderungen ihrer Mitgliedsgruppen in die öffentliche Diskussion und die politischen Gremien ein. Die Finanzierung erfolgt mittels Spenden und Mitgliedsbeiträgen, Zuschüsse von Ländern und Kommunen sowie der ABP.

Gegenstand dieser Eckpunkte sind im wesentlichen die Gruppen c) bis f).

3. ZUR BISHERIGEN ARBEIT DER NRO (IST-ZUSTAND)

Die Arbeit von NRO erstreckt sich im wesentlichen auf zwei Bereiche:

a) Konkrete Hilfsmaßnahmen in Entwicklungsländern (nach dem Prinzip: Hilfe zur Selbsthilfe).

Sämtliche Projekte von NRO werden in Zusammenarbeit mit den Partnern in Entwicklungs-

ländern durchgeführt. Diese Projekte basieren auf dem Partnerschaftsprinzip, d.h. die Partnerorganisationen sind i.d.R. in die Planungs- und Durchführungsphase der Projekte einbezogen. Viele NRO können auf ein langjähriges Vertrauensverhältnis mit ihren Partnern in den Entwicklungsländern zurückblicken. Im Gegensatz zu zwischen Regierungen vereinbarten Großprojekten stehen NRO in direktem Kon-

takt mit ihren Partnern im Süden. Diese Basisnähe, fehlende Hierarchieebenen, ein erheblich geringerer bürokratischer Aufwand sowie der Einsatz von Spenden ohne haushaltsrechtliche Einschränkungen ermöglicht es ihnen, die Planung und Durchführung ihrer Projekte flexibler zu gestalten.

b) Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit

Der Wert der Tätigkeit von NRO besteht nicht nur in der konkreten Durchführung von Projekten für die Menschen in den Entwicklungslän-

dern. Ebenso große Bedeutung kommt dem Bemühen zu, auf die Bevölkerung im Norden im Sinne einer Bewußtseinsänderung einzuwirken. Dies erfolgt mittels besonderer Informationskampagnen oder mittels an bestimmten Zielgruppen ausgerichteter Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Darüber hinaus sind sie bemüht, Einfluß auf politische Entscheidungsträger zu nehmen. NRO tragen damit wesentlich zur Herausbildung eines „Eine-Welt-Bewußtseins“ im Norden bei. Aufgrund ihrer Basisnähe verstehen sie sich als Vertreter des Südens im Norden.

4. ZUR BISHERIGEN FINANZIERUNG DER DEUTSCHEN NRO (IST-ZUSTAND)

Die staatliche Förderung der deutschen Nichtregierungsorganisationen ist nicht einheitlich geregelt. Sie differiert – je nach Art der Nichtregierungsorganisation – hinsichtlich der Form als auch der Höhe der staatlichen Zuweisungen.

Hauptempfänger staatlicher Mittel sind die kirchlichen Organisationen sowie die politischen Stiftungen. Die kirchlichen Organisationen erhalten für ihre Projektarbeit aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sog. Globalzuschüsse, die Stiftungen einen finanziellen Planungsrahmen. Die Stiftungs-Projekte müssen vom BMZ einzeln bewilligt werden. Über diese Mittel können sie frei verfügen. Die Auswahl der Projekte sowie deren Bezuschussung steht allein im Ermessen der kirchlichen Organisationen und Stiftungen. Die Rechenschaftslegung gegenüber dem BMZ erfolgt jeweils zum Ende des Jahres. Die Stiftungen können bis zu 14% der ihnen pauschal zur Verfügung gestellten Projektmittel für ihre Personal- und Verwaltungskosten verwenden.

Im Gegensatz zu kirchlichen Organisationen und politischen Stiftungen erhalten alle anderen NRO keine Globalzuschüsse. Sie haben die Möglichkeit, beim BMZ Zuschüsse für bestimmte Projekte zu beantragen. Das Ministerium entscheidet über die Förderungswürdigkeit der Projekte sowie über die Höhe der Bezuschussung.

Die Arbeit dieser NRO wird besonders dadurch erschwert, daß von den vom BMZ zur Verfügung gestellten Projektmitteln weder Personal- noch Verwaltungskosten bestritten werden können, obwohl sie beim Einsatz öffentlicher Mittel wesentlich höhere Verwaltungskosten haben als bei ihren Spendenmitteln. Das BMZ begründet dies mit dem Argument, daß die NRO durch größere finanzielle Bezuschussung in Abhängigkeit vom Staat geraten und somit ihre Unabhängigkeit und Kritikfähigkeit verlieren könnten, ein Argument, was sinngemäß auch für die politischen Stiftungen gelten müßte. Der entsprechende Haushaltstitel (1996: 32 Mio. DM) entspricht allerdings nur einem Bruchteil der für kirchliche Organisationen und politische Stiftungen bereitgestellten Mittel. Dieser Mittelansatz reicht schon seit Jahren nicht aus, um alle förderungswürdigen Anträge zu bedienen.

Hinzu kommt, daß die NRO bei Antragstellung mit undurchsichtigen und komplizierten Vergaberichtlinien konfrontiert werden. Insbesondere die kleineren, auf ehrenamtlicher Basis tätigen NRO haben weder die personellen Kapazitäten noch das erforderliche Verwaltungswissen, um diesen sinnlosen bürokratischen Verwaltungsaufwand zu bewältigen. Die Konsequenz ist, daß viele NRO trotz der hilfreichen Unterstützung durch die Beratungsstelle BENGÖ, deren Zukunft leider ungewiß ist, von

einem Antrag beim BMZ Abstand nehmen. Dies kann in keinem Falle im Interesse der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegen.

Hier werden wichtige entwicklungspolitische Initiativen durch unnötige Bürokratie und fehlende Mittel zunichte gemacht.

5. ZUM ZUKÜNFTIGEN VERHÄLTNIS ZWISCHEN STAAT UND NRO (SOLL-ZUSTAND)

BMZ, die staatlich finanzierten Organisationen und NRO sollten ihre Tätigkeit gemäß der jeweiligen komparativen Vorteile stärker koordinieren. Dabei ist von dem Einverständnis auszugehen, daß die Schaffung ausreichender Infrastrukturen im Süden sowie die Herstellung entsprechender politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen vornehmlich Aufgabe der Regierung und der von ihr dafür finanzieren Organisationen bleiben muß. Dagegen muß die wesentliche Rolle der NRO im Bereich der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung, der Nothilfe sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft in den Entwicklungsländern mehr als bisher anerkannt und – auch finanziell – unterstützt werden, ohne daß das BMZ aus seiner subsidiären Verpflichtung in diesen Bereichen entlassen würde: Die selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung beim DED – und in zunehmendem Maße auch bei der GTZ – ist ein wichtiger und auszubauender Bestandteil ihrer Gesamttätigkeit. Eine weitgehende Absprache mit den NRO ist dabei allerdings wünschenswert und notwendig.

Deshalb sollte das zukünftige Verhältnis zwischen Staat (BMZ und von ihm voll finanzierte Organisationen) und NRO durch permanente Gesprächskontakte geprägt sein. Dies könnte im Rahmen eines kritischen Dialogs geschehen, der die Kritik beider Seiten zuläßt und ein konstruktives Miteinander zum Ziel hat. Das bedeutet: Dialog, Unterstützung und Kooperation wo sinnvoll, Kritik, Distanz und Konflikt wo nötig. Voraussetzung dafür ist, daß der Staat die Unabhängigkeit der NRO anerkennt und darauf verzichtet, politisches Wohlverhalten durch finanzielle Druckmittel zu erzielen.

Darüber hinaus muß der Staat seine entwicklungspolitischen Entscheidungen transparenter (Transparenz staatlicher Entscheidungen)

machen. Das bedeutet, daß der Zugang zu Planungsunterlagen verbessert wird und sachkundige NRO rechtzeitig in die Projektplanung und die Erstellung der Länderkonzepte einbezogen werden. NRO verfügen über ein wertvolles Wissen, das für die staatliche EZ eine große Bereicherung darstellen könnte. Das setzt aber voraus, daß das BMZ die NRO mit ihren Erfahrungen im Süden als gleichberechtigten Partner akzeptiert. Beide Seiten könnten dabei voneinander profitieren.

Von entscheidender Bedeutung ist darüber hinaus eine entwicklungsländerspezifische, zwischen NRO und BMZ abgestimmte Vorgehensweise. Die jüngsten Entwicklungen in Ländern ohne funktionierende staatliche Strukturen, bspw. Zaire, Ruanda oder Liberia, haben verdeutlicht, daß die Streichung der staatlichen EZ durchaus bei gleichzeitiger Ausweitung der privaten EZ über NRO notwendig und sinnvoll ist.

Auch bei der Konzeption und Durchführung der eigenen entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sollte das BMZ stärker die Diskussion und Kooperation mit den Nichtregierungsorganisationen suchen. NRO verfügen über einen unmittelbaren Zugang zur Bevölkerung und genießen hohe Glaubwürdigkeit. Denkbar wäre auch eine themenbezogene Zusammenarbeit zwischen BMZ und NRO. Aufgrund der Lobbyfunktion der NRO (Vertreter des Südens im Norden) würde die politische Wirkung entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit erheblich verstärkt.

Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit eine engere Kooperation zwischen staatlicher Finanzierender und Technischer Zusammenarbeit und NRO-Projektarbeit möglich wäre.

6. ZUR ZUKÜNFTIGEN FINANZIERUNG VON NRO-TRÄGERSTRUKTUREN (SOLL-ZUSTAND)

Die vergleichsweise ungleiche Handhabung hinsichtlich der Trägerstrukturförderung von lokalen und überregionalen NRO sowie von Lobbyorganisationen einerseits und von kirchlichen Organisationen und politischen Stiftungen andererseits muß korrigiert werden. Das nachfolgende Finanzierungsmodell soll als Diskussionsgrundlage dienen. Denkbare Alternativen wären eine finanzielle Förderung im Sinne des Promotorenmodells in Nordrhein-Westfalen oder ein selbstverwaltetes Stiftungsmodell auf Bundesebene incl. Beratungsfunktion (VENRO-Vorschlag einer Nord-Süd-Stiftung).

Dessen ungeachtet sind das BMZ, die Länder, und die NRO aufgerufen, umgehend Einzelheiten für die zukünftige Trägerstrukturförderung gemeinsam zu erarbeiten.

Lokale NRO

Die auf kommunaler Ebene tätigen kleinen NRO, kommunale Städtepartnerschaften, Aktionsbündnisse etc. erhalten vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Zuschüsse zur Projektarbeit. Diese Mittel beinhalten künftig aber auch Zuschüsse zu den Verwaltungskosten (Personal- und Verwaltungsaufwand). Denkbar wäre hier eine Regelung entsprechend jener der EU-Kommission, die eine Bezuschussung von Verwaltungskosten in Höhe von 6% der Projektmittel vorsieht. Zusätzlich werden vom BMZ im Zusammenhang mit den Projekten stehende Kosten für Öffentlichkeitsarbeit bezuschußt.

Darüber hinaus beteiligen sich die betreffenden Gemeinden künftig an der Finanzierung der Infrastruktur (Bereitstellung von Räumlichkeiten oder Mietzuschüsse, Zuschüsse für die Büroausstattung etc.).

Ländernetzwerke

1988 ergriff der Europarat und seine Parlamentarische Versammlung die Initiative zu ei-

nem „Quadrilog“ auf europäischer und nationaler Ebene. Ihm gehören Vertreter von Regierungen, Parlamenten, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen an. Wesentliches Anliegen dieser Quadrilogs ist die Förderung der entwicklungspolitischen Bildungs-, Informations- und Lobbyarbeit auf regionaler und lokaler Ebene. Dabei ist insbesondere an die Förderung von Ländernetzwerken als Vertretungen der verschiedenen NRO auf Bundesländerebene gedacht. Die Strukturfinanzierung für den deutschen Quadrilog muß seitens der Bundesregierung durch den notwendigen Beitritt zum Nord-Süd-Zentrum des Europarates in Lissabon sichergestellt werden. Die jährlichen Kosten hierfür belaufen sich auf TDM 300.

Quadrilog erarbeitete ein Stiftungsmodell, dessen Finanzierung durch Bund und Länder gewährleistet werden soll. Das Modell sieht vor, daß die Personalkosten für die PromotorInnen, die in den Ländernetzwerken arbeiten, von der Stiftung übernommen werden.

Die operativen Mittel zur Projektförderung sollen durch die Länder finanziert werden.

Überregionale NRO und Lobbyorganisation

Entsprechend der Regelung für die kleinen NRO müssen die haushaltsrechtlichen Grundlagen dafür gelegt werden, daß die überregionalen, weder parteipolitisch noch konfessionell gebundenen NRO einen bestimmten Prozentsatz der bewilligten Projektmittel (10%) für Verwaltungskosten verwenden dürfen.

Lobbyorganisationen erhalten – wie o.a. – aus dem Einzelplan 23 (Titel 685 10) Zuschüsse für Maßnahmen im Bereich der entwicklungspolitischen Bildung. Darüber hinaus erhalten sie vom Bund eine institutionelle Förderung zum Aufbau und Erhalt von Infrastruktur.

7. ZUR ZUKÜNFTIGEN FÖRDERUNG DER NRO-PROJEKTARBEIT (SOLL-ZUSTAND)

Die Förderung der NRO-Projektarbeit muß auf eine neue Grundlage gestellt werden. Folgende Maßnahmen sind erforderlich:

- **Deutliche Anhebung des Titels 686 06 (Förderung privater Träger der deutschen EZ) im Einzelplan 23**

Der Titel 686 06 im Einzelplan 23 (private Träger der deutschen Entwicklungszusammenarbeit) ist deutlich anzuheben. Langfristiges Ziel muß es sein, den Anteil der für NRO (incl. kirchlicher Hilfswerke und politischer Stiftungen) bereitgestellten EZ-Mittel auf etwa 30 bis 40% (augenblicklich 8%) am Gesamtetat auszuweiten. Betrachtet man die Gruppen c) bis f), so beträgt der Anteil nur 0,4% des BMZ-Haushalts. Durch eine Erhöhung des Mittelansatzes würde den lokalen und überregionalen NRO der Stellenwert eingeräumt, der ihnen mittlerweile auch staatlicherseits im Rahmen der deutschen EZ beigemessen wird. Die Bundesrepublik befände sich damit auf dem Niveau vieler skandinavischer Staaten oder der USA.

- **Entgeltung von Verwaltungsaufwand für lokale NROs**

Die vorhandenen haushaltsrechtlichen Bestimmungen bieten die Möglichkeit, daß die NRO von den zugesagten Mitteln einen bestimmten Anteil für Personal- und Verwaltungskosten (z.B. 6% entsprechend der Regelung der EU-Kommission) verwenden. Es fehlt jedoch der politische Wille, dies in der Praxis auch umzusetzen. Die entsprechende Regelung für die politischen Stiftungen beweist, daß rein rechtlich gesehen die Förderung von Trägerstrukturen möglich ist. Nur so können auch die kleineren NRO den stetig anwachsenden Anforderungen zur Bewältigung globaler Probleme gerecht werden. NRO werden zunehmend als wichtige Akteure bei der Formulierung und Umsetzung von Beschlüssen auf internationaler Ebene betrachtet. Diese Aufgabe können sie aber nur dann erfüllen, wenn ihre Strukturen gestärkt werden. Darüber hinaus müs-

sen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, daß sie einen Teil der zugesagten Mittel für projektbegleitende Öffentlichkeitsarbeit verwenden können.

- **Professionalisierung der NRO-Arbeit**

Die neuen globalen Aufgaben, vor die viele NRO gestellt sind, machen es notwendig, daß die NRO ihre Arbeit professionalisieren. Hierbei sollte seitens des Staates eine Hilfestellung angeboten werden. Es wäre durchaus denkbar, wenn z.B. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) oder die Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) ihr über viele Jahre angeeignetes Wissen den NRO im Rahmen von Schulungskursen zur Verfügung stellen. Dies würde grundsätzlich auch der besseren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Organisationen dienlich sein. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf das Beispiel Österreich. Dort erhalten interessierte NRO vom Außenministerium Schulungen für die Erstellung von Anträgen, die an die EU-Kommission gerichtet werden.

In Deutschland leistet die Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit (BENGO) neben ihrer Beratungsarbeit für die NRO auch Unterstützung bei der Vermittlung von Partnerschaften im Süden.

- **Deutliche Anhebung des Titels 685 10 (entwicklungspolitische Bildung) im Einzelplan 23**

Die Mittel für außerschulische entwicklungspolitische Bildungsarbeit müssen drastisch erhöht werden. Die Arbeit der in diesem Bereich tätigen Lobbyorganisationen und Ländernetzwerke trägt in hohem Maße zur Akzeptanz der gesamten Entwicklungspolitik in der Bevölkerung bei. Durch eine bessere finanzielle Ausstattung könnte auch die

Bewußtseinsarbeit der NRO für Veränderungen im eigenen Land verstärkt werden. Strukturveränderungen in Deutschland setzen die Akzeptanz der Öffentlichkeit voraus. Um diese Akzeptanz zu erreichen, muß die hiesige Öffentlichkeit besser über die Zusammenhänge von globalen Umwelt- und Entwicklungsfragen informiert werden.

- **Vereinfachung der Vergaberichtlinien**

Der Verwaltungsaufwand, den NRO bei Projektanträgen leisten müssen, behindert sie wesentlich in ihrer Arbeit. Deshalb ist es notwendig, die Vergaberichtlinien des BMZ zu vereinfachen. Ein wesentlicher Vorteil der NRO gegenüber staatlicher Entwicklungszusammenarbeit besteht darin, daß sie flexibel reagieren können. Komplizierte Vergabekriterien und ein langwieriges Verwaltungsverfahren blockieren diesen Vorteil.

- **Kurzfristige Neuzuteilung und Umwidmung von Projektmitteln**

Es müssen die haushaltsrechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, welche – im Falle von Verzögerungen oder unvorhergesehenen Problemen – eine Neuzuteilung und Umwidmung von öffentlichen Geldern zulassen.

- **Globalzuschüsse**

NRO, die dem BMZ aufgrund langjähriger Zusammenarbeit bekannt sind, sollten ähnlich wie die kirchlichen Organisationen und politischen Stiftungen, Globalbewilligungen erhalten. Sie wären damit in ihrer eigenen Projektplanung erheblich flexibler. Darüber hinaus müssen sie die Möglichkeit erhalten, daß sie sich mit Mitteln der Globalbewilligung auch an den Projekten kleinerer deutscher NRO beteiligen können. Das bedeutet, daß sie analog der Regelung der EU-Kommission kleinere Beträge an lokale Kooperationspartner weiterleiten können.

Darüber hinaus ist auch die Übertragung von Globalbewilligungen an eine Institution mit eigener Rechtspersönlichkeit in Erwä-

gung zu ziehen, in der auch die NRO paritätisch vertreten sind. Denkbar wäre hier eine neu zu schaffende Stiftung oder eine vom BMZ oder auch der GTZ abgekoppelte juristisch eigenständige BENGGO.

- **EU-Mittel**

Der Zugang deutscher NRO zu EZ-Mitteln der Europäischen Union muß erheblich verbessert werden. Aufgrund personeller Engpässe im Referat DG VIII B 2 der Europäischen Kommission kommt es zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen deutscher NRO. Die Folge ist ein großer Antragsstau, der den Beginn vieler Projekte schwer kalkulierbar macht.

Das BMZ hat dafür Sorge zu tragen, daß die organisatorischen Voraussetzungen für eine verbesserte personelle Ausstattung des Referats DG VIII B 2 geschaffen werden. Dadurch soll dem wachsenden Antragsstau entgegengewirkt und eine qualifizierte Beratung deutscher NRO sichergestellt werden.

- **Erschließung neuer Finanzquellen**

Angesichts zurückgehender öffentlicher Mittel sollten auch Lotteriemittel, verstärkt auch Bußgelder sowie Spenden von Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist (z.B. Sparkassen) zur Finanzierung der NRO-Projektarbeit eingesetzt werden. Die entsprechenden Voraussetzungen sind von den Ländern und Gemeinden zu schaffen.

- **Reform des Spendenrechts**

Das am 1. Oktober 1990 in Kraft getretene Vereinsförderungsgesetz schreibt vor, daß Spenden, welche NRO zweckgebunden für Projekte im Ausland erhalten, zunächst an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung weitergeleitet werden müssen. Das Ministerium quittiert die Spende nach erfolgter Prüfung gegenüber dem Spender und überweist den

Betrag an die NRO zurück. Dieses Durchlaufverfahren, dem sich alle NRO unterziehen müssen, hat sich als unpraktikabel und allzu bürokratisch erwiesen. Der langwierige Verwaltungsaufwand verhindert die zügige, entwicklungspolitisch sinnvolle Weiterleitung der Spendenmittel an das entsprechende Projekt.

Eine Reform des deutschen Spendenrechts muß demzufolge das Ziel verfolgen, jedem

als gemeinnützig anerkannten Verein die Berechtigung zu geben, Spendenquittungen für im Ausland verwirklichte Zwecke auszustellen. Gemäß einer Empfehlung der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts von 1988 könnte dies an die Bedingung geknüpft werden, bei der Prüfung der Gemeinnützigkeit von Vereinen strengere Maßstäbe anzulegen.

8. EVALUIERUNG DER NRO-PROJEKTARBEIT

Eine verstärkte staatliche Förderung von NRO kann nur dann gelingen, wenn die Empfängerorganisationen den Nachweis erbringen, daß die Gelder effizient und wirkungsvoll für die angegebenen Ziele eingesetzt werden. Die NRO sind aufgefordert, vollständige Transparenz hinsichtlich Effizienz und Wirksamkeit des Mittelansatzes herzustellen. Deshalb muß die Projektarbeit der Nichtregierungsorganisationen von unabhängiger Stelle regelmäßig auf Nachhaltigkeit und ordnungsgemäße Rechnungslegung überprüft werden.

Im Sinne der Vermeidung übermäßigen bürokratischen Aufwands sollte ein abgestuftes Ver-

fahren zur Rechnungslegung entwickelt werden, welches sich an der Höhe der Projektmittel orientiert.

Eine Evaluierung der Arbeit von NRO, insbesondere eine externe, ist leider nicht die Regel. Eine Anerkennung durch das Gütesiegel des Deutschen Zentralinstituts in Berlin (DZI) ist insbesondere bei den kleineren NRO die Ausnahme. Nur durch externe Evaluierungen wird auch bei NRO-Projekten deutlich, unter welchen Voraussetzungen sie partizipativer, unbürokratischer oder effizienter als vergleichbare Maßnahmen der staatlichen EZ sein können.

9. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Im Rahmen internationaler Konferenzen zur Bewältigung globaler Umwelt- und Entwicklungsprobleme wird der Stellenwert von Nichtregierungsorganisationen zunehmend unterstrichen. Dieser Bedeutungswandel erfordert allerdings, daß die Rolle der Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit neu bestimmt wird.

Diese neue Rolle läßt die Anforderungen an die Arbeit der NRO stetig steigen. Nur eine bessere finanzielle und institutionelle Förderung versetzt sie in die Lage, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Die NRO ihrerseits sind gehalten, die Legitimierung dieser neuen Rolle in der Öffentlichkeit durch eine stärkere Professionalisierung ihrer Arbeit sowie eine regelmäßige unabhängige Evaluierung der Projekte sicherzustellen.

Damit könnte die Chance genutzt werden, das zu Recht öffentlich gelobte Engagement der „vielen kleinen Leute“ in den vielen Nord- und Süd-NROs zum Aufbau der Zivilgesellschaft im Süden und dem Bewußtseinswandel im Norden nachhaltig zu verbessern.